



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 4 marca 2024 r.

Poz. 1400

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.97.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 marca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXIII/534/24 Rady Miasta Działdowo z dnia 1 lutego 2024 r.** w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/232/21 Rady Miasta Działdowo z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy - Miasto Działdowo.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Działdowo, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1469 z późn. zm.), dokonała zmiany uchwały Nr XXVI/232/21 Rady Miasta Działdowo z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu Utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy - Miasto Działdowo (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r., poz. 970), poprzez dodanie w § 12 ust. 6 w brzmieniu zakładającym, że „...właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywania dokumentów, potwierdzających korzystanie z usług przedsiębiorstw wywozowych w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (umów oraz dowodów płacenia za takie usługi) przez okres 2 lat i okazywania ich w przypadku kontroli na żądanie pracowników Urzędu Miasta Działdowo”.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Uzasadniając przedmiotowe stanowisko należy na wstępie wskazać, że stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą i stanowi, z reguły, istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej.

Oceniając przedmiotową uchwałę zauważyć należy, że w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca wskazał wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ww. przepisu, regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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;
- 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.
- Zgodnie natomiast z ust. 2a ww. przepisu, 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.

W myśl cytowanych przepisów art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia omawianego regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza granice upoważnienia. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartego w art. 4 ust. 2 i ust. 2a, skutkują koniecznością wyeliminowania takich przepisów z obrotu prawnego.

Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, że w materii regulaminowej nie mieszczą się postanowienia nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek przechowywania dokumentów, potwierdzających korzystanie z usług przedsiębiorstw wywozowych w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (umów oraz dowodów płacenia za takie usługi) przez okres 2 lat i okazywania ich w przypadku kontroli na żądanie pracowników Urzędu Miasta Działdowo.

Wskazać ponadto trzeba, że w myśl art. 6 ust. 1, 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.

Z kolei zgodnie ust. 1a tegoż art. 6, 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 (inne niż okazanie umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi).

Oznacza to, że kwestie związane z okazywaniem do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług w celu pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych reguluje art. 6 ust. 1 i 1a ww. ustawy.

Wskazany przepis stanowi samodzielną delegację ustawową, z której rada gminy może skorzystać podejmując na jej podstawie odrębną uchwałę.

Ponadto regulacja zakładająca konieczność okazania umów oraz dowodów płacenia za określone przez Radę Miasta Działdowo usługi stanowi niedopuszczalne powtórzenie unormowań, zawartych w innych aktach normatywnych (w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

Kwestionując z kolei obowiązek przechowywania ww. dokumentów podzielić należy pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku przedstawiony w wyroku z dnia 9 maja 2012 r. o sygn. akt II SA/Gd 120/12, w którym sąd wyjaśnił, że z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez „okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi”.

Ustawa wprowadzając ten obowiązek nie określiła okresu, w jakim właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać takie dowody, a skoro nie upoważniła do tego rady gminy, to brak jest podstaw do zamieszczenia takiej regulacji w dodanym do § 12 regulaminu ust. 6 i zobowiązania właścicieli nieruchomości do przechowywania takich dokumentów przez okres 2 lat (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1054/15). Potwierdził to również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 279/20, stwierdzając,

że delegacja zawarta w art. 6a ust. 1a ustawy nie daje radzie gminy prawa określania terminu przechowywania (posiadania) dokumentów.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski