



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 30 grudnia 2019 r.

P-1.4131.764.2019.AA

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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. 1571, 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 gminach¹. 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 ustaw², 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 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.).

² 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).

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.

Dodatkowo, w myśl 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.

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 Polskiej³ 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 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 prawa⁴.

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 m.in. 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 w odniesieniu do dwóch spośród wymienionych przez ustawodawcę w przywołanym przepisie frakcji odpadów, tj. odpadów niebezpiecznych oraz odpadów

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

⁴ 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.

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.

Organ stanowiący Gminy Biały Bór nie uregulował również kwestii utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, do czego był zobowiązany w myśl art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W §5 ust. 4 uchwalonego regulaminu określił jedynie sposób realizacji obowiązku utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Zauważyć trzeba, że z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, iż regulamin określać winien także częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Wprawdzie, w §5 ust. 5 – 7 regulaminu zawarte są zapisy odnoszące się do kwestii gromadzenia odpadów na terenach ogólnodostępnych i przeznaczonych do użytku publicznego, a także sposobu pozbywania się odpadów z ww. miejsc, to jednak pojęcia odmiennie użyte przez uchwałodawcę w każdym z tych postanowień („tereny ogólnodostępne”, „tereny lub obiekty służące do użytku publicznego”, „miejsca publiczne”, „obszary przeznaczone do użytku publicznego”) są niedostatecznie precyzyjne, co nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że Rada zrealizowała ustawowy wymóg określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Wyjaśnić zaś należy, że uchwała organu stanowiącego gminy winna w każdym przypadku być precyzyjna i kompletna, a jej treść nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych.

Wobec omówionych powyżej braków w regulaminie czystości i porządku na terenie Gminy Biały Bór, uznać trzeba, że uchwała Nr XII/86/2019 nie spełnia wymogów, jakie przepisy prawa stawiają w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Stwierdzone uchybienia, polegające na nieuwjęciu w uchwale materii wskazanych wprost przez ustawodawcę jako koniecznych do uregulowania, zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym⁵, ma charakter istotnego naruszenia prawa, co uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnego całego aktu.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę na inne nieprawidłowości w przedmiotowej uchwale. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy powinna określić w regulaminie częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W §11 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XII/86/2019 Rada Miejska w Białym Borze postanowiła, że *pozbywanie się odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości odbywa się poprzez ich umieszczenie w odpowiednich pojemnikach i workach, a następnie odbieranie ich przez przedsiębiorcę odbierającego odpady*. Z kolei, w ust. 4 pkt 2 tej regulacji unormowała częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, różnicując je w zależności od okresu roku i obszaru gminy. W przepisie tym Rada ustaliła, że *odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne od właściciela nieruchomości będzie prowadzone:*

a) w okresie od kwietnia do października:

⁵ Por. wyroki: WSA z Gdańsku 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.

*§ jeden raz na tydzień z budynków wielolokalowych na terenie miasta Biały Bór,
§ jedno raz na dwa tygodnie z pozostałych budynków na terenie miasta Biały Bór,
§ jeden raz na dwa tygodnie na terenie wiejskim gminy Biały Bór.*

b) w okresie od listopada do marca:

*§ jeden raz na dwa tygodnie z budynków wielolokalowych na terenie miasta Biały Bór,
§ jeden raz na cztery tygodnie z pozostałych budynków na terenie miasta Biały Bór,
§ jeden raz na cztery tygodnie na terenie wiejskim gminy Biały Bór.*

Przy czym, w §1 ust. 8 pkt 2 regulaminu organ stanowiący Gminy Biały Bór wskazał, że (...) *za budynki wielolokalowe uznaje się budynki, w których znajdują się siedem lub więcej lokali mieszkalnych.*

Powyższe unormowania stoją w sprzeczności z art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu nadanym w art. 1 pkt 17 lit. e ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw), 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.*

Po pierwsze, ustawodawca przewidział możliwość różnicowania częstotliwości odbierania odpadów zmieszanych i bioodpadów wyłącznie z uwagi na rodzaj zabudowy, tj. budynki wielolokalowe i budynki mieszkalne jednorodzinne, ustalając jednocześnie minimalną częstotliwość odbierania tych frakcji odpadów w okresie od kwietnia do października. Rada Miejska w Białym Borze nie jest uprawniona do zmniejszania ustalonej przez prawodawcę częstotliwości oraz do zastosowania innych kryteriów jej różnicowania. W świetle przyjętych przez Radę rozwiązań w tym zakresie, w okresie od kwietnia do października odpady zmieszane i bioodpady odbierane będą jeden raz na dwa tygodnie ze wszystkich obszarów wiejskich gminy, bez względu na rodzaj zabudowy. Tymczasem, w przypadku budynków wielolokalowych, bez względu na to gdzie są one usytuowane, odpady te winny być odbierane co najmniej raz na tydzień. Po drugie, prawnie nieuzasadnione jest definiowanie przez organ stanowiący Gminy budynku wielolokalowego jako budynku, w którym znajduje się siedem lub więcej lokali mieszkalnych.

Dodatkowo, za uwaga, że z treści przywołanego wcześniej 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 pkt 2 i ust. 10 regulaminu wskazała jedynie, że dopuszcza się możliwość zorganizowania przez gminę punktu selektywnego zbierania i wywożenia odpadów zebranych selektywnie w postaci zużytego sprzętu elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, przez co można rozumieć, że organ stanowiący Gminy przewidział możliwości braku takiego punktu zbiórki odpadów, a tym samym braku możliwości przekazywania odpadów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt1 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”⁶. 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.

Wicewojewoda Zachodniopomorski

Marek Subocz

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Białym Borze,
- 2) a/a.

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