



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 grudnia 2024 r.

Poz. 5908

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.239.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 grudnia 2024 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

uchwały Nr VI/39/24 Rady Gminy Nowinka z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowinka.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Nowinka w dniu 28 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr VI/39/24 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowinka, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowinka*, dalej jako „Regulamin” lub „Załącznik do uchwały”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 listopada 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 19 grudnia 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

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 2024 r. poz. 399 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, z kolei art. 4 ust. 2 ustawy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jakie powinien 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) 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.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy: „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”.

Brzmienie powyższych przepisów (art. 4 ust. 2 ustawy) jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty.

Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały postanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Gminy Nowinka w **§ 3 ust. 3 Regulaminu** ustaliła, iż właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w następujący sposób:

- a) nadmiar błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika przylegającego bezpośrednio do nieruchomości należy usuwać na bieżąco na krawędzi chodnika od strony jezdni, w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów,

b) inne zanieczyszczenia (np. liście, gałęzie, trawę) zalegające chodnik należy usuwać sukcesywnie, aby utrzymać czystość i zapobiec nieprzewidzianym wypadkom.

Przed wszystkim należy zauważyć, iż ustawodawca uregulował już w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy kwestie dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4830/21, obowiązki nakładane na właścicieli nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio z chodnikami wynikają nie z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, ale wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń 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; a przy tym właściciele nieruchomości nie są obowiązani do uprzątnięcia chodników, na których jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wskazuje zatem jednoznacznie obowiązki właścicieli nieruchomości w odniesieniu do terenu położonego poza granicami ich nieruchomości wskazując przestrzeń (chodnik w podanym wyżej znaczeniu) oraz określając czynności, które mają wykonywać właściciele nieruchomości. Zatem treść wskazanego wyżej § 3 ust. 3 Regulaminu modyfikuje art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nakładając na właścicieli nieruchomości dodatkowe obowiązki nieznanne ustawie co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowy Regulamin w § 3 ust. 5 lit. a dopuścił możliwość napraw samochodów poza warsztatami naprawczymi na terenie nieruchomości pod warunkiem, że naprawy te nie będą powodowały uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości.

Powyższa regulacja jest przekroczeniem delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Uznać to również należy za wkroczenie w stosunki sąsiedzkie, a więc materię regulowaną prawem cywilnym - art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.) Przepis art. 4 ust 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnił organ gminy 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. Nie upoważnił natomiast do wprowadzenia generalnego zawężenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warszatem jedynie do napraw nieuciążliwych dla sąsiednich nieruchomości.

Mocą postanowień § 9 przedmiotowego Regulaminu Rada zabroniła:

- 1) wrzucania do pojemników i worków na odpady komunalne substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu, żużlu, śniegu, lodu oraz wlewania substancji ciekłych;
- 2) umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych innych odpadów, takich jak odpady budowlane i rozbiórkowe, przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, które należy zbierać oddzielnie i usuwać na zasadach określonych w niniejszym Regulaminie;
- 3) zagęszczania odpadów komunalnych zbieranych w pojemnikach w sposób uniemożliwiający ich usunięcie z pojemnika.

W ocenie organu nadzoru sformułowane wyżej zakazy stanowią niewątpliwie przekroczenie upoważnienia ustawowego. Jak zauważył WSA w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 355/21 wskazane wyżej regulacje są sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, który zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Kwestie objęte dyspozycją § 9 Regulaminu zostały uregulowane w przepisach odrębnych, przede wszystkim zaś w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.), która w art. 23 ust. 1 wprowadza generalną zasadę, że odpady są zbierane w sposób selektywny, jak również reguluje sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów. Gmina w ramach zadań własnych w zakresie utrzymania czystości i porządku tworzy na własnym terenie warunki niezbędne do utrzymania czystości i porządku, w szczególności poprzez tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

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 więc nieuprawnione (vide: wyroki WSA w Białymstoku w sprawach o sygn. akt II SA/Bd 1484/10 oraz II SA/Bk 196/20).

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 w § 16 ust. 1 właścicieli i opiekunów utrzymujących zwierzęta domowe do:

- zachowania środków ostrożności i stałego nadzoru zwierzęcia (pkt 1),
- w przypadku posesji, na której pies jest utrzymywany, jest obowiązany ogrodzić tę posesję, lub jej część w sposób uniemożliwiający wydostanie się zwierzęcia poza ogrodzenie (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru delegacja ta nie została zrealizowana w Programie w sposób jasny i jednoznaczny. Trudno dopatrzeć się w określeniu: „zachowanie środków ostrożności i stałego nadzoru zwierzęcia” wytycznych w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Przepis ten sformułowany jest w sposób ogólny i mało precyzyjny co w znaczący sposób utrudni jego stosowanie w zestawieniu z dyspozycją ustawową.

Odnosząc się do nałożonego obowiązku ogrodzenia posesji lub jej części w sposób uniemożliwiający wydostanie się zwierzęcia poza ogrodzenie w kontekście wskazanych wyżej przepisów, ograniczenia ustalane przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wskazane wyżej regulacje Regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe i nakładają obowiązki nieprzewidziane w delegacji ustawowej w postaci obowiązku ogrodzenia posesji czy też oznakowaniu jej tabliczką. Tak sformułowane przepisy dotyczące sposobu sprawowania pieczy nad zwierzętami wykraczają poza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż przedmiotowy Regulamin nie zawiera regulacji w zakresie zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich, co przesądza o braku wyczerpania delegacji ustawowej wynikającej z przywołanego wyżej art. 4 ust. 2 pkt 7 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
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj