



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 5 sierpnia 2016 r.

Poz. 4697

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR WN-II.4131.1.31.2016 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2016 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIII/176/16
Rady Gminy w Drwini z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku
na terenie gminy Drwinia – w części, tj. w zakresie § 9 ust. 1 pkt 5, 6 i 7 tej uchwały**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 446) **stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIII/176/16 Rady Gminy w Drwini z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Drwinia – w części, tj. w zakresie § 9 ust. 1 pkt 5, 6 i 7 tej uchwały.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2016 r. Rada Gminy w Drwini podjęła uchwałę Nr XXIII/176/16 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Drwinia. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego w dniu 7 lipca 2016 r.

Podstawę prawną uchwały stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.).

W wyniku oceny nadzorczej rzeczony uchwały organ nadzoru powziął wątpliwości co do zapisu jej § 9 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz § 16 (głównie ust. 5 i 6) dotyczących – odpowiednio – obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w określonym terminie, oraz obowiązku utrzymania w stanie czystości miejsca zbierania i gromadzenia odpadów. Wprowadzenie powyższych obowiązków, zdaniem organu nadzoru, stanowi wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego, wynikającego z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wobec powyższego, zawiadomieniem z dnia 18 lipca 2016 r., znak: WN-II.4100.290.2016, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały, jednocześnie zwracając się o przedłożenie przez Radę Gminy w Drwini wyjaśnień w związku z zaistniałymi wątpliwościami.

W odpowiedzi na przywołane zawiadomienie do organu nadzoru pismem Rady Gminy w Drwini datowanym na dzień 28 lipca 2016 r., znak: RO.0004.12.2016, przesłane zostały wyjaśnienia co do zaistniałych wątpliwości. Z ich treści wynika, cyt. „...zmiany w zakresie § 16 pkt 5 i 6 Regulaminu będą wprowadzone na sesji rady gminy w miesiącu sierpniu bieżącego roku. Natomiast w związku ze złożoną w 2014r. skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego dot. analogicznych zapisów w Regulaminie stanowiącym załącznik do Uchwały Nr XXXIV/256/13 Rady Gminy w Drwini z dnia 20 maja 2013r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Drwinia podtrzymujemy zapisy § 9 ust. 1 pkt 6 i 7 Regulaminu”.

Przepis art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, stanowiący podstawę prawną uchwalenia regulaminu brzmi, cyt.:

„1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. 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) uprzątnięcie 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) (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.

2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu”.

Cytowany przepis art. 4 wyznacza obligatoryjną treść uchwały w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Oznacza to, że regulamin przyjęty przez radę gminy musi zawierać unormowania wszystkich kwestii w nim wyszczególnionych jak również niedopuszczalnym jest dokonywanie modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów ustawy. Innych kompetencji, wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego nie można domniemywać.

Natomiast przepisem wyznaczającym obowiązki właścicieli nieruchomości jest przepis art. 5 ust. 1 cytowanej ustawy, który stanowi, że:

Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

- 1) wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 2) 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;
- 3) zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a;
- 3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;
- 3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
- 4) 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;
- 5) realizację innych obowiązków określonych w regulaminie (tzn. mieszczących się w normie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Zatem przy badaniu legalności uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy kluczowe znaczenie ma ocena, czy regulamin wypełnia normy obu przywołanych przepisów i czy nie wykracza poza ściśle określone kompetencje. Teza ta znalazła odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08, w którym sąd orzekł, że regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2005 r., nr 236, poz. 2008 ze zm.)) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5. Przy podejmowaniu uchwały czuwać należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 1-5.

Należy stwierdzić, że § 9 ust. 1 pkt 6 i 7 załącznika do uchwały Nr XXIII/176/16 nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączania nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej w terminie równoczesnym z zamieszkaniem w przypadku budowy nowego budynku, modernizacji lub generalnego remontu bądź w terminie 12 miesięcy do nowobudowanej sieci kanalizacyjnej od daty oddania sieci do użytkowania w przypadku nieruchomości zamieszkałych w tej dacie, co wykracza poza normę określoną w art. 5 ust. 1 pkt 2.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wobec uchwały Nr XXIII/176/16 nie wskazano, iż niewłaściwym jest także zapis § 9 ust. 1 pkt 5 regulaminu. Dokonując jednakże w toku postępowania ponownej analizy zapisów § 9 ust. 1 pkt 6 i 7, organ nadzoru doszedł do wniosku, iż ocena ich winna mieć miejsce przy jednoczesnym uwzględnieniu regulacji wynikającej z treści § 9 ust. 1 pkt 5. Zgodnie z jego treścią na właścicieli nałożono obowiązek następujący, a mianowicie, cyt. „wyposażenie nieruchomości w szczelny zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków, gdy sieć kanalizacyjna nie jest doprowadzona do nieruchomości lub gdy nie ma możliwości przyłączenia nieruchomości ze względu na warunki techniczne”. Omawiany zapis, w ocenie organu nadzoru, również winien zostać unieważniony. Zauważyć bowiem należy, że taki zapis w sposób wyraźny modyfikuje przywołany wyżej art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Literalna wykładania zapisów regulaminu prowadzi bowiem do wniosku, że przyłączenie do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe

jedynie w przypadkach określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 zd. 1 ustawy (w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona). Tymczasem regulujące te kwestie cyt. ustawa w art. 5 ust. 1 pkt 2 zd. 2 stanowi jasno, że przyłączenie nie jest obowiązkowe gdy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków czyli przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą odpowiednie wymogi określone przepisami prawa.

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, § 9 ust. 1 pkt 5 o takiej treści, jak zacytowana wyżej, ewidentnie modyfikuje zapisy ustawowe. Pominięto zastrzeżenie, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przeciwnie, odczytując powyższy zapis regulaminowy domniemywać można, że właściciele nieruchomości nawet posiadając przydomową oczyszczalnię, i tak zostają zobligowani do przyłączenia posesji do sieci kanalizacyjnej. Nadto ma to nastąpić w określonym terminie, co stanowi przez Radę Gminy w Drwini wykroczenie poza upoważnienie ustawowe w omawianym zakresie.

Mając powyższe na względzie, Rada Gminy w Drwini dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych. W przedmiotowym regulaminie nałożony został na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości w określonym terminie do istniejącej bądź budowanej sieci kanalizacyjnej. Ponadto z przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie Drwinia nie wynika, że możliwym jest niepodłączenie do sieci kanalizacyjnej w sytuacjach posiadania przydomowej oczyszczalni ścieków. Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przywołanego wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również – co już podkreślono – nieuprawnioną modyfikację jej przepisów. W art. 5 ust. 1 pkt 2 wskazano na obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, jednakże ustawodawca nie określił terminu, w jakim przyłączenie takie ma nastąpić. Nie upoważnił również organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wskazania go w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zatem, arbitralne określenie przez Radę Gminy w Drwini terminu, w jakim nastąpić ma przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej bez wątplenia nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, a mianowicie, że przepisy ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają organom podstaw do określenia terminu, w którym należy przyłączyć nieruchomość do sieci kanalizacyjnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 174/10).

Tak więc wprowadzenie terminu na dokonanie przyłączenia nieruchomości do istniejącej bądź budowanej sieci kanalizacyjnej, a także niejako zawężenie liczby przypadków, gdy nie istnieje obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, należy uznać za modyfikację przepisów i przekroczenie kompetencji ustawowych, a w związku z tym jako istotne naruszenie prawa. Powyższe daje podstawę do stwierdzenia nieważności omawianych zapisów uchwały Rady Gminy w Drwini.

W tym miejscu jedynie na marginesie zaznaczyć należy, nawiązując do podanej w wyjaśnieniach gminy Drwinia informacji, że gmina złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącą sprawy regulaminu utrzymania czystości i porządku podjętego w 2013 r. (uchwała Nr XXXIV/256/13), iż faktycznie zanegowane zapisy § 9 ust. 1 pkt 6 i 7 są powtórzeniem zapisów wprowadzonych do poprzednio podjętego regulaminu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 991/14, stwierdził nieważność zaskarżonych przez Wojewodę Małopolskiego zapisów § 9 ust. 1 pkt 6 i 7 ówczesnego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie Drwinia. Jakkolwiek przywołany wyrok na chwilę obecną jest nieprawomocny – rozprawa przed NSA na tę chwilę nie została jeszcze wyznaczona – to zaznaczyć należy, że sąd I instancji w pełni podzielił argumentację organu nadzoru, wpisując się w aktualną linię orzecniczą sądów administracyjnych w kwestii nałożenia obowiązku terminowego podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej.

W ocenie organu nadzoru, wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest także wprowadzenie do przedmiotowego regulaminu zapisów dotyczących nałożenia obowiązku utrzymania w stanie czystości miejsca zbierania i gromadzenia odpadów (głównie § 16 ust. 5 i 6 uchwały).

Mając jednakże na względzie podaną w przekazanych wyjaśnieniach gminy Drwinia informację o podjęciu we własnym zakresie działań w kierunku zmiany (uchylenia) zapisów regulaminowych dotyczących powyższej kwestii, organ nadzoru przyjmując złożone wyjaśnienia, nie stwierdza nieważności tych zapisów w niniejszym rozstrzygnięciu.

Reasumując, w świetle przedstawionej wyżej argumentacji, organ nadzoru dokonując oceny legalności uchwały Rady Gminy w Drwinii Nr XXIII/176/16 uważa, że kwestia nałożenia obowiązku przyłączenia do sieci kanalizacyjnej w określonym terminie, została wprowadzona do uchwały bez stosownego w tej mierze upoważnienia ustawowego. Ponadto nastąpiła modyfikacja przepisu ustawowego regulującego zagadnienie, w jakich sytuacjach nie jest obowiązkowym podłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. W konsekwencji stwierdza się nieważność przedmiotowej uchwały w omawianym powyżej zakresie.

Stosownie do treści normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność przywołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją rozstrzygnięcia.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, stosownie do postanowienia art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 296).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Radca Prawny
w Wydziale Prawnym i Nadzoru
mgr Artur Słowik