WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.51.1.2019.JW1

Wrocław, 26 czerwca 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 509),

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 1 w fragmencie „1) części nieruchomości służące do użytku publicznego – chodniki bezpośrednio przylegające do granicy nieruchomości, w rozumieniu u.c.p.g." oraz § 1 pkt 6 uchwały nr IX/53/2019 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 23 maja 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodzku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 23 maja 2019 r. uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 29 maja 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

- **§ 1 pkt 1 w fragmencie „1) części nieruchomości służące do użytku publicznego – chodniki bezpośrednio przylegające do granicy nieruchomości, w rozumieniu u.c.p.g." został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na przekroczeniu kompetencji ustawowej i modyfikacji regulacji ustawowej dotyczącej uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości;**
- **§ 1 pkt 6 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na dokonaniu w uchwale zmieniającej ustaleń, co do treści uchwały zmienianej, bez oznaczenia jednostki redakcyjnej uchwały zmienianej, której brzmienie zostało ustalone.**

Na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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, 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych

i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Realizując wynikającą z tych przepisów kompetencję prawodawczą Rada Miejska w Kłodzku przyjęła regulacje, które w sposób istotny naruszają prawo.

1. W § 1 pkt 1 uchwały – ustalając brzmienie § 2 pkt 1 uchwały zmienianej – przyjęto, że występujące w uchwale określenie części nieruchomości służące do użytku publicznego oznacza chodniki bezpośrednio przylegające do granicy nieruchomości, w rozumieniu u.c.p.g.

Tymczasem, zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątanie 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.

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

W uchwale, mimo braku kompetencji, obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego – poprzez wadliwe zdefiniowanie tego pojęcia – ograniczono zaś do właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników. Wydaje się to być efektem połączenia (czy raczej pomieszania) ze sobą dwóch odrębnych instytucji prawnych dotyczących uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Niemniej, w wyniku dokonanej regulacji wprowadzone zostały zróżnicowania podmiotowe dotyczące obowiązku uprzątnięcia zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rolą prawodawcy miejscowego jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie ustalanie zakresu podmiotowego takiego obowiązku.

Należy zauważyć, że zakwestionowana definicja wpływa na zakres obowiązków określonych w § 4 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko (tj. w uchwale zmienianej). Zgodnie z wskazanym przepisem właściciele nieruchomości realizują bowiem obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez: 1) niezwłoczne przystąpienie do ich uprzątnięcia, 2) systematyczne uprzątanie innych zanieczyszczeń, w tym niepożądanych roślin, ich części lub opadłych liści oraz 3) gromadzenie błota, śniegu i lodu uprzątniętego z części nieruchomości służących do użytku publicznego w pryzmach przy krawędzi jezdni, poza terenem przystanków komunikacyjnych, w sposób nie zagrażający bezpieczeństwu przechodniów i pojazdów, nie utrudniający ruchu oraz zatrzymywania się pojazdów, nie utrudniający wsiadania i wysiadania uczestników ruchu, nie zagrażający istniejącej roślinności oraz umożliwiający swobodny odpływ wody do kanalizacji deszczowej. Ponadto ustalono, że sprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń należy wykonywać na bieżąco, w przypadku wystąpienia czynników powodujących konieczność podjęcia tych działań oraz zakazano przemieszczania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń do kratek ściekowych bądź koszy ulicznych.

Tym samym poprzez wadliwe zdefiniowanie nieruchomości służących do użytku publicznego organ stanowiący gminy w sposób nieuprawniony zaingerował w sytuację prawną osób będących adresatami normy wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (gdyż odniósł

obowiązki do zasad uprzątania chodników przylegających do granicy nieruchomości), a jednocześnie pominął obligatoryjną regulację uchwały odnoszącą się do utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (gdyż pominął regulację odnoszącą się do nieruchomości służących do użytku publicznego). Zarówno taka ingerencja, jak i pominięcie obligatoryjnej materii uchwały muszą być ocenione jako istotnie naruszające prawo.

2. W § 1 pkt 6 uchwały stwierdzono, że w uchwale zmienianej wprowadza się zmianę polegającą na tym, że „ilekroć w uchwale mowa jest o Gminie Miasta Kłodzka należy przez to rozumieć Gmina Miejska Kłodzko".

W przeciwieństwie do pozostałych punktów § 1 uchwały, w § 1 pkt 6 uchwały nie wskazano jednak, treścią jakiego przepisu uchwały zmienianej miałoby stać się cytowane sformułowanie. Taki sposób sformułowania przypisu uchwały jest zaś nie do pogodzenia z – wynikającą z art. 2 Konstytucji RP – zasadą przyzwoitej legislacji, będącą jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – dalej jako ZTP, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Zgodnie z opisanymi w § 83 – § 97 ZTP regułami tworzenia aktów i przepisów nowelizujących, konieczne jest jednoznaczne określenie jaka jednostka redakcyjna uchwały nowelizowanej otrzyma wskazane w uchwale nowelizującej brzmienie. Brak takiego oznaczenia musi być zaś traktowane jako istotnie naruszając zasadę przyzwoitej legislacji, gdyż powoduje, że w obrocie prawnym pozostanie akt prawny, którego treści nie sposób jednoznacznie ustalić.

Tak sformułowanego, jak w § 1 pkt 6 uchwały, przepisu nie sposób przenieść do treści uchwały zmienianej. Jednocześnie nie jest to przepis przejściowy, mogący samodzielnie obowiązywać w uchwale zmieniającej. Prawidłowe byłoby zatem dodanie do uchwały zmienianej przepisu o treści zawartej w § 1 pkt 6 uchwały. Wadliwe jest zaś ustalenie w uchwale zmieniającej znaczenia pojęcia Gmina Miasto Kłodzko występującego w uchwale zmienianej.

Wobec tego, że § 1 pkt 6 uchwały w sposób istotny narusza zasadę przyzwoitej legislacji, konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak