



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 października 2023 r.

Poz. 6012



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.378.2023

z dnia 16 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLI/257/2023 Rady Miejskiej w Modliborzycach z dnia 26 września 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Modliborzyce, w części obejmującej § 3 ust. 2 w brzmieniu: „z wydzielonej części drogi publicznej przeznaczonej do ruchu pieszych położonej bezpośrednio przy granicy nieruchomości” oraz §13 ust. 6 i ust. 9 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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/257/2023 Rady Miejskiej w Modliborzycach z dnia 26 września 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Modliborzyce, w części obejmującej §3 ust. 2 w brzmieniu: „z wydzielonej części drogi publicznej przeznaczonej do ruchu pieszych położonej bezpośrednio przy granicy nieruchomości” oraz § 13 ust. 6 i ust. 9 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/257/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Modliborzycach podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469).

W myśl art. 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) 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.
- 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.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1-2a ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W § 3 ust. 2 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą Rada Miejska postanowiła, że podmioty dysponujące nieruchomością w części służącej do użytku publicznego mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z *wydzielonej części drogi publicznej przeznaczonej do ruchu pieszych położonej bezpośrednio przy granicy nieruchomości*, poprzez odgarnięcie ich w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych pojazdów.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „z wydzielonej części drogi publicznej przeznaczonej do ruchu pieszych położonej bezpośrednio przy granicy nieruchomości” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodne 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 (*podkreślenie moje*).

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 dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli pobierane są opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takiej drodze) 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 przedmiotowej uchwale, Rada Miejska dokonała nieuprawnionej ingerencji w sytuację prawną osób będących adresatami normy wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (gdyż odniosła obowiązki do zasad uprzątnięcia dróg dla pieszych przylegających bezpośrednio do nieruchomości). W związku z tym należy stwierdzić, że § 3 ust. 2 Regulaminu we wskazanym wyżej zakresie 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.

W myśl § 13 ust. 6 Regulaminu, *właściciel nieruchomości zobowiązany jest do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub*

ekonomicznie nieuzasadniona właściciel wyposaża nieruchomość w zbiornik bezodpływowy na nieczystości ciekłe lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

W ocenie organu nadzoru § 13 ust. 6 Regulaminu wykracza poza kompetencje przyznane Radzie Gminy w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Obowiązek właścicieli nieruchomości w zakresie podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej został określony wprost w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy właściele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez 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.

Z powołanego przepisu wynika, że w sytuacji gdy sieć kanalizacyjna nie istnieje lub jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wówczas właściele nieruchomości mają obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, przysługuje im zatem prawo wyboru w tym zakresie. Natomiast w przypadku wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę zasadą jest, że nieruchomość ma być przyłączona do sieci, a jedyny wyjątek dotyczy sytuacji, kiedy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Wtedy jedynie przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 49/10, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt II OSK 1417/18).

Rada Miejska nie jest władna powtarzać, ani tym bardziej modyfikować przepisów ustawowych w uchwalanym regulaminie. 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 orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Za podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uznać należy również regulację § 13 ust. 9 Regulaminu.

W myśl tego przepisu opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz osadników przydomowych oczyszczalni ścieków odbywa się na podstawie indywidualnego zgłoszenia właściciela nieruchomości do podmiotu świadczącego takie usługi, posiadającego zezwolenie Burmistrza Modliborzyc na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie Gminy Modliborzyc..

Przytoczona regulacja § 13 ust. 9 Regulaminu nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach a dotyczy kwestii uregulowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym Rada Miejska w sposób nieuprawniony wkroczyła w materię uregulowaną ustawowo.

Obowiązek korzystania przez właścicieli nieruchomości z usług odpowiedniego podmiotu w zakresie wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub opróżniania osadnika oczyszczalni przydomowej, jak również obowiązek udokumentowania korzystania z ww. usług w formie umowy i dowodów uiszczenia opłaty za te usługi, wynika wprost z art. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W świetle art. 6 tej ustawy, właściele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

- 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub,
 - 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2
- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi (ust. 1).

Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b (ust. 1a).

Należy podkreślić, iż regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ww. ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Oznacza to, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza zakres wyraźnego upoważnienia (por. m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010r., sygn. II SA/Bd 1229/10; wyrok WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Gl 371/10; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2015r., II OSK 959/14).

W art. 6 ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości (...) ustawodawca wyraźnie określił, że Rada Gminy jest uprawniona do ustalenia innych sposobów udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b tej ustawy. Realizacja tego upoważnienia ustawowego następuje z woli ustawodawcy w odrębnej uchwale, podejmowanej na podstawie tego przepisu.

W świetle powyższego brak podstaw prawnych do powtarzania albo modyfikowania postanowień art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w uchwale podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 -2a tej ustawy.

Stosownie do uregulowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., II OSK 2012/12).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/257/2023, 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) Przewodniczący Rady Miejskiej w Modliborzycach
- 2) Burmistrz Modliborzyc