



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 8 sierpnia 2025 r.

Poz. 3429

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.116.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1 pkt 1 i 3, § 4 ust. 2, § 5, § 11 ust. 1, § 17 ust. 6 oraz § 18 ust. 1 załącznika do uchwały NR XV/73/25 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 10 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stawiski.

UZASADNIENIE

W dniu 10 lipca 2025 r. Rada Miejska w Stawiskach podjęła uchwałę Nr XV/73/25 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stawiski. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 lipca 2025 r. Analiza formalnoprawna aktu wykazała przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), dalej jako „ustawa”.

Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa regulamin. Elementy regulaminu wymienione w ww. przepisie mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że uchwalając taki akt rada gminy musi zawrzeć w nim postanowienia dotyczące wszystkich enumeratywnie wymienionych w tym przepisie zagadnień. Podobnie jak nie jest dopuszczalne zamieszczanie w regulaminie postanowień, które wykraczałyby poza treść wskazanego przepisu.

W 4 ust. 1 pkt 1 i 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, które mogą odbywać się wyłącznie w miejscach, w których prace związane z naprawą pojazdów nie będą uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości.

Zauważyć należy, iż w ustawie brak jest 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. Ponadto, powołany przepis nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów tylko do określonych miejsc i określonych środków myjących, ani do wskazania miejsc, w których można myć pojazdy poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnia radę 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. Jednocześnie nie znajduje również uzasadnienia ograniczenie 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 dopatrzyl 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).

Dodatkowo, w przyjętej regulacji organ stanowiący określił zasady naprawy pojazdów mechanicznych poza warsztatami naprawczymi, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy stanowi wprost o konieczności sformułowania wymagań dotyczących naprawy pojazdów samochodowych. Pojęcia pojazdy mechaniczne i pojazdy samochodowe nie są tożsame. Posiłkując się definicją „pojazdu samochodowego” zawartą w art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 poz. 1251) zgodnie, z którą: „pojazd samochodowy - pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego”, należy wskazać, że nie każdy pojazd mechaniczny jest pojazdem samochodowym. Rada Miejska w Stawiskach posłużyła się zatem określeniem, które nie zostało zdefiniowane wprost przez ustawodawcę, co może budzić wątpliwości interpretacyjne przyjętego Regulaminu.

Kolejno, w ocenie organu nadzoru treść § 5 Regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy, w którym rada zabroniła gromadzenia w pojemnikach lub workach na odpady komunalne: śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, substancji żrących i wybuchowych, a także odpadów z działalności gospodarczej, które nie są odpadami komunalnymi.

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).

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 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 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, 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”.

W myśl art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.

W toku badania legalności kwestionowanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż przyjęte przez Radę Miejską w Stawiskach w § 17 ust. 6 Regulaminu rozwiązanie, w sposób nieuprawniony modyfikuje obowiązek określony przepisem ustawowym, tj. art. 6 ust. 1 ustawy określając, przez jaki okres powinny być przechowywane dokumenty (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 181/20). Tym samym, nałożenie przez Radę Miejską w Stawiskach konieczności przechowywania dokumentów potwierdzających realizację obowiązku pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych przez konkretny okres (dwa lata) wykracza poza delegację ustawową. Ustawodawca nie udzielił radzie gminy delegacji do dookreślenia ustawowego obowiązku, w szczególności określenia przedziału czasu przez który należy przechowywać dowody zapłaty za opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Ponadto, w art. 6 ust. 1a ustawy ustawodawca dodatkowo upoważnił radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozów odpadów. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów potwierdzających zapłatę za te usługi (vide: wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 279/20, wyrok WSA w Opolu z 29 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 650/06, wyrok WSA w Łodzi z 8 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 404/15).

Organ nadzoru podnosi również, iż postanowienia zawarte w § 18 ust. 1 Regulaminu nie wynikają wprost z „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2023–2028”, wobec czego organ stanowiący nie miał podstaw prawnych do podjęcia regulacji w takim zakresie. Ponadto, Rada Miejska w Stawiskach nie może narzucać obywatelom, w jakich opakowaniach powinni kupować produkty, czy też, że powinni wykorzystywać i wydłużać okres używalności niektórych produktów (por. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2020 r. sygn. II SA/Gd 377/20). Jeśli zaś intencją rady było wyłącznie poinformowanie mieszkańców o efektywnych sposobach na ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów, to stwierdzić należy, że akt prawa miejscowego, którego zadaniem jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, nie może służyć jako przekaznik komunikatów czy informacji.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, iż w analizowanej uchwale, w rozdziale 5 zatytułowanym częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych 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. Nadmienić należy, iż 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).

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 ich eliminacją z obrotu prawnego.

Na marginesie powyższej argumentacji, dodać należy, iż część wskazanych wyżej uchybień organ nadzoru podniósł w wydanym w dniu 23 stycznia 2023 r. rozstrzygnięciu nadzorczym NK-II.4131.26.2023.DM 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.

Wskazując na powyższe okoliczności, stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 pkt 1 i 3, § 4 ust. 2, § 5, § 11 ust. 1, § 17 ust. 6 oraz § 18 ust. 1 załącznika do uchwały NR XV/73/25 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 10 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stawiski, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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
Urszula Matusiewicz-Jasińska