



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 października 2023 r.

Poz. 6090



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.387.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 23 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/358/2023 Rady Gminy Nielisz z dnia 29 września 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nielisz, w części obejmującej § 9 ust. 3 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 11 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

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 XLVIII/358/2023 Rady Gminy Nielisz z dnia 29 września 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nielisz, w części obejmującej § 9 ust. 3 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 11 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/358/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Nielisz podjęła m.in. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.).

W myśl 4 ust. 1 ww. ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

W art. 4 ust. 2 ustawa stanowi, że 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, na podstawie art. 4 ust. 2a ww. 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.

Wydawany na podstawie powyższych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę. Oznacza to, że rada gminy winna ująć wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 tej ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie upoważnienia zawartego w tym przepisie Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

W § 2 ust. 4 zd. trzecie Regulaminu przyjęto, że *zobowiązuje się właścicieli nieruchomości do utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie stanowią wypełnienia upoważnienia przyznanego Radzie w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę, a niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

W uchwale nie wypełniono również delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie 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.

Analiza uchwały Nr XLVIII/358/2023 wskazuje, że Rada Gminy w uchwalonym Regulaminie pominęła kwestię dotyczącą określenia minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na nieruchomościach niezamieszkałych.

Należy podkreślić, że upoważnienie ustawowe określone w art. 4 ust. 2 pkt 2 dotyczy zasad zbierania odpadów komunalnych i brak jest podstaw prawnych do zawężania zakresu tego upoważnienia wyłącznie do odpadów komunalnych z terenów nieruchomości zamieszkałych (§ 7 i § 8 Regulaminu). Adresatami norm zawartych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy są bowiem wszyscy właściciele nieruchomości, a nie jedynie właściciele nieruchomości zamieszkałych.

Rada Gminy podejmując uchwałę w wykonaniu udzielonego jej upoważnienia ustawowego winna wyczerpująco uregulować wszystkie kwestie określone w upoważnieniu, w tym określić minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, z uwzględnieniem parametrów wskazanych w ustawie.

Przedmiotowa uchwała jest obarczona również inną wadą prawną.

Przepis § 9 ust. 3 Regulaminu stanowi, że *pojemniki powinny być utrzymywane w odpowiednim stanie porządkowym, technicznym, w szczególności poprzez stałą naprawę ich szczelności, a także w odpowiednim stanie sanitarnym poprzez ich mycie i co najmniej raz w roku dezynfekowanie.*

Posłużenie się w przytoczonej regulacji sformułowaniem „w szczególności” przesądza o tym, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i miejsc gromadzenia odpadów zostały określone przykładowo, a nie wyczerpująco.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymywania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

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 warunków utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i miejsc gromadzenia odpadów.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W § 11 ust. 3 Regulaminu postanowiono, że *wywóz nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub opróżnianie osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków należy wykonywać przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie tego typu działalności.*

Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy bowiem wskazać, że ustawodawca w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy wyraźnie wskazał, że na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie wspomnianego zezwolenia, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Zetem kwestia dotycząca zezwoleń dla przedsiębiorców na prowadzenie działalności związanej z opróżniania zbiorników bezodpływowych nie należy do materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Postanowienia Regulaminu nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia określonego art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/358/2023 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 Nielisz
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Nielisz