



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 2 stycznia 2020 r.

Poz. 28



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.559 .2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 31 grudnia 2019 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/73/2019 Rady Gminy Stanin z dnia 28 listopada 2019r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin”, w części obejmującej § 2 ust. 9 pkt 18 w brzmieniu: „z samochodów osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich”, § 3 w brzmieniu: „położonych wzdłuż chodnika”, § 10 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 w brzmieniu: „między innymi” regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/73/2019 Rady Gminy Stanin z dnia 28 listopada 2019r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin”, w części obejmującej § 2 ust. 9 pkt 18 w brzmieniu: „z samochodów osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich”, § 3 w brzmieniu: „położonych wzdłuż chodnika”, § 10 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 w brzmieniu: „między innymi” regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XIV/73/2019 Rady Gminy Stanin została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2019 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Stanin podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010).

W myśl tego przepisu, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, 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 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Zgodnie z brzmieniem 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 jednorodzinными 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.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę.

W § 2 ust. 9 pkt 18 regulaminu Rada wskazała, iż zużyte opony (z *samochodów osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich*) – należy dostarczać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) lub przekazać w systemie akcyjnym.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu regulamin określa szczegółowe wymagania 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 co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a oraz m. in. zużytych opon.

Ustawodawca wprowadził zatem konieczność uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy szczegółowych zasad selektywnego zbierania na terenie gminy odpadów komunalnych – obejmujących frakcję odpadów „zużyte opony”.

W § 2 ust. 9 pkt 18 regulaminu wprowadzono ograniczenie w zakresie odbierania przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych zużytych opon zawężone do konkretnych opon wprost wymienionych w uchwale.

Regulacja § 2 ust. 9 pkt 18 regulaminu wskazuje, iż właściciele nieruchomości pozbawieni są – w ramach uiszczanej przez nich opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – możliwości pozbywania się zużytych opon niewymienionych w uchwale w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W art. 4 ust. 2 ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera delegację dla rady do ustanowienia aktu prawa miejscowego. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W doktrynie i orzecznictwie sądowym ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co oznacza, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Stosownie do uregulowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać ani modyfikować zakresu tego upoważnienia.

Skoro zatem ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazał, iż selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych ma obejmować frakcję – zużyte opony, co zresztą Rada wskazała również w § 2 ust. 2 pkt 17 regulaminu, brak jest podstaw prawnych do wprowadzania w podejmowanym przez Radę regulaminie postanowień dotyczących „*opon z samochodów osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich*”.

Jak stanowi § 3 regulaminu, właściciele nieruchomości *położonych wzdłuż chodnika* mają obowiązek uprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez uprzątnięcie i gromadzenie ww. zanieczyszczeń na skraju chodnika od strony jezdni w taki sposób, aby nie utrudniało to ruchu i nie zagrażało przechodniom i pojazdom.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów „*położonych wzdłuż chodnika*” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Z kolei, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Z powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, wzdłuż tej nieruchomości, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019r., sygn. akt II SA/Gd 121/19 oraz WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019r., sygn. akt II SA/Ke 770/19).

Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

W przedmiotowej uchwale, mimo braku kompetencji, obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego ograniczono zaś do właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników. W wyniku dokonanej regulacji wprowadzone zostały różnicowania podmiotowe dotyczące obowiązku uprzątnięcia zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rolą prawodawcy lokalnego jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie ustalenie zakresu podmiotowego takiego obowiązku.

W związku z tym należało uznać, że § 3 regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przepisy regulaminu mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego, a nie właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodnika.

W § 10 ust. 1 pkt 1 regulaminu, jako jedno z wymagań dotyczących utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej Rada wymieniła *przestrzeganie obowiązujących przepisów sanitarno-epidemiologicznych i ochrony środowiska*.

Powyższe unormowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie wymagań sanitarnych i epidemiologicznych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia do odwoływania się w uchwale do przestrzegania bliżej nieokreślonych przepisów sanitarno-epidemiologicznych i ochrony środowiska. Powinność postępowania właścicieli nieruchomości - jak i pozostałych obywateli - w sposób zgodny z przepisami prawa, nie jest uzależniona od woli rady gminy (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019r., sygn. akt II SA/Bd 506/19).

Powyższą argumentację należy odnieść również do regulacji § 10 ust. 1 pkt 2 regulaminu, w której jako kolejne z wymagań wymieniono *posiadanie budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt, spełniających wymogi ustawy z dnia 7 lipca 1994r. „Prawo budowlane”*.

Rada gminy nie może ustanawiać warunków czy wymagań, jeżeli kwestie te są regulowane w odrębnych obowiązujących przepisach wyższej rangi np. ustawy czy rozporządzenia. Regulamin

utrzymania czystości i porządku nie może być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018r., sygn. akt II SA/OI 740/18).

Stosownie do § 10 ust. 3 regulaminu, przy hodowli zwierząt gospodarskich powinny być spełnione *między innymi* następujące wymogi (...).

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 10 ust. 3 regulaminu w zakresie słów : „*między innymi*.” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przyjęta regulacja nie wskazuje bowiem w sposób wyczerpujący wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Biorąc pod uwagę rygor odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu, określony w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, że regulamin powinien zawierać jasne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych sformułowania w zakresie określenia wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Podjęta na podstawie art.4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwała Nr XIV/73/2019 ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/73/2019 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Stanin
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stanin