

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.18.2023.ACze**

z dnia 27 lutego 2023 r.

### **Rada Miejska w Świebodzinie**

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 XLIX/667/2023 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/267/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świebodzin, w części dotyczącej § 1 pkt 1; § 1 pkt 2; § 1 pkt 3; § 1 pkt 4 w zakresie zwrotu:

„1. Właściciele nieruchomości, którzy nie mają możliwości podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej winni zapewnić gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Urządzenia te powinny posiadać pojemność dostosowaną do potrzeb, w tym do ilości wody zużywanej przez użytkowników, wynikającą z przepisów prawa budowlanego.

2. Opróżnianie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków powinno odbywać się poprzez podmiot uprawniony do odbioru nieczystości ciekłych na podstawie zawartej z nim umowy.”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Świebodzinie podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/267/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świebodzin, zwanej dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 stycznia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Świebodzinie dokonała zmiany uchwały Nr XVIII/267/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świebodzin, nadając w § 1 uchwały nową treść § 2 ust. 1 pkt 14, § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 pkt 2 oraz § 16 uchwały nr XVIII/267/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świebodzin, zwanej dalej uchwałą zmienianą.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Nr XLIX/667/2023 Rada Miejska w Świebodzinie wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

(Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz 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.), dalej zwaną ustawą. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące wymagań i obowiązków wskazanych tym przepisem. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny zapisów kwestionowanej uchwały należy wskazać, co następuje.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 1 pkt 1 uchwały w zakresie w jakim nadaje on nowe brzmienie § 2 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, istotnie narusza prawo z uwagi na wyłączenie z systemu odbioru odpadów komunalnych Gminy Świebodzin odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzące z gospodarstw domowych z wykonywania robót budowlanych, na które trzeba uzyskać pozwolenia na budowę lub które podlegają zgłoszeniu do administracji budowlanej. Organ nadzoru wskazuje, że 1 stycznia 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2151), która wprowadziła kolejne zmiany w zakresie funkcjonowania gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi. Nowelizacja ta wprowadziła szereg zmian do wielu ustaw z zakresu gospodarki odpadami, w tym do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.). Jedną z istotniejszych zmian była zmiana klasyfikacji odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Z punktu widzenia tego zagadnienia w pierwszej kolejności zauważyć należy, że ustawodawca zdecydował się na zmianę definicji odpadów komunalnych. Obecnie, tj. od 1 stycznia 2022 r., definicja ta jest bardziej rozbudowana i wyłącza w sposób wyraźny z definicji odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach). W związku z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych z grupy odpadów komunalnych konieczne stało się również dostosowanie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zauważyć nowe brzmienie art. 1b ustawy, gdzie dodano ust. 2, zgodnie z którym do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi. Tym samym, mimo że odpady budowlane i rozbiórkowe nie są odpadami komunalnymi, to na gruncie ww. ustawy traktować je należy tak jak odpady komunalne. Oznacza to, że gmina ma obowiązek postępować z tymi odpadami jak z odpadami

komunalnymi. Tym samym odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych podlegają obowiązkowemu odbiorowi przez gminę z nieruchomości zamieszkałych. W ustawie prawodawca nie zdefiniował pojęcia odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zgodnie z art. 1a ustawy pojęcia tych odpadów należy poszukiwać w ustawie o odpadach. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6a ustawy o odpadach przez odpady budowlane i rozbiórkowe należy rozumieć odpady powstałe podczas robót budowlanych. Definicja ta nawiązuje do pojęcia robót budowlanych zdefiniowanego w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), zgodnie z którym przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Odesłanie w definicji odpadów budowlanych i rozbiórkowych do pojęcia robót budowlanych oznacza, że odpadami tymi będą również odpady pochodzące z wykonywanych robót budowlanych w gospodarstwach domowych, na które trzeba uzyskać pozwolenia na budowę lub które podlegają zgłoszeniu do administracji budowlanej. Skoro prawodawca zdecydował o objęciu system gospodarowania odpadami komunalnymi także odpadów budowlanych i rozbiórkowych w rozumieniu ustawy o odpadach, pochodzących z gospodarstw domowych, to lokalny prawodawca nie ma uprawnień do wyeliminowania z gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych odpadów budowlanych i rozbiórkowych w rozumieniu ustawy o odpadach jednakże pochodzących z wykonywanych robót budowlanych w gospodarstwach domowych, na które trzeba uzyskać pozwolenia na budowę lub które podlegają zgłoszeniu do administracji budowlanej. Co do omawianej kategorii odpadów lokalny prawodawca ma jedynie uprawnienie do ograniczenia ilości ich odbioru, co wynika wprost z art. 6r ust. 3a ustawy. W uchwale dot. szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy może ograniczyć ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ograniczenia dotyczące ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych to np. masa albo pojemność tych odpadów, nieistotne jest natomiast czy prace rozbiórkowe i budowlane były prowadzone we własnym zakresie oraz czy wymagały uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę czy też zgłoszenia robót.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały, nadającej nowe brzmienie w § 4 ust. 1 uchwały zmienianej, właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia śniegu, lodu, błota, liści oraz innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości i bezpośrednio przy jej granicy. Stosownie zaś do § 1 pkt 3 uchwały, nadającej nowe brzmienie w § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały zmienianej, podjęcie działań likwidujących lub ograniczających śliskość dróg dla pieszych, przy czym piasek lub inne materiały użyte do tych celów należy uprzątnąć z dróg dla pieszych niezwłocznie, po ustaniu przyczyn ich zastosowania. Powyższe zapisy zobowiązują właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia śniegu, lodu, błota i liści oraz innych zanieczyszczeń, a nadto do likwidowania śliskości. Unormowania te nie realizują normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, a stanowią kompilację treści tego przepisu i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnił radę gminy do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu,

lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Kwestia usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" została uregulowana przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, zaś na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c lokalny prawodawca jest zobowiązany do ustanowienia wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c - zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie. Z tych samych przyczyn nie można zaakceptować treści § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały zmienianej, określającej sposób usuwania zanieczyszczeń z dróg dla pieszych (por. wyrok WSA z Rzeszowa z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 900/20, wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 103/22).

Rada Miejska w § 1 pkt 4 analizowanego aktu prawnego ustaliła nowe brzmienie § 16 uchwały zmienianej regulując kwestie opróżniania zbiorników bezodpływowych, osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Rada Miejska wskazała że: Właściciele nieruchomości, którzy nie mają możliwości podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej winni zapewnić gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Urządzenia te powinny posiadać pojemność dostosowaną do potrzeb, w tym do ilości wody zużywanej przez użytkowników, wynikającą z przepisów prawa budowlanego (ust. 1); Opróżnianie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków powinno odbywać się poprzez podmiot uprawniony do odbioru nieczystości ciekłych na podstawie zawartej z nim umowy (ust. 2 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru zmiany wprowadzone do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świebodzin stanowią w rzeczywistości modyfikację regulacji zawartych już w ustawie. Z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika wprost, iż 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. Z kolei obowiązek dokumentowania wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy (w tym pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi) został uregulowany przez ustawodawcę w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, z którego wynika zasada dokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez 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 – przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłaty za tą usługę.

Tym samym, należy uznać, iż Rada Miejska wykroczyła poza przyznane jej upoważnienie, wkraczając w materię ustawową. W regulaminie utrzymania czystości i porządku w na terenie gminy rada gminy zobowiązana jest uregulować częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust 2 pkt 3 ustawy). Rada na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 8 ustawy może ponadto wprowadzić w regulaminie inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości dopasowane do specyfiki gminy, jednak w świetle art. 7 Konstytucji RP, określając te obowiązki, nie może wkraczać w materię ustawową, powielając czy modyfikując obowiązki wynikające już wprost z ustawy. Obowiązki wprowadzone do regulaminu mocą § 1 pkt 4 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 16 ust. 1 i ust. 2 uchwały zmienianej, wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy i Rada nie mogła rozstrzygać w uchwale o ich stosowaniu. Rada nie posiada bowiem kompetencji do powtarzania, modyfikowania w uchwalonym akcie prawa miejscowego przepisów ustawowych, tj. hierarchicznie wyższych od uchwały, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego powtórzenia. Takie powtórzenie, modyfikacja przepisu ustawowego w akcie prawa miejscowego stanowi przekroczenie kompetencji Rady, gdyż może wywoływać wrażenie, że zastosowanie tego przepisu wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu, co godzi w konstytucyjną zasadę hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Takie formułowanie w Regulaminie przepisów ustawowych może również wywoływać wątpliwości po stronie adresatów, co do obowiązku stosowania innych przepisów wynikających z ustawy, a nie powtórzonych w treści Regulaminu.

Należy podkreślić iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy nakłada na radę obowiązek określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych. Zgodnie bowiem 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.

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak na wstępie.

**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

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli