

Olsztyn, 30 grudnia 2020 r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSK

PN.4131. 515 .2020

05.01.2021  
MJ

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXIII/242/20 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Pisz, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 1 pkt 1 w zakresie zwrotu „zabrania się zgniatania niesegregowanych odpadów komunalnych, przed włożeniem do pojemnika, zwłaszcza przy użyciu urządzeń mechanicznych (zgniatarek)”.
- § 4 ust. 3 w zakresie zwrotu „zgodnie z odrębnymi przepisami w tym zakresie”,
- § 11 ust. 1,
- § 14 ust. 2 w zakresie zwrotu „zgodnie z odrębnymi przepisami prawa”.

## UZASADNIENIE

Doręczoną organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2020 r. uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Pisz, działając m. in. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439), uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Pisz, w formie załącznika stanowiącego integralną część uchwały.

W ocenie organu nadzoru, we wskazanej wyżej części ww. uchwała w sposób istotny narusza prawo.

Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy

utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania. Jednym z instrumentów pomocnych w realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
  - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
  - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
  - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
  - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony)

- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

W myśl normy art. 4 ust. 2a ww. ustawy, regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Powołując się na ww. regulacje, Rada Miejska w Piszcu w § 3 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, zwanego dalej Regulaminem, wprowadziła postanowienie o brzmieniu: niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne należy gromadzić w pojemnikach; zabrania się zgniatania niesegregowanych odpadów komunalnych, przed włożeniem do pojemnika, zwłaszcza przy użyciu urządzeń mechanicznych (zgniataki). Tymczasem Regulamin winien być zbiorem wymagań co do określonego zachowania, którego oczekuje się od jego adresatów. Stąd też formułowanie w nim zakazów uznać należy za nieuprawnione. Tego rodzaju postanowienia prowadzą ponadto do nałożenia bez podstawy prawnej, obowiązków innych niż wynikające z ustawy.

Zakwestionowania wymaga także część postanowień § 4 ust. 3 Regulaminu stwierdzającego, że dopuszcza się dokonywanie napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi w obrębie nieruchomości. Powstałe odpady winny być gromadzone i usuwane zgodnie z odrębnymi przepisami w tym zakresie oraz § 14 ust. 2 Regulaminu, w myśl którego na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej dopuszcza się utrzymanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem posiadania obiektów inwentarskich przeznaczonych do ich utrzymywania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest wprowadzenie w akcie prawa miejscowego lakonicznego odesłania do przepisów odrębnych, czy też przepisów obowiązujących, takie odesłanie ma zbyt ogólny charakter i jest niejasne dla adresatów ww. norm. Postanowienia te powinny odsyłać do konkretnych przepisów prawa, tak by mogły

zostać prawidłowo odkodowane. Zauważyć należy, że kwestie te reguluje wprost § 156 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2020 r, w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W myśl ust. 1 tego przepisu, jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami. Stosownie natomiast do dyspozycji ust. 2, jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła.

Uchybienia dopatrzone się także w postanowieniu § 11 ust. 1 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że opróżnienie zbiorników bezodpływowych lub oczyszczalni przydomowych odbywa się na podstawie umowy zawartej między właścicielami nieruchomości a przedsiębiorcą posiadającym stosowne zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Postanowienie to nie mieści się w materii regulaminowej, której zakres wyznacza dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W szczególności, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. uchwały, Rada była uprawniona jedynie do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W tej sytuacji uznać trzeba, że wskazane postanowienie zostało przyjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Nadmienić przy tym należy, iż obowiązek legitymowania się umową, o której mowa w kwestionowanym postanowieniu, wnika wprost z art. 6 ust. 1 ww. ustawy.

Podkreślenia wymaga, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Zważywszy natomiast na rygor odpowiedzialności, grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy), regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

W świetle powyższego, uznano za konieczne wyeliminowanie z obrotu prawnego wymienionych w sentencji, kwestionowanych postanowień przedmiotowej uchwały, poprzez stwierdzenie ich nieważności.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto jak na wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Chojecki*

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Pisz
- 2) Burmistrz Pisz

