

# **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

## **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.84.2022**

z dnia 22 czerwca 2022 r.

Rada Gminy Świdnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIV/308/2022 Rady Gminy Świdnica z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Świdnica, w całości.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 maja 2022 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Świdnica.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 1b ust. 2, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.), art. 3 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.)

Kwestionowana uchwała uchwalona została jako akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą". Przepis ten stanowi, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to regulamin jest aktem prawa miejscowego. W ustępie 2 cytowanego artykułu ustawodawca szczegółowo uregulował przedmiot obowiązkowej regulacji objętej regulaminem. Zatem zadaniem organu stanowiącego gminy było określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, co najmniej w zakresie enumeratywnie wskazanym przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy. W przepisie tym ustawodawca dokonał szczegółowego wyliczenia kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Wyliczenie to ma zatem charakter obowiązkowy. Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia regulaminu winna zawierać pełen zakres regulacji określony w tym przepisie.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy w Świdnicy w uchwalonym regulaminie czystości i porządku na terenie gminy (dalej zwanym regulaminem) nie unormowała wszystkich przekazanych jej do unormowania w tym regulaminie kategorii spraw. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy

regulamin określać powinien m.in. rodzaj i minimalną pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych, tymczasem regulamin zupełnie pomija tę kwestię. W szczególności tego zagadnienia nie normuje rozdział 3 regulaminu, który choć swoim tytułem odnosi się do tego zagadnienia, to w istocie w swojej treści nie zawiera takiej regulacji.

Zdaniem organu nadzoru regulamin nie w pełni normuje także zagadnienie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych przewidziane w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Tę kategorię spraw reguluje §7 regulaminu, jednak dokładna analiza jego treści wskazuje, że wobec niektórych rodzajów (frakcji) odpadów komunalnych lokalny prawodawca zamiast częstotliwości ich "pozbywania się" uregulował częstotliwość ich "odbierania" przez Gminę. Jest to zasadnicza różnica, albowiem adresatem norm określających częstotliwości "odbierania" odpadów komunalnych jest gmina (art. 6c ustawy), zaś norm dotyczących częstotliwości ich "pozbywania się" właściciele nieruchomości. Ponadto to pierwsze zagadnienie powinno być przedmiotem odrębnej regulacji z art. 6r ust. 3 ustawy. Opisany błąd prawodawczy regulaminu dotyczy zasadniczych frakcji odpadów, tj. pozostałych (zmieszanych), papieru i szkła.

Wobec tego, że wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających obowiązkowej regulacji objętej regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy na podstawie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy, zarówno w zakresie braku uregulowania wszystkich zagadnień określonych ustawą, jak i przekroczenia ustawowego upoważnienia, stanowią istotne naruszenie przepisów prawa, zachodziła konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru dostrzegł w regulaminie także inne istotne naruszenia prawa.

Wątpliwości organu nadzoru wzbudziła przyjęta w regulaminie definicja odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych (§ 2 pkt 4 regulaminu). Organ nadzoru wskazuje, że 1 stycznia 2022 r. weszła w życie ustawa nowelizująca, determinująca kolejne zmiany w zakresie funkcjonowania gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi. Mowa tu o ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2151). Nowelizacja ta wprowadza szereg zmian do wielu ustaw z zakresu gospodarki odpadami, w tym do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.). Wspomniana nowelizacja wprowadza wiele zmian, wśród których jedną z nich jest zmiana klasyfikacji odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Z punktu widzenia tego zagadnienia w pierwszej kolejności zauważyć należy, że ustawodawca zdecydował się na zmianę definicji odpadów komunalnych. Obecnie, tj. od 1 stycznia 2022 r., definicja ta jest bardziej rozbudowana i wyłącza w sposób wyraźny z definicji odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach). W związku z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych z grupy odpadów komunalnych konieczne stało się również dostosowanie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zauważyć nowe brzmienie art. 1b ustawy, gdzie dodano ust. 2, zgodnie z którym do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi. Tym samym, mimo że odpady

budowlane i rozbiórkowe nie są odpadami komunalnymi, to na gruncie ww. ustawy traktować je należy tak jak odpady komunalne. Oznacza to, że gmina ma obowiązek postępować z tymi odpadami jak z odpadami komunalnymi. Tym samym odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych podlegają obowiązkowemu odbiorowi przez gminę z nieruchomości zamieszkałych. W ustawie prawodawca nie zdefiniował pojęcia odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zgodnie z art. 1a ustawy pojęcia tych odpadów należy poszukiwać w ustawie o odpadach. Zgodnie z nowym pkt. 6a w art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach, przez odpady budowlane i rozbiórkowe należy rozumieć „odpady powstałe podczas robót budowlanych”. Definicja ta nawiązuje do pojęcia robót budowlanych zdefiniowanego w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), zgodnie z którym przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Odesłanie w definicji odpadów budowlanych i rozbiórkowych do pojęcia robót budowlanych oznacza, że odpadami tymi będą również odpady pochodzące z wykonywanych robót budowlanych w gospodarstwach domowych, na które trzeba uzyskać pozwolenia na budowę lub które podlegają zgłoszeniu do administracji budowlanej. Skoro prawodawca zdecydował o objęciu system gospodarowania odpadami komunalnymi także odpadów budowlanych i rozbiórkowych w rozumieniu ustawy o odpadach, pochodzących z gospodarstw domowych, to lokalny prawodawca nie ma uprawnień do wyeliminowania z gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych odpadów budowlanych i rozbiórkowych w rozumieniu ustawy o odpadach jednakże pochodzących z wykonywanych robót budowlanych w gospodarstwach domowych, na które trzeba uzyskać pozwolenia na budowę lub które podlegają zgłoszeniu do administracji budowlanej. Co do omawianej kategorii odpadów lokalny prawodawca ma jedynie uprawnienie do ograniczenia ilości ich odbioru, co wynika wprost z art. 6r ust. 3a ustawy). Mając na względzie powyższe, oprócz przewidzianej w regulaminie definicji odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych istotnie naruszają prawo także pozostałe postanowienia regulaminu wyłączające z systemu odbioru odpadów komunalnych Gminy Świdnica odpady budowlane i rozbiórkowe pochodzące z gospodarstw domowych z wykonywania robót budowlanych, na które trzeba uzyskać pozwolenia na budowę lub które podlegają zgłoszeniu do administracji budowlanej. Chodzi tu m.in. o §4 ust. 3 pkt 3, §4 ust. 4 pkt 3, §4 ust. 5 pkt 3 regulaminu.

Istotnie narusza prawo także § 3 pkt 3 regulaminu, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w terminie 6 miesięcy od dnia: wejścia w życie regulaminu, przy sieci istniejącej; przekazania sieci do eksploatacji, przy sieci nowo wybudowanej, o ile nieruchomość nie została wcześniej wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, jednakże przepis ten nie upoważnia rady gminy do określenia terminu, w jakim przyłączenie to ma nastąpić. Rada Gminy nałożyła natomiast na wskazane w tym przepisie osoby obowiązek wynikający częściowo z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, przy czym zmodyfikowała go i zaostrzyła w stosunku do brzmienia ustawowego poprzez zakreslenie, bez upoważnienia ustawowego, terminu 6 miesięcy na realizację tego obowiązku. Jednocześnie wskazać należy, że ustawodawca w art. 5 ust. 7 ustawy upoważnia i obliuguje organ gminy do wydania decyzji nakładającej na właściciela obowiązek przyłączenia nieruchomości do

sieci kanalizacyjnej, który to obowiązek, w myśl ust. 9 cytowanego artykułu, można wyegzekwować w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 244/11 oraz z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 192/11).

W toku badania legalności regulaminu, organ nadzoru stwierdził również, iż przyjęte przez Radę uregulowania § 18 ust. 2 regulaminu stanowią przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ocenie organu nadzoru regulamin ma określać m.in. szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ustawodawca nie upoważnił rady do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również judykatura m.in. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12), w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Istotnie narusza prawo także §3 pkt 11 regulaminu. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad, tj. warunków w jakich można dokonywać mycia pojazdów samochodowych i ich naprawy poza warsztatami naprawczymi, z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska, a nie wskazaniem rodzaju napraw, które mogą być przeprowadzane, czy też ograniczania tych napraw do "drobnych". Ponadto w wyroku z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 7/19 WSA w Olsztynie orzekł, że „Rada gminy nie posiada podstawy prawnej do ingerowania w prawo właściciela samochodu do władania rzeczą, tak jak stało się to w gminie, gdzie ograniczono to prawo do dokonywania „drobnych napraw” - tym bardziej, że pojęcie to jest niedookreślone, a więc nie może mieć charakteru normatywnego”.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione.

#### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

