



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 marca 2023 r.

Poz. 2345



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.120.2023

z dnia 30 marca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LI/286/2023 Rady Gminy Grabowiec z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Grabowiec, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „oraz chodników położonych wzdłuż nieruchomości” 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 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/286/2023 Rady Gminy Grabowiec z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Grabowiec, w części obejmującej § 3 w brzmieniu: „oraz chodników położonych wzdłuż nieruchomości” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LI/286/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 marca 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Grabowiec podjęła m.in. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.).

W myśl 4 ust. 1 ww. ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

W art. 4 ust. 2 ustawa stanowi, że 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) uprzątnięcia 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.

Ponadto, na podstawie art. 4 ust. 2a ww. 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;
- 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.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 1- 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę.

Akt prawa miejscowego zgodnie z art. 94 Konstytucji RP jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu.

Zatem istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest ustalenie czy Rada wypełniła cały zakres spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Grabowiec nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie 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.

Natomiast na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy regulamin winien określać częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Analiza uchwały Nr LI/286/2023 wykazała, że Rada Gminy w uchwalonym Regulaminie całkowicie pominęła, wymaganą ustawowo, kwestię dotyczącą określenia minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na nieruchomościach niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego.

Należy podkreślić, że upoważnienie ustawowe określone w art. 4 ust. 2 pkt 2 dotyczy zasad zbierania odpadów komunalnych i brak jest podstaw prawnych do zawężania zakresu

tego upoważnienia wyłącznie do odpadów komunalnych z terenów nieruchomości zamieszkałych - adresatami norm zawartych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy są bowiem wszyscy właściciele nieruchomości, a nie jedynie właściciele nieruchomości zamieszkałych.

Rada Gminy podejmując uchwałę w wykonaniu udzielonego jej upoważnienia ustawowego winna wyczerpująco uregulować wszystkie kwestie określone w upoważnieniu, w tym określić minimalną pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, z uwzględnieniem parametrów wskazanych w ustawie oraz częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych zarówno z nieruchomości zamieszkałych, jak i z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne.

W uchwale nie określono również częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych, w tym z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W przepisie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca nakazuje określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Aby wypełnić dyspozycję tego przepisu należy określić częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenów wszystkich nieruchomości, w tym również z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona również inną wadą prawną.

W § 3 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że *„Obowiązek właścicieli nieruchomości dotyczący uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz chodników położonych wzdłuż nieruchomości winien być realizowany poprzez ich zbieranie w miejscu, w którym nie będą utrudniały ruchu pieszych i pojazdów oraz nie będą stanowiły dla nich zagrożenia”*.

Należy zauważyć, że na podstawie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy – w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768) – właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez 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 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

drogowej 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 dróg dla pieszych, położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nich dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

W związku z tym należy uznać, że § 3 Regulaminu w zakresie słów: „*oraz chodników położonych wzdłuż nieruchomości*” 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.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że Rada Gminy Grabowiec podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 2 marca 2023 r. – tj. po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 5 sierpnia 2022 r. winna formułować podejmowane przez siebie regulacje z wykorzystaniem aktualnego brzmienia pojęć i definicji jakimi posłużył się ustawodawca.

Należy zauważyć, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogą modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. sygn. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. sygn. II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017r. sygn. II SA/Ol 722/17).

Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/286/2023, 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 Grabowiec,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Grabowiec.