



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 7 marca 2025 r.

Poz. 1083

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.59.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 marca 2025 r.

Działając 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 załącznika do uchwały Nr XII.60.2025 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy w części dotyczącej § 4 ust. 2 lit. a i lit. c, § 9 ust. 9, § 14 ust. 3 i ust. 4 oraz § 15 ust. 2.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Stare Juchy, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r., poz. 399, z późn. zm.) po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ełku, ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy, stanowiący załącznik do ww. uchwały; zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, załącznik do ww. uchwały Rady Gminy, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażący narusza prawo.

Analiza obowiązujących przepisów prawnych wskazuje, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - tym samym to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania.

Jednym z instrumentów pomocnych w realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Oceniając przedmiotową uchwałę zauważyć należy, że ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ww. przepisu, regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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;

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.

Zgodnie z ust. 2a ww. przepisu, rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia omawianego regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową, wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich, zastrzeżonych dla aktów wyższego rzędu. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym - art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru badając treść uchwały XII.60.2025 oraz jej załącznika stwierdził, iż Rada Gminy Stare Juchy stanowiąc Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Niezgodny z prawem jest § 4 ust. 2 lit. a i lit. c Regulaminu, w myśl którego naprawy samochodów powinny być przeprowadzane w specjalistycznych warsztatach. Dopuszcza się wykonywanie doraźnych napraw pojazdów samochodowych poza specjalistycznymi warsztatami pod następującymi warunkami: *zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających w pobliżu miejsca naprawy* (lit. a) oraz *niepowodowania uciążliwości dla środowiska (hałasu, emisji spalin)* (lit. c).

Należy w tym miejscu wskazać, że stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję prawodawczą, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą i stanowi, z reguły, istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej.

W ramach Regulaminu brak jest podstaw do zobowiązania naprawiających pojazdy samochodowe poza specjalistycznymi warsztatami do zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających w pobliżu miejsca naprawy. Organ uchwałodawczy gminy został upoważniony bowiem wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczenia stwarzanym na skutek wykonywania tych czynności.

Oceniając z kolei § 4 ust. 2 lit. c Regulaminu, stwierdzić należy, że normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Warunek niepowodowania uciążliwości dla środowiska (hałasu, emisji spalin), jest zbyt ogólny, aby adresaci mogli go zachować.

Rada gminy powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 205/21), co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca. Uchwalając przedmiotowe przepisy, Rada Gminy Stare Juchy naruszyła więc zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, na czym polegać miałyby i czym charakteryzować niedopuszczalna uciążliwość hałasu, emisji spalin dla środowiska.

Przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego musi być również § 9 ust. 9 załącznika do uchwały Nr XII.60.2025. Przepis ten stanowi bowiem, że właściciele nieruchomości wymienionych w § 9 ust. 8 (nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne) obowiązani są do przechowywania i okazywania osobom upoważnionym do kontroli dowodów uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz umów na odbiór odpadów komunalnych.

Zdaniem organu nadzoru cytowana regulacja nie mieści się w materii regulaminowej, a wszelkie odstępstwa od katalogu spraw określonych dyspozycją art. 4 ust. 2 i ust. 2a ww. ustawy, skutkują koniecznością wyeliminowanie takich przepisów z obrotu prawnego.

Wskazać ponadto trzeba, że w myśl art. 6 ust. 1 ww. 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:

- 1) 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,
- 2) 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.

Z kolei zgodnie ust. 1a tegoż art. 6, rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b.

Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b (inne niż okazanie umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi).

Oznacza to, że kwestie związane z okazywaniem do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług w celu pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych reguluje art. 6 ust. 1 i 1a ww. ustawy.

Wskazany przepis stanowi samodzielną delegację ustawową, z której rada gminy może skorzystać podejmując na jej podstawie odrębną uchwałę.

Ponadto regulacja zakładająca konieczność okazania umów oraz dowodów płacenia za określone przez Radę Stare Juchy usługi stanowi niedopuszczalne powtórzenie unormowań, zawartych w innych aktach normatywnych (w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

Kwestionując z kolei obowiązek przechowywania ww. dokumentów podzielić należy pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku przedstawiony w wyroku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, w którym sąd wyjaśnił, że z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez „okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi”.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej podjęto także § 14 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu, stanowiące, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, deratyzację należy przeprowadzić niezwłocznie (ust. 3) oraz, że obowiązek deratyzacji na terenie nieruchomości w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, może być realizowany tylko w miarę potrzeby.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, regulamin wyznacza obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania.

Pojęcie „wyznaczyć” winno być rozumiane, jako „oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń” (mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087). Internetowy Słownik Języka Polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN wyjaśnia, iż pojęcie obszar oznacza ograniczoną część przestrzeni, zwykle dużych rozmiarów; też: określoną powierzchnię czegoś (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 46/13, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 50/20). Termin z kolei - to okres, czas, w którym dana czynność powinna być wykonana.

Organ stanowiący gminy winien więc określić konkretne obszary w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji.

Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli budynków jednorodzinnych jest naruszeniem (przekroczeniem) upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. W orzecznictwie wskazuje się, że „wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego”, co w przedmiotowym przypadku

miało miejsce - § 14 ust. 4 Regulaminu. Taki przepis regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej (patrz wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3026/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/RZ 167/20).

Kwestionując ww. przepisy Regulaminu wskazać również trzeba, że ww. przepis kompetencyjny obliguje radę do precyzyjnego wskazania terminu obowiązkowej deratyzacji. Przytoczona treść § 14 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu: „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni”, „w miarę potrzeby”, nie spełnia tego wymogu, nie spełniony został bowiem w tym przypadku warunek konkretności - którego oczekuje ustawodawca. Postanowienia te nie wyczerpują zatem delegacji ustawowej. Skutkiem tego jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowych przepisów.

Podjęty z rażącym naruszeniem prawa jest także § 15 ust. 2 załącznika do uchwały, w myśl którego kompostowanie bioodpadów winno być prowadzone w sposób niepowodujący uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich.

Bezsprzecznie organ stanowiący gminy może określić warunki rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, jednakże celem tego uregulowania nie jest „eliminowanie uciążliwości”. Wprowadzając ten obowiązek Rada wkroczyła w regulację tzw. prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061, z późn. zm.), w myśl którego 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. Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12 stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają gminie uprawnienia do kreowania w Regulaminie praw podmiotowych osób trzecich, ze swej istoty będących przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Wyłącznie bowiem prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, a w ich ramach kwestie tzw. immisji (patrz również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 665/21).

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski