



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 5238

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.216.2023.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 11 października 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 442/LVII/23 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 19 września 2023 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ciechanowiec”.

UZASADNIENIE

W dniu 19 września 2023 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę nr 442/LVII/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 września 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 10 października 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, dalej jako „ustawa”), Regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in.:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
 - b) prowadzenie 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) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - d) mycie i naprawę 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) (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 pierwszej kolejności należy podkreślić, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zaś zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Postanowienia zawarte w regulaminie nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 ustawy, nie powinny być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów, co do zasady, skutkuje nieważnością wadliwego przepisu. Takie wady legislacyjne są traktowane jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

Rada Miejska w Ciechanowcu mocą art. 4 ust. 2 ustawy została upoważniona do ustalenia w uchwalanym regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym w ustawie. Elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter obligatoryjny i jednocześnie wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalne unormowanie w przedmiotowej uchwale kwestii, które nie zostały w ustawie wymienione (por. wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07; wyrok WSA w Olsztynie z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 513/17).

Tymczasem Rada Miejska w § 1 pkt 5 załącznika do uchwały postanowiła, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez „oddzielne gromadzenie ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy”. Kolejno w § 5 pkt 5 załącznika do uchwały zawarty został zakaz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odcieków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiego wymagania oraz zakazu nie mieści się w zakresie materii, która winna zostać unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 12 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 841/15; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 893/19; wyrok WSA w Gliwicach z 9 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 22/20).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy Rada została zobowiązana do określenia w regulaminie szczególnoyich zasad dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast Rada Miejska

w Ciechanowcu w § 1 pkt 14 postanowiła, że „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez usuwanie lodu i śniegu z części nieruchomości służących do użytku publicznego”. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, ponieważ nie tylko nie określiła szczegółowych zasad, ale również ograniczyła się jedynie do „uprzątnięcia lodu i śniegu”, gdy tymczasem zgodnie z ustawą przepis ten dotyczy uprzątnięcia także błota i innych zanieczyszczeń.

Z kolei w § 1 pkt 13 załącznika do uchwały zostały ujęte wymagania względem „uprzątnięcia przez właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż ulicy po opadach śniegu, błota, lodu z powierzchni nieruchomości służących do użytku publicznego”. Rada Miejska postanowiła: „(...) należy to realizować w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów); uprzątnięte błoto, śnieg, lód należy złożyć na skraju chodnika, tak by mogły je sprzątnąć służby utrzymujące jezdnię w odpowiednim stanie czystości.”

Organ nadzoru zwraca uwagę, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Z powyższego wynika, że § 1 pkt 13 załącznika do uchwały stanowi w gruncie rzeczy częściowe powtórzenie wraz z nieuprawnioną modyfikacją przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a nie realizację przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy.

Powtórzenie zapisów ustawowych stanowi także, określony w § 8 pkt 3 załącznika do uchwały, wymóg udokumentowania korzystania z usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, który został uregulowany wprost w art. 6 ust. 1 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15 stwierdził: „W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).”

Natomiast w § 1 pkt 2 i pkt 4 oraz w § 4 załącznika do uchwały wprowadzono zasady rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i zbiorników do gromadzenia nieczystości płynnych. 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, tak jak to uczyniła Rada Miejska w Ciechanowcu, 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 9 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, w ocenie organu nadzoru, Rada wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy, bowiem zapisem § 5 załącznika do uchwały ustanowiła, że:

- 1) zabrania się spalania w pojemnikach na odpady, jakichkolwiek odpadów;
- 2) do pojemników na papier i tekturę zabrania się wrzucać:
 - opakowań z zawartością, np. żywnością, wapnem, cementem itp.,

- kalki technicznej,
- woskowanego, zatłuszczonego papieru,
- prospekty, foliowane i lakierowane katalogi;

3) do pojemników na szkło zabrania się wrzucać:

- ceramikę (porcelana, naczynia typu arco, talerze, doniczki),
- lustra,
- szklane opakowania farmaceutyczne i chemiczne z pozostałościami zawartości,
- szkło budowlane (szyby okienne, szkło zbrojone),
- szyby samochodowe;

4) do pojemników na metale i tworzywa sztuczne zabrania się wrzucać:

- tworzywa sztuczne pochodzenia medycznego, mokre folie,
- opakowania i butelki po olejach i smarach, puszki i pojemniki po farbach i lakierach,
- opakowania po środkach ochrony roślin;

W wyroku z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 196/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał takie zapisy za przekroczenie delegacji ustawowej, ponieważ 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. Organ nadzoru powyższe stanowisko Sądu w pełni podziela.

Rada Miejska w Ciechanowcu w § 6 ust. 1 i 3 uregulowała kwestie odbierania odpadów, do czego nie była upoważniona na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie bowiem z ww. przepisem w regulaminie Rada powinna określić szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4503/21 zaznaczył: „stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Ustawodawca bowiem celowo wprowadził rozróżnienie tych dwóch pojęć. (...). Na delegację ustawową należy patrzeć poprzez adresata normy. Mianowicie, o ile 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, o tyle 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. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać.”

Również w § 6 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały, który dotyczyć miał częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, Rada nie zawarła stosownej regulacji. Brzmienie § 6 ust. 5 załącznika do uchwały, zdaniem organu nadzoru, nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Mocą art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, Rada Miejska została zobowiązana do uregulowania dwóch rodzajów obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe: mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi oraz ochronę przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych). W przedmiotowej uchwale zabrakło przepisów dotyczących ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem organu nadzoru trudno jest traktować lakoniczną treść § 10 załącznika jako wypełniającą delegację ustawową w tym zakresie.

Za wadliwą uznać należy również regulację § 11 pkt 4 załącznika do uchwały, w którym nakazano przeprowadzenie deratyzacji pomieszczeń, w których prowadzona jest hodowla zwierząt. Zdaniem organu nadzoru, art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy nie upoważnia Rady do wprowadzenia w regulaminie takiego nakazu. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwala bowiem radzie

gminy na ustalenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach jedynie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, a wskazany powyżej przepis regulaminu kryteriów tych nie spełnia. Powyższe stanowisko wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 12 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 841/15.

Jednocześnie wskazać należy na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret.

Kwestionowana uchwała została opracowana niedbale – część paragrafów podzielona została na punkty, część na ustępy, jak również niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej. Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że § 9 w załączniku do uchwały został umieszczony dwukrotnie.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności analizowanej uchwały.

POUCZENIE

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
Agnieszka Krystoń