



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 3392



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.186.2023

z dnia 8 maja 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/290/2023 Rady Gminy Rachanie z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/204/2021 Rady Gminy Rachanie z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rachanie, w części obejmującej jej § 1 pkt 1 w zakresie wprowadzenia nowego brzmienia §10 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 regulaminu, stanowiącego załącznik 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 XLIV/290/2023 Rady Gminy Rachanie z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/204/2021 Rady Gminy Rachanie z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rachanie, w części obejmującej jej § 1 pkt 1 w zakresie wprowadzenia nowego brzmienia §10 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/290/2023 Rady Gminy Rachanie została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 kwietnia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy wprowadziła zmiany w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rachanie, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXXI/204/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 4 ust. 1 i 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) uprzątkowania 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.

Zgodnie z § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały § 10 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały zmieniającej otrzymuje brzmienie:

„1. Właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepelnienia się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na terenie nieruchomości i nie powodując uciążliwości dla terenów sąsiednich.

2. Właściciele nieruchomości wyposażonej w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych zobowiązani są do jego opróżniania co najmniej raz na kwartał.

3. Właściciele nieruchomości wyposażonej w przydomową oczyszczalnię ścieków zobowiązani są do opróżniania z osadów ściekowych przydomowych oczyszczalni ścieków z częstotliwością wynikającą z ich instrukcji eksploatacji, jednakże nie rzadziej niż raz w roku.

4. Właściciel nieruchomości wyposażonej w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków zobowiązany jest zawarcia indywidualnej umowy z odbiorcą nieczystości ciekłych posiadającym zezwolenie Wójta Gminy Rachanie, w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transport nieczystości ciekłych oraz do udokumentowania faktu jej zawarcia z potwierdzeniem uiszczenia opłat za te usługi w trakcie kontroli wykonywania tego obowiązku.

5. Użytkowane zbiorniki bezodpływowe i przydomowe oczyszczalnie ścieków muszą spełniać wymagania prawa budowlanego.

6. Nieczystości ciekłe odebrane z terenu nieruchomości, przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie Wójta Gminy Rachanie, o którym mowa w ust. 4, są następnie przekazywane do stacji zlewnej”.

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia § 10 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 - w brzmieniu nadanym § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały - wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Gminy w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwalany przez Radę Gminy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów

komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W art. 6 ust. 1 ww. ustawa stanowi zaś, że 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 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).

W świetle powyższego właściciel nieruchomości może wykonać obowiązek pozbycia się nieczystości ciekłych w sposób wskazany w ustawie, tj. przez zawarcie umowy o świadczenie usług, zapłacenie za ich wykonanie i udokumentowanie tego przez okazanie umowy i dowodów płacenia za usługi.

Ponowne regulowanie wskazanych kwestii przez Radę w regulaminie utrzymania czystości nie znajduje zatem uzasadnienia prawnego i wykracza poza zakres przyznanych jej kompetencji.

Należy zauważyć, że 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.

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).

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).

Poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wykracza także § 10 ust. 6 regulaminu, zgodnie z którym „*Nieczystości ciekłe odebrane z terenu nieruchomości, przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie Wójta Gminy Rachanie, o którym mowa w ust. 4, są następnie przekazywane do stacji zlewnej*”. Jest to bowiem materia mieszcząca się w problematyce wykonywania przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Zgodnie z art. 9 ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transport nieczystości ciekłych powinno wskazywać stacje zlewne, do których nieczystości ciekłe będą dostarczane. Jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania (art. 9 ust. 2 ustawy).

Zatem obowiązek przekazywania przez przedsiębiorcę nieczystości ciekłych do stacji zlewnych wynika z warunków, jakim podlega wykonywanie omawianej działalności, wskazanym w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności i nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z brzmieniem § 10 ust. 5 regulaminu nadanym przedmiotową uchwałą *użytkowane zbiorniki bezodpływowe i przydomowe oczyszczalnie ścieków muszą spełniać wymagania prawa budowlanego*.

W ocenie organu nadzoru powyższe unormowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym zauważono, iż „*Rada gminy nie może ustanawiać warunków czy wymagań, jeżeli kwestie te są regulowane w odrębnych obowiązujących przepisach wyższej rangi np. ustawy czy rozporządzenia. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa*” (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018r., sygn. akt II SA/Ol 740/18).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały

Nr XLIV/290/2023 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 Rachanie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rachanie