



Poznań, 3 lipca 2023 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.250.2023.4

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 4 ust. 4 oraz § 5 ust. 3 w zakresie wyrazu: „Drobne” załącznika nr 1 do uchwały nr LXV/658/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Koło - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 31 maja 2023 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr LXV/658/2023 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Koło, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin został uchwalony „w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały” i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572) i art. 3 ust. 2 pkt 6a, art. 4 ust. 1, 2 i 2c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519, z 2023 r., poz. 877)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 czerwca 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.), zwanej dalej „u.u.c.p.g.”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., regulamin jest aktem prawa miejscowego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., zgodnie z którym: „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, 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) 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”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a u.u.c.p.g.: „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”.

Uchwała podejmowana w oparciu o omówioną wyżej podstawę prawną, jak wprost wynika z treści art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 4 ust. 4 Regulaminu rada postanowiła: „Utrzymanie czystości i porządku na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych”. Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta w sposób nieuprawniony wkracza w materię unormowaną w art. 5 ust. 2 u.u.c.p.g., dodatkowo ją modyfikując, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W art. 5 ust. 2 u.u.c.p.g. ustawodawca wprost postanowił, że: „Wykonywanie obowiązków, o których mowa w ust. 1, na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych”. Nie jest to zatem bliżej nieokreślone „utrzymanie czystości i porządku na terenie budowy”, jak przyjęła rada w spornym przepisie Regulaminu, ale wykonywanie obowiązków ściśle określonych, wskazanych w art. 5 ust. 1 u.u.c.p. Przepis ten zawiera katalog konkretnych zadań nałożonych na właściciela nieruchomości w ramach zapewnienia utrzymania czystości i porządku. I tak: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

1) wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

2) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;

3) zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1;

3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków;

3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

4) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;

5) realizację innych obowiązków określonych w regulaminie”.

Unormowanie powyższej materii ustawowo wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy. Rada nie została upoważniona do wkraczania w tę materię, ani do jej modyfikowania. Zapisy normujące obowiązek wykonawcy robót budowlanych utrzymania czystości i porządku na terenie budowy, będące powtórzeniem norm ustawowych zawartych w art. 5 ust. 2 u.u.c.p.g., są bez wątpienia przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 u.u.c.p.g. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 26 lutego 2015 r., II SA/Łd 1146/14; CBOSA).

Biorąc pod uwagę powyższe, uznać należy, że przepis § 4 ust. 4 Regulaminu został uchwalony z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a w związku z art. 5 ust. 2 u.u.c.p.g., co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

Zgodnie z treścią § 5 ust. 3 Regulaminu: „Drobne naprawy pojazdów samochodowych, poza warsztatami naprawczymi mogą odbywać się na terenie nieruchomości, przy zachowaniu bezpieczeństwa i bez negatywnego wpływu na środowisko naturalne”. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi użyte w tym przepisie określenie „drobne” naprawy.

Z delegacji ustawowej art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 lit. d u.u.c.p.g. jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 21 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 124/19; CBOSA). Pogląd ten znalazł również odzwierciedlenie w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r, gdzie Sąd ten stwierdził, że organ uchwałodawczy gminy „nie ma natomiast upoważnienia ustawowego do postawienia warunków w postaci tego, że mycie dotyczy wyłącznie nadwozia pojazdu, a naprawa obejmuje niezdefiniowane «drobne naprawy». Takie normy w sposób nieuprawniony ograniczają zakres dozwolonych zachowań, ingerując też w prawa podmiotowe jednostki (zob. także wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, dostępny w CBOSA)”.

Podsumowując, rada nie miała podstaw do wprowadzenia w Regulaminie ogólnego ograniczenia możliwości tylko do drobnych napraw (§ 5 ust. 3 Regulaminu). Postanowienie to w sposób istotny narusza omawianą normę kompetencyjną. Dla przywrócenia stanu zgodnego

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

z prawem, koniecznym i zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazu: „Drobne”.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
/-/ Michał Zieliński  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Miejska Koła

Burmistrz Miasta Koła

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117