



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 maja 2023 r.

Poz. 3561



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.195.2023

z dnia 17 maja 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/289/2023 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVIII/141/2020 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzydnik Duży, w części obejmującej jej § 1 pkt 4 w zakresie wprowadzenia nowego brzmienia §10 ust. 3 i ust. 4 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 XXXIX/289/2023 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVIII/141/2020 Rady Gminy Trzydnik Duży z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzydnik Duży, w części obejmującej jej § 1 pkt 4 w zakresie wprowadzenia nowego brzmienia §10 ust. 3 i ust. 4 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIX/289/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy wprowadziła zmiany w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzydnik Duży, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XVIII/141/2020 z dnia 13 listopada 2020 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 4 ust. 1, 2 i 2a pkt 4 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 4 przedmiotowej uchwały § 10 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej otrzymuje brzmienie:

„1. Właściciele nieruchomości obowiązani 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.

2. Pozbywanie się nieczystości ciekłych z terenów wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe powinno odbywać się z częstotliwością uzależnioną od ilości wytwarzanych nieczystości ciekłych oraz objętości zbiornika, nie rzadziej jednak niż 1 raz na pół roku.

3. Nieczystości ciekłe z terenu nieruchomości powinny być przekazywane uprawnionemu przedsiębiorcy posiadającemu zezwolenie Wójta Gminy Trzydnik Duży na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w przydomowych oczyszczalniach ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

4. Zakazuje się samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków przez właścicieli nieruchomości.

5. Częstotliwość opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków powinna być zgodna z instrukcją ich eksploatacji jednak nie rzadziej jak 1 raz na rok.”.

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia § 10 ust. 3 i ust. 4 - w brzmieniu nadanym § 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały - wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Gminy w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przytoczona regulacja § 10 ust. 3 regulaminu - w brzmieniu nadanym § 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały, 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.

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 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 uiszczenia 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).

Ponadto, 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 1179/98OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że

zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z brzmieniem § 10 ust. 4 regulaminu, nadanym przedmiotową uchwałą, *zakazuje się samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków przez właścicieli nieruchomości.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie stanowią materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów pozbawione jest podstaw prawnych, wskazane kwestie są bowiem przedmiotem regulacji ustawowej. Rada gminy nie może powielać i modyfikować uregulowań ustawy.

Stosownie do treści art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez:

- 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;
- gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków;
- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Tak jak to zostało wskazane powyżej, zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych są zobowiązani zawrzeć umowę o świadczenie usług w omawianym zakresie i udokumentować wykonanie ustawowego obowiązku przez okazanie umowy i dowodów płacenia za usługi.

Ustawodawca nie upoważnił organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do doprecyzowania w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kwestii dotyczących zakazanych form pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych. Tak więc kwestionowana regulacja poprzez posłużenie się zakazem określonego zachowania wykracza poza materię określoną w ustawie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. II SA/Wr 545/09, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 187/20, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 640/21).

Biorąc pod uwagę rygor odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu, określony w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, że regulamin powinien zawierać jasne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych sformułowania w zakresie nakładanych obowiązków.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/289/2023 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 Trzydnik Duży
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Trzydnik Duży