



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 lutego 2023 r.

Poz. 632



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.31.2023

z dnia 25 stycznia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/282/22 Rady Gminy Niedźwiada z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Niedźwiada, w części § 10 ust. 3 w brzmieniu: „instruowania mieszkańców nieruchomości o sposobie korzystania z pojemników”, § 14 ust. 1 zd. drugie oraz § 14 ust. 2 zd. drugie 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.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/282/22 Rady Gminy Niedźwiada z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Niedźwiada, w części § 10 ust. 3 w brzmieniu: „instruowania mieszkańców nieruchomości o sposobie korzystania z pojemników”, § 14 ust. 1 zd. drugie oraz § 14 ust. 2 zd. drugie Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/282/22 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Niedźwiada podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 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 art. 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.

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.

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 ww. ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Niedźwiada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie tego upoważnienia Rada jest uprawniona i zarazem zobowiązana do unormowania w uchwalanym regulaminie m. in. częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

W § 14 ust. 1 Regulaminu stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały przyjęto, że „nieczystości ciekłe muszą być usuwane z nieruchomości z częstotliwością dostosowaną do ilości zużytej wody i w sposób gwarantujący, że nie nastąpi wypływ ze zbiornika, zwłaszcza wynikający z jego przepełnienia, wykluczający zanieczyszczenie gleby i wód podziemnych oraz zapobiegający powstawaniu procesów gnilnych w zbiorniku, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. *W przypadku wyposażenia nieruchomości w osadniki w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków usuwanie osadów ściekowych winno odbywać się zgodnie z instrukcją eksploatacyjną oczyszczalni.*”.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały Nr XLIII/282/22 – ilekroć w ustawie jest mowa o nieczystościach ciekłych - rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków (*podkreślenie moje*).

Aktualne brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostało wprowadzone z dniem 25 lipca 2022 r. mocą art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1549).

Zatem w obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada jest upoważniona do uregulowania w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, tj. ścieków gromadzonych przejściowo zarówno w zbiornikach bezodpływowych, jak również w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków.

W § 14 ust. 1 Regulaminu brak jest postanowień dotyczących częstotliwości pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych gromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, co stanowi niewypełnienie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na Radę Gminy obowiązek określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych. Upoważnienia tego nie wypełnia określony w regulaminie wymóg usuwania osadów ściekowych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków zgodnie z instrukcją eksploatacyjną oczyszczalni.

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego "częstotliwość" należy rozumieć jako częste i systematyczne powtarzanie się jakiejś czynności, jakiegoś zjawiska. Rada ma zatem określić w regulaminie, w jakich odstępach czasowych właściciele nieruchomości mają pozbywać się nieczystości ciekłych gromadzonych w osadnikach umieszczonych w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków; nie chodzi przy tym o wskazanie, kiedy to nastąpi, ale jak często ma być ono dokonywane.

Zawarte w § 14 ust. 1 zd. drugie uregulowanie nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych w tym zakresie.

W § 10 ust. 3 Regulaminu postanowiono, iż w celu zapewnienia odpowiedniego stanu porządkowego pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych właściciele nieruchomości zobowiązani są

do zapewnienia odpowiedniej wielkości i ilości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia, zamykania pojemników w celu ich zabezpieczenia przed dostaniem się do ich wnętrza wód opadowych, *instruowania mieszkańców nieruchomości o sposobie korzystania z pojemników*.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „*instruowania mieszkańców nieruchomości o sposobie korzystania z pojemników*” została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem, w uchwalanym regulaminie Rada Gminy winna zawrzeć postanowienia dotyczące m.in. utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Rada Gminy nie jest władna do nałożenia w uchwalanym regulaminie obowiązku instruowania mieszkańców nieruchomości o sposobie korzystania z pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych.

Obowiązek utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym ma swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten nie upoważnia do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku instruowania czy też pouczania użytkowników nieruchomości, jak prawidłowo korzystać z pojemników do zbierania odpadów (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 września 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 52/20 oraz z dnia 27 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 16/22).

W § 14 ust. 2 regulamin stanowi, że „Wykonanie obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków właściciele nieruchomości zapewniają poprzez zawarcie umowy z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie tego rodzaju działalności. *Właściciele nieruchomości, zobowiązani są do udokumentowania korzystania z usług wykonywanych przez przedsiębiorcę przez okazanie dowodów opłat za te usługi na żądanie osób upoważnionych przez Wójta Gminy Niedźwiada, przechowywanych przez okres dwóch lat.*”.

Przytoczona regulacja § 14 ust. 2 zd. drugie 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 właściciela nieruchomości do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług odbioru nieczystości ciekłych 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).

W ocenie organu nadzoru regulacja § 14 ust. 2 zd. drugie regulaminu nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach a zatem podjęta została z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca nie udzielił radzie gminy delegacji do dookreślenia ustawowego obowiązku, w szczególności określenia przedziału czasu, przez który należy przechowywać dowody zapłaty za usługi tego rodzaju. W art. 6 §1a ustawy dodatkowo upoważnił radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozów odpadów. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

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. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez regulamin. 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).

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).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/282/22 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) Przewodniczący Rady Gminy Niedźwiada
- 2) Wójt Gminy Niedźwiada