



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 maja 2019 r.

WNP-O.4131.8.2019

**Rada Gminy w Wiśniewie**  
**Wiśniewo 86**  
**06-521 Wiśniewo**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy w Wiśniewie nr VI/33/2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wiśniewo, w zakresie: § 1, § 2, § 3 ust. 5, § 4 ust. 6, § 6 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów „będących własnością myjącego pojazd samochodowy”, § 10 pkt 3 i pkt 6, § 15, § 23 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wiśniewo, stanowiącego załącznik do uchwały nr VI/33/2019.

### **Uzasadnienie**

W dniu 17 kwietnia 2019 r. Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę nr VI/33/2019 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wiśniewo. Integralną część uchwały nr VI/33/2019 stanowi załącznik: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wiśniewo* (dalej: *Regulamin*).

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 29 kwietnia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, z późn. zm., dalej: *u.c.p.g.*).

Pismem z dnia 23 maja 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy w Wiśniewie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/33/2019.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr VI/33/2019 narusza prawo w sposób istotny, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia, zgodnie z argumentacją przytoczoną poniżej.

Art. 4 ust. 2 pkt 1-8 *u.c.p.g.* normuje zagadnienia, które obligatoryjnie określa regulamin utrzymania czystości i porządku. Niniejszy artykuł posiada charakter zamknięty i wyczerpujący (brak klauzuli „w szczególności”). Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca

zastosowania tego przepisu i normowanie innych kwestii, które nie zostały wymienione w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* Wykroczenie w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego poza ramy upoważnienia ustawowego, w tym powtarzanie i modyfikowanie norm prawnych rangi ustawowej, stanowi istotne naruszenie prawa (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 585/06 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Sz 994/08, *źródło*: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Unormowana w art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) zasada praworządności wymaga, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12, *źródło*: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W § 1 *Regulaminu* Rada Gminy określiła w pkt 1-8 zagadnienia unormowane w *Regulaminie*, powtarzając i modyfikując przepisy zawarte w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*, co zgodnie z argumentacją określoną powyżej stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 2 *Regulaminu* Rada Gminy określiła, że *Regulamin* obowiązuje właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz osoby przebywające czasowo na terenie gminy. Tymczasem jest to zagadnienie wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* co oznacza, że § 2 *Regulaminu* istotnie narusza prawo.

W § 3 ust. 5 *Regulaminu* Rada Gminy zdefiniowała pojęcie punktu selektywnej zbiórki określając, że: *należy przez to rozumieć w znaczeniu art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, z tym, że punkty takie mogą być stacjonarne lub mobilne, punktem mobilnym jest także samochód odbierający wyselekcjonowane odpady sprzed domów lub w wyznaczonych na terenie gminy miejscach*. Tymczasem art. 3 ust. 2b *u.c.p.g.* normuje, że: *gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami*. Tym samym § 3 ust. 5 *Regulaminu*, dopuszczając wprowadzenie punktu mobilnego jako jednej z form punktu selektywnego zbierania odpadów, w sposób istotny narusza art. 3 ust. 2b *u.c.p.g.* Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 kwietnia 2015 r. nr PN-II.4131.151.2015 orzekł, że: *ustawodawca nie wykluczył przy tym możliwości równoległego funkcjonowania mobilnych punktów selektywnej zbiórki odpadów, jednakże brzmienie przepisu ust. 2b w art. 3 ustawy jednoznacznie przesądza, iż mobilne formy zbierania odpadów nie mogą być potraktowane jako wypełnienie obowiązku utworzenia stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez gminę. W konsekwencji wprowadzonych zmian oparcie gminnego systemu gospodarki odpadami wyłącznie na mobilnych punktach selektywnej zbiórki nie będzie stanowiło wypełnienia ustawowego obowiązku w tym zakresie* (Legalis 1200737).

W § 4 ust. 6 *Regulaminu* Rada Gminy określiła obowiązek utrzymywania w należyтым stanie sanitarnym pomieszczeń mieszczących pojemniki lub worki na odpady. Powyższe unormowanie istotnie narusza prawo z uwagi na przekroczenie granicy upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2

pkt 2 *u.c.p.g.* Niniejszy przepis upoważnia bowiem radę gminy do unormowania warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Niniejsze upoważnienie odnosi się tym samym jedynie do pojemników, a nie do pomieszczeń, gdzie są umieszczone pojemniki (*vide*: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 lipca 2017 r. nr PN 4131.190.2017, Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. poz. 3233).


W § 6 ust. 1 pkt 2 *Regulaminu* Rada Gminy określiła, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może być dokonywane wyłącznie na nieruchomościach *będących własnością myjącego pojazd samochodowy*. Organ nadzoru stwierdza, że takie unormowanie, które ogranicza możliwość mycia pojazdu tylko do nieruchomości właściciela pojazdu wykracza poza upoważnienie ustawowe oraz istotnie narusza prawo. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnia bowiem Radę Gminy do określenia w *Regulaminie* zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do kompetencji Rady podejmującej uchwałę w tym zakresie należy zatem wskazanie takich warunków, aby opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie zgodnie z ustawą powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ponadto uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od posiadania prawa własności nieruchomości, wkracza w stosunki umowne i własnościowe, uregulowane przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm., por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2016r. sygn. akt IV SA/Po 869/15, *źródło*: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W § 10 pkt 3 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do selektywnej zbiórki odpadów. Tymczasem unormowania *u.c.p.g.* jednoznacznie wskazują, że nie istnieje obowiązek selektywnego zbierania odpadów, na co wskazują przepisy *u.c.p.g.* dotyczące wyższych opłat za nieselektywny zbiór odpadów (art. 6 ust. 4, art. 6k ust. 3). Tym samym § 10 pkt 3 *Regulaminu* istotnie narusza prawo i jest sprzeczny z ww. przepisami *u.c.p.g.* Podobnie § 10 pkt 6 *Regulaminu* wprowadzający we wszystkich rodzajach zabudowy obowiązkowe selektywne zbieranie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną powyżej.

W § 15 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała zakaz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz ośliaków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe. Należy stwierdzić, że ww. przepis *Regulaminu* istotnie narusza prawo z uwagi na wykroczenie poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* Wyżej wymienione zagadnienie jest już unormowane w art. 49 i art. 50 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. *o nawozach i nawożeniu* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1259).

W § 23 ust. 1 *Regulaminu* Rada Gminy określiła co następuje: *nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z niniejszego Regulaminu sprawuje Wójt Gminy Wiśniewo*. Należy stwierdzić, że unormowania art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* nie przewidują upoważnienia rady gminy do określania ww. zagadnienia, co oznacza, że § 23 ust. 1 narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*

Podsumowując opisane powyżej istotne naruszenia prawa należy podkreślić, że *Regulamin* jest aktem prawa miejscowego wymagającym szczególnej precyzji i zachowania zasad poprawnej legislacji z uwagi na fakt, że zawiera przepisy, których złamanie może skutkować nałożeniem kary grzywny w trybie przewidzianym w art. 10 *u.c.p.g.* tj. według przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, z późn. zm.).



Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018*).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy w Wiśniewie nr VI/33/2019, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w tym zakresie nieważna. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc prawną.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a