



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 23 stycznia 2023 r.

Poz. 364

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.26.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 23 stycznia 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

§ 4 uchwały w zakresie słów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku” oraz § 4 ust. 1 pkt 1, 3, § 4 ust. 2 oraz § 11 ust. 1 załącznika do uchwały nr XLIX/284/22 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stawiski.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 19 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Stawiskach podjęła uchwałę Nr XLIX/284/22, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2022 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza formalnoprawna wykazała przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm., dalej jako „ustawa”), w związku z czym w dniu 19 stycznia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Początkowo, wskazać należy na nieprawidłowe unormowanie wejścia w życie przedmiotowej uchwały.

W § 4 przedmiotowej uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku*”. Poprzez zawarty w § 4 uchwały zapis: „z **mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku**” został skrócony okres wejścia w życie przedmiotowego aktu normatywnego, czym w ocenie organu nadzoru naruszono przepisy art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 przepis art. 4 ww. ustawy stanowi następnie, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r. sygn. akt: II Sa/Lu 185/19 wskazał, że: „Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest

"uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego." W przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej w Stawiskach brak jest uzasadnienia skrócenia terminu wejścia w życie tego aktu. W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu wejścia w życie uchwały, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, wobec czego nałożenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku w ocenie organu nadzoru narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Ponadto, uchwała w § 4 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku.”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 26 sierpnia 2020 r. o sygn. akt I SA/Łd 88/20 wskazał, że „Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.”

W § 4 ust. 1 pkt 1, 3 oraz § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada błędnie postanowiła o myciu jedynie nadwozia samochodu, dokonywania tego w miejscach o utwardzonym podłożu oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji oraz naprawie pojazdów mechanicznych poza warsztatami naprawczymi mogą odbywać się wyłącznie w miejscach, w których prace związane z naprawą pojazdów nie będą uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości.

Zauważa się, że w ustawie brak przepisu zezwalającego na ograniczenie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami wyłącznie do nadwozi samochodowych. Wskazany wyżej 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.

W przywołanym przepisie ustawy nie znajduje również uzasadnienia ograniczenie w regulaminie możliwości mycia pojazdów wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji na wydzielonych utwardzonych częściach nieruchomości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyroku z dnia 23 marca 2016 r. sygn. akt: IV SA/Po 57/16 stwierdził, że „Trafnie Prokurator dopatrył 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).

Z kolei przepis **§ 4 ust. 2** regulaminu wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, zastrzegając bezpodstawnie warunek nieuciążliwości dla właścicieli sąsiedniej nieruchomości, skoro ustawa upoważnia Radę do wypowiedzania się tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza zatem w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. Przepisy regulaminu nie mogą regulować stosunków sąsiedzkich. Mają tworzyć warunki do utrzymania ładu publicznego, ale nie mogą wkraczać w sferę zarezerwowaną dla regulacji prawa cywilnego (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 120/12).

Mocą **§ 11 ust. 1** Regulaminu „*Odpady komunalne przygotowane do odbioru, powinny być ustawione na terenie nieruchomości w miejscu widocznym, nieogrodzonym, przed posesją, na wyrównanej, w miarę potrzeb utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota, zapewniającym łatwy dostęp do nich pracownikom podmiotu odbierającego odpady komunalne lub wystawione przed wejście na teren nieruchomości w miejscu, które nie powodują zagrożenia dla ruchu pojazdów i pieszych, w sposób umożliwiający prawidłowy odbiór w wyznaczonym terminie*”. W ocenie organu nadzoru, brak jest podstawy i upoważnienia do regulowania tych kwestii w regulaminie wydawanym na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Z treści powyższego przepisu nie wynika delegacja do określania miejsc usytuowania pojemników na nieruchomości, gdyż to od właściciela nieruchomości zależy wybór takiego miejsca (por: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 196/20). Natomiast szczegółowe warunki odbioru odpadów, w tym dostępność miejsc usytuowania odpadów dla pracownika przedsiębiorcy odbierającego odpady, powinna być uregulowana w umowie między właścicielem nieruchomości, z której odbierane są odpady a właściwym przedsiębiorstwem odbierającym (m.in: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 09 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 741/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 123/19). Ponadto, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Op 336/19 (publ. LEX nr 2745341) „Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie, w sposób nieuzasadniony prowadzi do ingerencji w prawo własności nieruchomości”.

Podsumowując, wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego, w tym dokonanie powtórzeń i modyfikacji regulacji ustawowych, należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością w części wadliwego przepisu prawa miejscowego. Opisane powyżej uchybienia powinny skutkować eliminacją przytoczonych przepisów Regulaminu z obrotu prawnego.

Wskazując na powyższe okoliczności, stwierdzenie nieważności w części, tj. § 4 uchwały w zakresie słów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku” oraz **§ 4 ust. 1 pkt 1, 3, § 4 ust. 2** oraz **§ 11 ust. 1** załącznika do uchwały NR XLIX/284/22 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stawiski, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
**Zofia Silwonik**