



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 04 stycznia 2021 r.

Poz. 10

**Rozstrzygnięcie nadzorcze** Nr WNP-I.4131.247.2020.MW

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 4 stycznia 2021 r.

dotyczy załącznika do uchwały Rady Gminy Pokrzywnica z dnia 11 grudnia 2020 r. Nr XX/141/2020 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pokrzywnica, **w całości.**

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.247.2020.MW

Warszawa, 04 stycznia 2021 r.

**Rada Gminy Pokrzywnica  
Aleja Jana Pawła II nr 1  
06-121 Pokrzywnica****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

załącznika do uchwały Rady Gminy Pokrzywnica z dnia 11 grudnia 2020 r. Nr XX/141/2020 w sprawie *przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pokrzywnica, w całości.*

**Uzasadnienie**

W dniu 11 grudnia 2020 r. Rada Gminy Pokrzywnica podjęła uchwałę Nr XX/141/2020 w sprawie *przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pokrzywnica.*

Przez naruszenie prawa w sposób istotny w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97). Uchybieniem takim jest między innymi naruszenie przepisów prawa, które wyznaczają kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), jak również przepisów, które regulują procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik. Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z.1 - 2).

Podstawę prawną uchwały Nr XX/141/2020 stanowił, m.in. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej: „u.c.p.g.”. Kwestionowaną uchwałę Rada Gminy podjęła po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Pułtusku.

Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. określa enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin. Zgodnie z treścią tego przepisu regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,*
  - c) *uprzątkania 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) *(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.*

Z uwagi na fakt, że wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. regulamin stanowi prawo miejscowe powinien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/GI 531/07).

W § 2 pkt 4 lit. j regulaminu Rada w miejsce frakcji „odpady budowlane i rozbiórkowe” wprowadziła nową nazwę frakcji niezgodną z u.c.p.g., tj. „odpady budowlane i remontowe”. Tymczasem w § 9 ust. 2 pkt 15 regulaminu Rada posłużyła się nazwą frakcji zgodną z u.c.p.g.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że żadne przepisy nie nadają Radzie upoważnienia do modyfikacji ustawowych pojęć. Brak upoważnienia Rady w tym zakresie oznacza zakaz modyfikacji przepisów czy pojęć ustawowych, tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że przyjęte regulacje w zakresie ustalenia frakcji odpadów powinny być wewnątrznie spójne w ramach tego samego aktu prawnego oraz odpowiadać regulacjom zawartym w u.c.p.g. Niespójności terminologiczne zarówno wobec treści u.c.p.g., jak i wewnątrz uchwały, w odniesieniu do frakcji odpadów, stanowią bezsprzecznie istotne naruszenie prawa.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy postanowienia zawarte w § 4 ust. 2 regulaminu, w którym Rada ustaliła, że:

*„2. Na nieruchomości lub jej częściach takich jak garaże i podwórka dopuszcza się:*

- 1) *mycie pojazdów samochodowych pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie; w szczególności ścieki takie nie mogą być bezpośrednio odprowadzane do zbiorników wodnych, kanalizacji deszczowej lub do ziemi;*

*2) doraźne naprawy pojazdów samochodowych związane z ich bieżącą eksploatacją pod warunkiem, że powstające odpady będą gromadzone w pojemnikach do tego przeznaczonych i że czynności te nie będą powodować zanieczyszczeń wód i gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów”.*

W odniesieniu do powyższego organ nadzoru wskazuje, że Rada w sposób nieuprawniony dokonała ograniczenia miejsc, w których dopuszcza się mycie i naprawę pojazdów samochodowych wyłącznie do garaży i podwórek.

Podstawę dla uchwalenia obowiązków wyżej wskazanych stanowi art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia 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. W myśl przywołanego przepisu Rada Gminy została upoważniona 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 (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18). Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. nie upoważnia natomiast organu stanowiącego Gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia i naprawy pojazdów samochodowych wyłącznie w miejscach wskazanych w regulaminie. Wprowadzając takie ograniczenia Rada przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać ustalenie Rady zawarte w § 7 regulaminu, w którym Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązek opróżniania tych zbiorników z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia bądź wylewania na powierzchnię terenu. Rada ustaliła również, że pojemność zbiorników bezodpływowych powinna wystarczyć na opróżnianie ich nie częściej niż raz w tygodniu. Ustalenie Rady zawarte w § 7 regulaminu nie określa konkretnej częstotliwości, z jaką należy opróżniać zbiorniki bezodpływowe. Adresat regulaminu, na podstawie tegoż ustalenia nie będzie mógł ocenić tego, jak często powinien pozbywać się nieczystości ciekłych ze zbiornika bezodpływowego. Ustalenie w przywołanym brzmieniu uniemożliwi adresatom prawidłowe wypełnienie obowiązku określonego w u.c.p.g. Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. w zakresie, w jakim nie określiła częstotliwości zgodnie z upoważnieniem przewidzianym w przywołanym przepisie.

W § 8 ust. 1 pkt 4 regulaminu Rada Gminy wskazała, jako jedną z frakcji zbieranej w sposób selektywny (w workach) – bioodpady. Organ nadzoru wskazuje, że objęcie tymi ustaleniami wyłącznie bioodpadów należy uznać za nieprecyzyjne w odniesieniu do regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), zwanego dalej: „rozporządzeniem”.

W § 3 rozporządzenia określone zostały rodzaje frakcji, które zbiera się w sposób selektywny. Wśród nich wskazano:

- „1) papier;
- 2) szkło;
- 3) metale;
- 4) tworzywa sztuczne;
- 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów”.

Zgodnie natomiast z § 4 ust. 5 rozporządzenia frakcją odpadów, o której mowa w § 3 pkt 5, tj. odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, zbiera się w pojemnikach (odpowiednio workach) koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio”. Ustalenie Rady uznać należy za nieprecyzyjne wobec regulacji zawartej w rozporządzeniu w zakresie, w jakim Rada uwzględniła wyłącznie bioodpady.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy również ustalenie regulaminu w zakresie, w jakim Rada w sposób nieprecyzyjny w odniesieniu do art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. zatytułowała rozdział 6 regulaminu. Przywołana wyżej regulacja u.c.p.g. jako jeden z elementów obligatoryjnych regulaminu wskazuje określenie w nim wymagań dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tymczasem Rada w tytule rozdziału 6 regulaminu ograniczyła się wyłącznie do sformułowania: „*Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe*”.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2a u.c.p.g. przewiduje dla Rady upoważnienie do określenia w regulaminie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku, m.in. poprzez utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2a u.c.p.g. w zakresie, w jakim nie objęła regulaminem kwestii dotyczącej zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów oraz związanego z tym obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może ani wykraczać poza granice upoważnienia określone w u.c.p.g. ani tym bardziej pomijać regulacji, które obligatoryjnie powinny zostać objęte regulaminem. Z treści bowiem art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Konkludując niniejszy wywód należy uznać, iż brak wypełnienia delegacji w zakresie określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych, jak również w zakresie nie uwzględnienia w regulaminie kwestii dotyczącej zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów oraz związanego z tym obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. stanowi bezspornie podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*  
*/podpisano elektronicznie/*