



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2985



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.166.2023

z dnia 25 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXII/316/2023 Rady Gminy Godziszów z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XL/214/2021 Rady Gminy Godziszów z dnia 10 listopada 2021 r. dotyczącej Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Godziszów, w części obejmującej jej § 1 w zakresie wprowadzanego brzmienia § 11 ust. 1: „1. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do przyłączenia nieruchomości do istniejącej się sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenia w nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych” oraz §11 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały zmienianej.

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 LXII/316/2023 Rady Gminy Godziszów z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XL/214/2021 Rady Gminy Godziszów z dnia 10 listopada 2021 r. dotyczącej Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Godziszów, w części obejmującej jej § 1 w zakresie wprowadzanego brzmienia §11 ust. 1: „1. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do przyłączenia nieruchomości do istniejącej się sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenia w nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych” oraz § 11 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały zmienianej.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXII/316/2023 Rady Gminy Godziszów została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy wprowadziła zmiany w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Godziszów, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XL/214/2021 z dnia 10 listopada 2021 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022r. poz. 2519, ze zm.).

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, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, 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, zgodnie z art. 4 ust. 2a 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.

W § 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, że § 11 załącznika do uchwały Nr XL/214/2021 Rady Gminy Godziszów z dnia 10 listopada 2021 r. dotyczącej Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Godziszów otrzymuje brzmienie:

„1. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie niezasadniona, wyposażenia w nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

1. Właściciel nieruchomości wyposażonej w zbiornik bezodpływowy zobowiązany jest do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, z częstotliwością zapobiegającą przepelnieniu zbiornika bezodpływowego, nie rzadziej niż raz na rok.

2. Właściciel nieruchomości wyposażonej w przydomową oczyszczalnię ścieków zobowiązany jest do pozbywania się nieczystości ciekłych z osadników, w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, z częstotliwością zapobiegającą przepelnieniu się zbiornika bezodpływowego, nie rzadziej niż raz na dwa lata.

3. Wywóz nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub opróżniania osadnika oczyszczalni przydomowej należy wykonywać za pośrednictwem przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w tym zakresie.

4. Wójt Gminy Godziszów lub pracownicy Urzędu Gminy przez niego upoważnieni, kontrolują posiadanie umów i dowodów zapłaty za wywóz nieczystości ciekłych, a właściciele nieruchomości zobowiązani są do okazywania w czasie kontroli wymienionych powyżej dokumentów.”,

W ocenie organu nadzoru § 1 uchwały Nr LXII/316/2023, w zakresie w jakim wprowadza regulację § 11 ust. 1 o treści: *„1. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie niezasadniona,*

wyposażenia w nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.” 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 właściciele 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 właściciele 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 Gminy 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 orzecznictwie 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 wprowadzaną § 1 uchwały Nr LXII/316/2023 regulację § 11 ust. 3 regulaminu.

W myśl tego przepisu, wywóz nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub opróżniania osadnika oczyszczalni przydomowej należy wykonywać za pośrednictwem przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w tym zakresie.

Przytoczona regulacja § 11 ust. 3 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 Gminy 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, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele 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).

Za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust.1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uznać należy także wprowadzany uchwałą przepis § 11 ust. 4 regulaminu, zgodnie z którym: *„Wójt Gminy Godziszów lub pracownicy Urzędu Gminy przez niego upoważnieni, kontrolują posiadanie umów i dowodów zapłaty za wywóz nieczystości ciekłych, a właściciele nieruchomości zobowiązani są do okazywania w czasie kontroli wymienionych powyżej dokumentów”*.

Wskazać należy, iż w myśl art. 6 ust. 5a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta kontroluje: (1) posiadanie umów, o których mowa w ust. 1; (2) zgodność postanowień umów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz ze sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1; (3) dowody uiszczania opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b.

Do kontroli, o której mowa w ust. 5a, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.) – art. 6 ust. 5ab ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższe kwestie zostały zatem wyczerpująco uregulowane ustawowo, zaś Radzie Gminy nie przysługują w tym zakresie jakiegokolwiek kompetencje.

Regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie stanowi prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony. Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 414/15).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/316/2023 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 Godziszów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Godziszów