



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 08 stycznia 2020 r.

Poz. 166

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.764.2019.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, poz. 1309, poz. 1696, poz. 1815)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XII/86/2019 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Biały Bór.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 listopada 2019 r. Rada Miejska w Białym Borze podjęła uchwałę Nr XII/86/2019 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Biały Bór. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 grudnia 2019 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>1)</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tego aktu *rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.*

W tym miejscu zauważyć należy, iż aktualne brzmienie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostało nadane ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>2)</sup>, która weszła w życie w dniu 6 września 2019 r. (poza wyjątkami określonymi w art. 27 pkt 1-4 cyt. ustawy, które przewidują inne terminy wejścia w życie). Przywołana ustawa w ramach przepisów przejściowych, dotyczących regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, stanowi w art. 9 ust. 1, iż *rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*

Organ stanowiący gminy, uchwalając zatem regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie po dniu 6 września 2019 r., powinien dostosować jego treść do przepisów ustawy zmienianej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

I tak, zgodnie z nowym brzmieniem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, *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,

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.).

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579).

- 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) *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;*
- 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.*

Dodatkowo, 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) *postanović 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 (art. 4 ust. 2a ustawy).*

W tym miejscu podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3)</sup> do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego

<sup>3)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Z uwagi zatem na fakt, iż wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe, winien on 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 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa<sup>4)</sup>.

Organ nadzoru stwierdza, że przyjęty przez organ stanowiący Gminy Biały Bór w dniu 27 listopada 2019 r. – a więc już po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – akt, nie spełnia wymogów wynikających z nowego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W akcie tym Rada Miejska w Białym Borze nie zawarła postanowień wynikających z:

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem nie określiła wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie: odpadów niebezpiecznych, 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.

Dodatkowo, w § 6 Regulaminu, organ stanowiący Gminy Biały Bór zawarł zapisy dotyczące obowiązków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, jednakże w zapisach tych pominięto kwestię wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, mianowicie – obowiązków dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

W konsekwencji, uchwała Nr XII/86/2019 nie spełnia wymogów, jakie przepisy prawa stawiają w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Stwierdzone uchybienie, polegające na nieujęciu w uchwale materii wskazanych wprost przez ustawodawcę jako koniecznych do uregulowania, zgodnie z orzecznictwem sądowno-administracyjnym<sup>5)</sup>, ma charakter istotnego naruszenia prawa, co uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnego całego aktu.

Z treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, że regulamin określać winien także *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego*. Przy czym ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. w art. 1 pkt 17 lit. e nadała nowe brzmienie art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym *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*. Tymczasem, Rada Gminy Biały Bór w § 11 ust. 4 Regulaminu ustaliła częstotliwość odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w następujący sposób:

2) odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne od właściciela nieruchomości będzie prowadzone:

a) w okresie od kwietnia do października:

§ jeden raz na tydzień z budynków wielolokalowych na terenie miasta Biały Bór,

§ jedne raz na dwa tygodnie z pozostałych budynków na terenie miasta Biały Bór,

§ jeden raz na dwa tygodnie na terenie wiejskim gminy Biały Bór.

<sup>4)</sup> Por. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 441/15, WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 524/14, WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06.

<sup>5)</sup> Por. wyroki: WSA z Gdańska z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 66/09, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/06.

Przy czym, w § 1 ust. 8 pkt 2 Regulaminu Rada Gminy wskazała, że (...) *za budynki wielolokalowe uznaje się budynki, w których znajdują się siedem lub więcej lokali mieszkalnych.*

Powyższa regulacja została podjęta z naruszeniem art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem nie respektuje określonej w tym przepisie minimalnej częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z budynków wielolokalowych w okresie od kwietnia do października.

Z przywołanego powyżej unormowania wynika, że w regulaminie należy określić częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych zarówno z terenu nieruchomości jak i z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W uchwale Nr XII/86/2019 zakres powyższej regulacji nie został określony. Rada bowiem określiła częstotliwość i sposób odbierania nie zaś pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, pomijając w ogóle kwestie pozbywania się odpadów i nieczystości ciekłych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Dodatkowo, zauważenia wymaga, że z treści cytowanego wyżej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika wprost, iż prowadzone przez gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniać powinny 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. Powyższe oznacza, że w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych przyjmuje się zarówno odpady wymienione w cyt. unormowaniu, jak i te, które wynikają z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, tj. papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady.

Tymczasem Rada Miejska w Białym Borze, w § 1 ust. 9.1 i 9.2 Regulaminu wskazała jedynie, że dopuszcza się możliwość zorganizowania przez gminę punktu selektywnego zbierania i wywożenia odpadów, przez co można rozumieć, że Rada Gminy przewidziała możliwości braku takiego punktu zbiórki odpadów, a tym samym braku możliwości przekazywania odpadów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, do tego punktu.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/86/2019 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie *przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Biały Bór*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że uchwała Nr XII/86/2019 Rady Miejskiej w Białym Borze uchybia przepisom rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>6)</sup>. W myśl § 124 tego aktu *podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Zgodnie zaś z § 57 ust. 3 rozporządzenia punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu - skrótem "pkt" bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu (...).* Tymczasem Rada Miejska w Białym Borze w § 1 Załącznika do uchwały Nr XII/86/2019 ustępy 8 i 9 podzieliła na kolejne jednostki redakcyjne oznaczając je cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, a zatem tak jak winien być oznaczony ustęp, nie zaś punkt (§ 57 ust. 2 ww. rozporządzenia), powodując zaburzenie reguł odczytywania zawartych w nich tekstów.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

**Marek Subocz**  
WICEWOJEWODA

<sup>6)</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).