

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.67.2020.AOlc

Z dnia 27 maja 2020 r.

Rada Miejska w Rzepinie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

załącznika do uchwały Nr XXVI/157/2020 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin, zwanego dalej „Regulaminem”, w części dotyczącej § 1 Regulaminu, § 8 ust. 1 pkt 5 Regulaminu w zakresie słów „pochodzące z remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia do administracji budowlano – architektonicznych”, oraz § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2020 Rada Miejska w Rzepinie podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019 poz. 506 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. 2019 poz. 2010 ze zm.). Regulamin stanowi załącznik do uchwały. Uchwałę podjęto po otrzymaniu pozytywnej opinii Państwowego Inspektora Sanitarnego w Słubicach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części istotnie narusza prawo.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu szczegółowo określa art. 4 ust. 2 ustawy, w którym wymienione są obligatoryjne elementy jakie ten akt powinien zawierać w zakresie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ponadto art. 4 ust. 2a ustawy określa dodatkowo elementy fakultatywne regulaminu.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca, wskazując komponenty uchwały postanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Tymczasem § 1 Regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej przez powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację art. 4 ust. 2 ustawy, tj. przez określenie w Regulaminie własnego przedmiotu regulacji Regulaminu. W § 1 Regulaminu dokonano określenia zakresu, jakiego dotyczy Regulamin, przy czym nie tylko powtórzono wybrane zapisy ustawy (art. 4 ust. 2 ustawy), ale także dokonano modyfikacji jej treści poprzez pominięcie niektórych obligatoryjnych zagadnień. Chodzi tu m.in. o pominięcie treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c i d oraz ust. 2a pkt 4 ustawy, podczas gdy w dalszej części Regulaminu uregulowano również te kwestie. W tej sytuacji należy stwierdzić nieważność § 1 Regulaminu.

W ocenie organu nadzoru również § 8 ust. 1 pkt 5 Regulaminu istotnie narusza prawo. W przepisie tym Rada określiła częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych budowlanych i rozbiórkowych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego wskazując, że odpady budowlane i rozbiórkowe w każdej ilości pochodzące z remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia do administracji budowlano – architektonicznych, mają być przekazywane do punktu selektywnego zbierania wskazanego przez Gminę Rzepin.

Tymczasem uzależnienie odbioru ww. odpadów od stwierdzenia ich pochodzenia z remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia do administracji budowlano – architektonicznych, nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika kompetencja organu uchwałodawczego do uregulowania kwestii dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania i pozbywania się co najmniej takich odpadów komunalnych jak m.in. odpady budowlane i rozbiórkowe. Brak było podstaw do ograniczenia obowiązku pozbywania się odpadów budowlanych i rozbiórkowych, tylko do odpadów niewymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 593/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt VIII SA/WA 876/18). Ponadto kwestionowany przepis Regulaminu niezgodnie z prawem zawęży komunalne odpady budowlane i rozbiórkowe tylko do tych, które nie wymagają pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót.

Na marginesie zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 i ust. 2b ustawy rada gminy zobowiązana jest utworzyć punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnić przyjmowanie w nim co najmniej wszystkich wymienionych w tym przepisie rodzajów odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych (bez definiowania tych odpadów). Ponadto art. 6r ust. 3a ustawy dopuszcza ograniczenie ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast ustawodawca nie przewiduje wprowadzenia innego kryterium (np. przedmiotowego), jak to zrobił lokalny prawodawca wskazując, że w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe będą odbierane w każdej ilości „pochodzące z remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia do administracji budowlano – architektonicznych”.

W § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu Rada Miejska w Rzepinie uchwaliła, że „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy do gromadzenia nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. 2. Przyłączenie nieruchomości nie jest obowiązkowe, jeśli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”. Tymczasem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi: „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”. Uchwalony przez Radę § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu nie tylko stanowi modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy, ale również wykracza poza kompetencję Rady, której zadaniem było określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości a nie uchwalanie obowiązków właścicieli w zakresie podłączenia do sieci kanalizacyjnej, który to obowiązek został wyczerpująco określony w ustawie (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r. II SA/Ke 893/19). W związku z tym należy stwierdzić nieważność § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu.

Na marginesie należy wskazać, że w § 2 ust. 6 Regulaminu Rada określiła rodzaje odpadów komunalnych, które można oddawać do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK), przy czym pominięto odpady takie jak „chemikalia”. Dalej jednak w § 8 pkt 7 Regulaminu wskazano, że również chemikalia mają być przekazywane do punktu selektywnego zbierania odpadów. Ta rozbieżność może budzić wątpliwości jednak nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli