



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 6855

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 121/2020 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2020 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3, § 5 w zakresie sformułowania: „oraz uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości”, § 9 pkt 10, § 10 pkt 1 lit. a tiret drugie oraz lit. b tiret drugie i § 15 ust. 1 załącznika do uchwały nr XIX/174/20 Rady Gminy Bobrowo z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobrowo.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą nr XIX/174/20 Rada Gminy Bobrowo przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, w formie załącznika do uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 grudnia 2020 r. Zawiadomieniem z 23 grudnia 2020 r. znak WNK.DT.4131.33.2020 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Stanowisko Gminy Bobrowo przedstawiono w piśmie z dnia 29 grudnia 2020 r, załączając opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (dokument konsultacji projektu tej uchwały).

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 4 ust. 1-2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „ustawą”. Przepis ten upoważnia radę gminy do określa zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, które dotyczą ściśle wskazanego zakresu spraw m. in. wymagań w zakresie:

- 1) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady;
- 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;
- 3) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 4) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 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) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Ponadto przepisy art. 5 – 6a ustawy określają podstawowe obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku. Jednocześnie przepisy ustawy uległy istotnej modyfikacji na skutek nowelizacji ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579), które weszły w życie 6 września 2019 r.

Regulamin jest aktem prawnym określającym szczegółowe obowiązki właścicieli nieruchomości, których przestrzeganie jest sankcjonowane karą grzywny (art. 10 ust. 2a ustawy), dlatego istotne jest ściśle przestrzeganie zakresu upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”

Mając na wadze obowiązek przestrzegania zakresu upoważnienia oraz utrwaloną w tym względzie wykładnię orzecznictwa sądów administracyjnych należy zakwestionować wskazane poniżej regulacje załącznika do uchwały (regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobrowo):

- 1) § 3 regulaminu stanowi o obowiązku uprzątnięcia „sopli lodowych i śniegu z dachów i gzymsów”. Jednakże w nawiązaniu do podstawy prawnej – art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, w wykładni sądów administracyjnych, którą organ nadzoru podziela, ustalono: „Nie ma podstaw do tego, by regulamin przewidywał nakaz usuwania sopli lodowych i nawisów śnieżnych z okapów, rynien i innych części nieruchomości, nawet jeżeli mogą one stwarzać zagrożenie dla osób trzecich. Dachy i gzymsy budynków nie stanowią bowiem części nieruchomości przeznaczonej do użytku publicznego, nawet jeżeli wystają nad publicznie dostępnymi ciągami komunikacyjnymi. Nie oznacza to, iż właściciel nie ma takiego obowiązku i że nie może ponieść odpowiedzialności prawnej związanej z jego nieprzestrzeganiem, w szczególności odpowiedzialności za wyrządzoną w ten sposób szkodę. Kwestii tych nie można jednak normować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2020 r. sygn. II SA/Kr 256/20) Podobne wnioski przyjęto w wyrokach: WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Go 869/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 515/15; WSA w Warszawie z dnia 2 września 2020 r. sygn. VIII SA/Wa 322/20. Ponadto uchwała nie reguluje innych wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy);
- 2) w § 5 określając zasady utrzymania czystości przy dokonywaniu napraw pojazdów, ustalono kryterium unikania „uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości”. Określony w ten sposób ogólny warunek unikania uciążliwości wkracza w materię prawa sąsiedzkiego tzw. immisji, uregulowaną w art. 144 ustawy Kodeks cywilny (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2014 r. sygn. II SA/Bd 964/14) i nie odpowiada obowiązkowi ustalenia konkretnych warunków zachowania czystości i porządku w trakcie takich czynności (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy);
- 3) zapis § 9 pkt 10 regulaminu w sposób opisowy określa i wydziela frakcję odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących „z drobnych prac nie wymagających pozwolenia na budowę” oraz zastrzega, że odpady te będą dostarczane „odpłatnie” na zamówienie u przedsiębiorcy. W przepisach ustawy, w tym w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawodawca posługuje się pojęciem „odpady budowlane i rozbiórkowe”, a zatem organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do definiowania lub podziału takiej kategorii odpadów komunalnych na odpady pochodzące z drobnych prac nie wymagających pozwolenia na budowę, zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót. Ponadto przepis podstawy prawnej nie upoważnia do określania w uchwale zasad ponoszenia odpłatności za odbiór odpadów. Na marginesie należy zaznaczyć, że w odrębnej uchwale rada gminy może ograniczyć ilość odpadów budowlanych odbieranych przez gminę w zakresie jej ustawowego obowiązkowego zadania (art. 6r ust. 3a ustawy). Natomiast regulamin ma charakter regulacji uniwersalnej i dlatego ustalony w uchwale podział frakcji odpadów budowlanych jest zbędny.

Szczególnego omówienia wymaga zapis § 9 pkt 10 lit. c regulaminu, który zezwala na wywóz gruzu na drogę za zgodą zarządcy drogi (proces przetwarzania odpadów). Regulacja ustawy, a w konsekwencji również regulaminu (aktu wykonawczego) precyzuje proces przetwarzania odpadów na nieruchomości (ich właściwego zbierania i magazynowania) oraz określa sposoby pozbywania się odpadów z nieruchomości – ich odbioru przez uprawnione podmioty. Analizowana ustawa nie zajmuje się procesami przetwarzania (np. odzysku) odpadów przez następnich posiadaczy - podmioty, które odebrały odpady. Natomiast inne możliwości zagospodarowania odpadów przez właścicieli nieruchomości regulują odrębne przepisy, w tym zgodnie z art. 27 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach: „Osoba fizyczna i jednostka organizacyjna niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi tylko takie rodzaje odpadów, za pomocą takich metod odzysku, określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 10, i w takich

ilościach, które mogą bezpiecznie wykorzystać na potrzeby własne.” Wskazany zakres spraw ustalono w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 roku w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz.U. z 2016 r. poz. 93);

- 4) § 10 pkt 1 regulaminu ustala częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, w tym co dwa tygodnie odpadów zmieszanych i bioodpadów z nieruchomości zamieszkałych wielorodzinnych. Odbiór odpadów z nieruchomości zamieszkałych jest zadaniem obowiązkowym gminy (art. 6c ustawy) i w tym zakresie w nowym brzmieniu art. 6r ust. 3b ustawy określano minimalną częstotliwość: nie rzadszą „niż raz na tydzień” („Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych.” Jest to ustawowa gwarancja minimalnej częstotliwości odbioru odpadów przez gminę. Dlatego zasadne jest stwierdzenie nieważności zapisu w części dotyczącej § 10 pkt 1 lit. a tiret drugie oraz lit. b tiret drugie uchwały. Na marginesie zwracam uwagę, że podstawa prawna wymaga ustalenia częstotliwości „pozbywania się” odpadów przez właścicieli nieruchomości, a nie ich „odbierania”;
- 5) postanowienie § 15 ust. 1 regulaminu w sposób ogólny formułuje postulat, aby utrzymanie zwierząt nie stanowiło zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi - zapis ten w zasadzie powiela dyspozycję podstawy prawnej i nie formułuje konkretnych obowiązków w tym zakresie. „Sąd podzielił również stanowisko strony skarżącej, że przepis § 13 ust. 1 uchwały stanowiący, iż utrzymywanie zwierząt domowych nie może stanowić zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi, pozbawiony jest doniosłości normatywnej i stanowi w rzeczywistości postulat. Podkreślić należy, że rada gminy, na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg upoważniona została do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w granicach upoważnienia, a nie do formułowania ogólnych celów, dążeń i stanów pożądaných.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 kwietnia 2018 r. sygn. II SA/Bd 118/18).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu upoważnienia wynika z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Bobrowo podejmując uchwałę nr XIX/174/20 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
Wicewojewoda  
Józef Ramlau