



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 października 2023 r.

Poz. 5469

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.231.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 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 XXVIII/201/23 Rady Gminy Kołaki Kościelne z dnia 27 września 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kołaki Kościelne.

UZASADNIENIE

W dniu 27 września 2023 r. Rada Gminy Kołaki Kościelne podjęła uchwałę nr XXVIII/201/23 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kołaki Kościelne. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kołaki Kościelne*, dalej jako „Regulamin” lub „Załącznik do uchwały”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 września 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 24 października 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia jej nieważności.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Podstawę 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”, z kolei art. 4 ust. 2 ustawy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jakie powinny zawierać Regulamin, 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) uprzątkowania 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.

Podnieść należy, iż kompetencje przyznane organowi stanowiącemu gminy zostały ograniczone do ustalenia w Regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, wskazanych do uregulowania, jest zamknięty i Rada Gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Przyjmuje się, iż Rada Gminy winna ująć w Regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/GI 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06, wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 687/18).

Rada Gminy w Kołakach Kościelnych błędnie wypełniła delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, upoważniając Radę do określenia wymagań w zakresie **uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego**. W § 4 analizowanego Załącznika do uchwały nałożono obowiązek *uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, tj. z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych*.

Organ nadzoru wskazuje, że obowiązek określenia w Regulaminie wymagań w zakresie uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego dotyczy tylko tych właścicieli, których nieruchomości służą użytkowi publicznemu. Wyżej powołany przepis ustawy nie zawiera delegacji do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego. Obowiązki nakładane na właścicieli nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio z chodnikami wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Rada Gminy Kołaki Kościelne przyjęła zatem ww. regulację modyfikując art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c.

Zwrócić należy również uwagę na wadliwość zapisów § 5 pkt 1 Regulaminu, w których Rada błędnie postanowiła o myciu pojazdów samochodowych pod warunkiem dokonywania tych czynności na *wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a powstające ścieki powinny być odprowadzane do szczelnych zbiorników bezodpływowych*.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnił Radę Gminy do określenia w Regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (vide: wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 877/18). Powołany przepis nie upoważniał natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych miejsc i określonych środków myjących, ani do wskazania miejsc, w których można myć pojazdy poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Za wadliwy w ocenie organu nadzoru należy również uznać § 8 ust. 1 i 2 Regulaminu, w którym przyjęto regulacje dotyczące *lokalizacji miejsc gromadzenia odpadów komunalnych, obowiązku zapewnienia dostępności do pojemników podmiotowi odbierającemu odpady*. W ocenie organu powyższe kwestie podjęto z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Przepisy przywołanego przez Radę w § 8 ust. 1 Regulaminu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych, z zastrzeżeniem § 135 ust. 10 oraz § 207 ust. 2 – co wynika z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225). Tymczasem ustawodawca upoważnił organ stanowiący gminy do uregulowania szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy). Regulamin utrzymania czystości i porządku jest aktem wykonawczym do ustawy i nie może zawierać w swojej treści unormowań odsyłających do innych aktów wyższego rzędu, które takie regulacje już zawierają.

Stanowisko Wojewody znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 164/20, w którym Sąd orzekł, że skoro lokalizacja miejsca gromadzenia odpadów pozostaje domeną prawa budowlanego i przepisów technicznych, to nie podlega regulacji na mocy delegacji zawartej w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W kwestii określenia miejsc usytuowania pojemników na nieruchomości (§ 8 ust. 2 Regulaminu), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 196/20 (oraz z dnia 26 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 354/21) stwierdził, że z treści upoważnienia ustawy nie wynika delegacja do określania miejsc usytuowania pojemników na nieruchomości, gdyż to od właściciela nieruchomości zależy wybór takiego miejsca. Ponadto kwestia ta wkracza w materię właściwą dla umów cywilnoprawnych i powinna być uregulowana w umowie dotyczącej wywozu odpadów (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 9 października 2013 r. sygn. IV SA/Po 741/13, wyrok WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 r. sygn. II SA/Ol 123/19).

Z regulacji § 10 pkt 2 Regulaminu wynika, że Rada Gminy wprowadziła obowiązek *usuwania zanieczyszczeń powstających w wyniku załadunku i transportu odpadów, a w razie konieczności - dezynfekcję tych miejsc*.

Organ nadzoru uważa, że powyższe kwestie nie należą do materii, które mogą być określone w Regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Nadmienić należy, że warunki wykonywania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w tym m.in. wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem oraz inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska, określa wydawane w formie decyzji administracyjnej zezwolenie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy. Wobec powyższego przyjęta w ten sposób regulacja podjęta została z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy.

W § 11 pkt 4 Regulaminu określono obowiązek usuwania odpadów z nieruchomości, na których organizowane są *imprezy masowe* niezwłocznie po jej zakończeniu.

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że art. 4 ustawy, nie daje podstaw do uchwalenia przepisów dotyczących utrzymania czystości w związku ze szczególną sytuacją, jaką jest impreza masowa. Jak już wyżej podniesiono, art. 4 ust. 2 ustawy zawiera zamknięty katalog zagadnień, które powinna regulować uchwała w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z powyższego przepisu nie sposób wywieść podstawy do regulowania w Regulaminie kwestii związanych z porządkiem i czystością na imprezach publicznych. Zauważyć należy, że odpowiednie regulacje w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 616).

Podobne zdanie wyraził WSA w Kielcach w wyroku z dnia 27 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 970/19 słusznie wskazując, że regulacja art. 4 ust. 1 i 2 ustawy nie zawiera upoważnienia do nakładania jakichkolwiek obowiązków dotyczących usuwania zanieczyszczeń z nieruchomości po imprezie masowej, czy to na właścicieli, czy organizatorów imprez.

W ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła również w sposób wyczerpujący szczegółowych obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Wskazać należy, że przywołany przepis dotyczy dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tymczasem w zakresie „pierwszej” regulacji, Rada zobowiązała jedynie w § 14 ust. 1 Regulaminu właścicieli/opiekunów zwierząt domowych *do zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczaniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego*.

W ocenie organu nadzoru delegacja ta nie została sformułowana w sposób jasny i jednoznaczny. Trudno dopatrzeć się w określeniu *zachowania środków ostrożności* - obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami dla ludzi. Przyjęta w ten sposób regulacja nie wypełnia w sposób szczegółowy delegacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Wskazane powyżej uchybienia, w tym dokonanie modyfikacji regulacji ustawowych, wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego, brak lub niepełna regulacja postanowień wynikających 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń