

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.207.2023.PB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LIV/315/23 Rady Gminy Narew z dnia 14 września 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Narew.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 14 września 2023 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę nr LIV/315/23 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Narew, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 września 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 6 października 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1469 z późn. zm.) dalej jako „ustawa”, zgodnie z którym rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z kolei treść art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
 - c) uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, regulamin określa wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego

zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.

W analizowanej uchwale wbrew delegacji ustawowej (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy) brak jest informacji na temat selektywnego zbierania odpadów komunalnych *prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych* w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, o których mowa w ww. przepisie ustawy. Organ stanowiący Gminy Narew wskazał jedynie w § 3 ust. 2-4 Regulaminu jakie rodzaje odpadów należy „wydzielić ze strumienia odpadów komunalnych” i przekazać do gminnego punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, pomijając przy tym frakcje odpadów takie jak: papier, tworzywa sztuczne, szkło, bioodpady, meble i inne odpady wielkogabarytowe.

Natomiast w § 1 ust. 5 Regulaminu Rada Gminy Narew ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że *właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego*.

Tymczasem zakres obowiązków właściciela został uregulowany przez ustawodawcę w art. 5 ustawy. W Regulaminie natomiast na mocy art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. c, organ stanowiący gminy winien określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja załącznika do uchwały nie wypełnia normy kompetencyjnej z ww. przepisu ustawowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został wprawdzie pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, że powtórzenie to miałoby formę przytoczenia treści *in extenso* i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06). Niemniej jednak, przyjmując nawet dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, uznać należy, że kontrolowana uchwała w § 1 ust. 5 załącznika ich nie spełnia, gdyż w żaden sposób

nie reguluje wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W § 1 ust. 6 pkt 1, 3 oraz ust. 7 pkt 1 załącznika do uchwały, Rada błędnie postanowiła o myciu pojazdów samochodowych pod warunkiem dokonywania tych czynności *na utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów* oraz naprawie pojazdów samochodowych *poza warsztatami samochodowymi* pod warunkiem *braku negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym zakresie hałasu lub spalin*.

Podkreślenia wymaga, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy zezwala wyłącznie na ustalenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Nie upoważnia do wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń czy zakazów wykraczających poza upoważnienie ustawowe. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia w regulaminie możliwości mycia pojazdów wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji na utwardzonych częściach nieruchomości. WSA w Poznaniu wyroku z dnia 23 marca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 57/16 stwierdził, że „Trafnie Prokurator dopatrywał się przekroczenia przez Radę Miejską ustawowej kompetencji w § 4 ust. 1 pkt 2 zaskarżonego regulaminu poprzez ustalenie, że mycie samochodów poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków myjących ulegających biodegradacji. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważniała Radę Miejską do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Z przepisu ustawy nie wynika jednak kompetencja do określenia środków, jakimi miałyby być myte samochody poza myjniami (podobnie WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 21 stycznia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 740/15)”.

Mocą § 1 ust. 7 pkt 1 Regulaminu organ stanowiący Gminy Narew przyjął, że *naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem braku negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym zakresie hałasu lub spalin*. W ocenie organu nadzoru trudnym, wręcz niemożliwym do stwierdzenia jest kiedy przesłanka braku negatywnego oddziaływania na środowisko, w zakresie hałasu lub spalin zostanie spełniona. Podkreślić należy, że akty prawa miejscowego winny być tak konstruowane, by ich adresaci nie mieli wątpliwości co do stosowania norm z niego wynikających. Posługiwanie się w uchwale pojęciami niedookreślonymi lub nieostrymi prowadzić może do dowolnej i zarazem różnej ich interpretacji. Każdy bowiem tekst prawny powinien być sformułowany w sposób precyzyjny, dając jak najwęższe pole do jego interpretacji, a jakakolwiek niejasność i wieloznaczność

językowa tekstu prawnego świadczy o jego niedoskonałości (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08).

Zdaniem organu nadzoru Rada nie wypełniła również w sposób wystarczający normy wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy, dotyczącej warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz miejsc gromadzenia odpadów. Rada ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji odnośnie utrzymania pojemników *w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym* i technicznym, ich *dezynfekcji w miarę potrzeby* a także wskazania, że czyszczenie i mycie pojemników powinno odbywać się *z zachowaniem przepisów o ochronie środowiska* (§ 1 ust. 1 Regulaminu). Wskazano również na obowiązek utrzymywania pojemników *w stanie czystości* zarówno zewnętrznej jak i wewnątrz oraz konieczność *okresowego* dezynfekowania pojemników (§ 5 ust. 1 i 4 Regulaminu). Dodatkowo w § 1 ust. 4 Regulaminu organ stanowiący gminy nałożył obowiązek *utrzymywania w czystości pergoli śmietnikowej*.

W ocenie organu nadzoru obowiązek okresowego dezynfekowania pojemników na odpady, jak również utrzymywania w czystości pergoli śmietnikowej, stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy.

Dodać należy, że z upoważnienia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nie wynika też delegacja do określania miejsc usytuowania pojemników na nieruchomości jak dokonał tego organ stanowiący w § 6 ust. 1 załącznika do uchwały. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że kwestie wyboru takiego miejsca należą do właściciela nieruchomości. Sytuacje związane z opróżnianiem pojemników przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, w tym związane z dostępem przedsiębiorcy do pojemników na nieruchomości, powinny być uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 9 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 741/13, wyrok WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 123/19). Ustawowe kryteria określenia warunków rozmieszczenia pojemników na nieruchomościach nawiązują wyłącznie do wyposażenia nieruchomości w wystarczającą ilość odpowiednich pojemników na odpady, natomiast nie dają podstaw do regulowania kwestii usytuowania pojemników na odpady komunalne na nieruchomości, a tym bardziej na chodniku czy ulicy przed wejściem na nieruchomość (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 196/20; wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 859/19).

Nie sposób też uznać, by stanowisko rady wyrażone w § 2 ust. 1 Regulaminu, odpowiadało regulacji wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy. Wskazany przepis Regulaminu przewiduje obowiązek zamówienia u przedsiębiorcy pojemników i worków przeznaczonych

do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości. Tak przyjęta regulacja, w ocenie Wojewody Podlaskiego nie wynika z art. 4 ust. 2 lub art. 4 ust. 2a ustawy. Wskazać należy, że kwestie wyposażenia nieruchomości w worki lub pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, zostały uregulowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Ustawodawca wskazał, że obowiązek ten spoczywa na właścicielu nieruchomości, a w przypadku przejęcia tych obowiązków przez gminę – na gminie.

Również treść § 7 Regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada zabroniła gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne (§ 7 ust. 1 Regulaminu), a także wskazała jakich rodzajów odpadów nie wolno wrzucać do poszczególnych pojemników i worków (§ 7 ust. 2-8).

Przywołane postanowienia regulaminu pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ustawy, z których wprost wynika obowiązek właścicieli nieruchomości gromadzenia nieczystości ciekłych w odpowiednich zbiornikach i pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Postanowienia § 7 Regulaminu zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.), która w art. 23 ust. 1 wprowadziła generalną zasadę zbierania odpadów w sposób selektywny. Ustawa o odpadach reguluje także zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 1484/10).

Oceniając powyższe, wskazać dodatkowo należy, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przepisie art. 1a odsyła do stosowania przepisów ustawy o odpadach w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym. Wprowadzanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach dodatkowych zakazów w zakresie selektywnego zbierania odpadów ponad zakazy (nakazy) wynikające wprost z ustaw jest nieuprawnione (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 196/20).

W § 8 ust. 1 załącznika, Rada ustaliła *częstotliwość odbioru odpadów*. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt. 3 ustawy rada gminy określa w regulaminie częstotliwość i sposób

pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości określa natomiast art. 6r ust. 3 ustawy i jest normą kompetencyjną do podjęcia odrębnej uchwały regulującej kwestie odbioru odpadów.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że podstawa prawna wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt 3 i art. 6r ust. 3 ustawy dotyczy różnych adresatów norm prawnych i nie może być stosowana zamiennie. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy), zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy - ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Ustawodawca celowo wprowadził rozróżnienie tych dwóch pojęć. Pomimo, iż w akcie powszechnego stosowania prawa brak jest definicji pojęcia „odbior”, systemowa analiza normatywna przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Na delegację ustawową należy bowiem patrzeć poprzez adresata normy. Tak więc przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy adresowany jest do wytwórców odpadów (właścicieli nieruchomości), na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, z kolei art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Nie można zatem uznać, że zakresy obu tych upoważnień są tożsame. Ustawodawca celowo zawarł w ustawie te dwa przepisy. Uznanie, że obie delegacje winny określać to samo zagadnienie, podważałoby sens tych regulacji i obalało leżącą u podstaw reguł wykładni logicznej i systemowej zasadę racjonalizmu ustawodawcy. Pojęcia "odbieranie" i "pozbywanie" się odpadów nie mogą być zatem używane zamiennie (por. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4503/21; z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17).

Dodatkowo zauważyć należy, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt. 3 ustawy nakłada obowiązek określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych również z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, czego zabrakło w analizowanej uchwale.

W ocenie organ nadzoru Rada, w sposób nieuprawniony, niejednokrotnie zmodyfikowała lub nadała nowe brzmienie określeniom ustawowym, np. *odpady budowlane i rozbiórkowe* (w ustawie: odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych), *warsztaty samochodowe* (w ustawie: warsztaty naprawcze), *standardy utrzymania pojemników* (w ustawie: warunki utrzymania pojemników). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że modyfikacje regulacji

ustawowych przez przepisy uchwały stanowią istotne naruszenie prawa, bowiem mogą prowadzić do interpretacji odmiennej bądź sprzecznej z intencjami ustawodawcy.

Końcowo zwrócić należy także uwagę na chaotyczne, niespójne, budzące wiele wątpliwości interpretacyjnych inne postanowienia Regulaminu. W § 1 ust. 1 Rada wskazała, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez wyposażenie nieruchomości *w opisane w Regulaminie, w Rozdziale III Regulaminu pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych (...)*. Tymczasem rozdział III Regulaminu odnosi się do częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto w § 3 Regulaminu Rada przyjęła *rodzaje i minimalną pojemność worków i pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych zebranych selektywnie*. Natomiast w rzeczywistości powyższa regulacja Regulaminu dotyczy rodzajów odpadów i sposobu postępowania z tymi odpadami.

Wskazane powyżej uchybienia, w tym dokonanie powtórzeń i modyfikacji regulacji ustawowych, wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością badanego aktu prawa miejscowego w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Agnieszka Krystoń
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Gminy Narew