



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3633

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.103.2023.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność § 1 pkt 1 w zakresie zwrotu "Właściciel nieruchomości lub jej użytkownik zobowiązany jest do zachowania powyższych dokumentów przez okres 24 miesięcy" uchwały nr XLIX/382/2023 Rady Gminy Żelazków z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XX/159/2020 Rady Gminy Żelazków z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żelazków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2023 r. Rada Gminy Żelazków uchwałą nr XLIX/382/2023 dokonała zmiany uchwały nr XX/159/2020 Rady Gminy Żelazków z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żelazków.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz.40) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 2519 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 marca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.) - zwanej dalej "u.o.c.p." - rada gminy, po zasięgnięciu opinii

państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 u.o.c.p., zgodnie z którym "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) uprzątnięcia 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".

Stosownie do art. 4 ust. 2a u.o.c.p. rada gminy może także 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 jednorodzinными 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, lubb) 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".

Brzmienie powyższych przepisów (art. 4 ust. 2 u.o.c.p.) jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Wyliczenie wskazane w art. 4 ust. 2 u.o.c.p. ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu. Nadto w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów wymienionych w art. 4 ust. 2 u.o.c.p. (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 1046/19, CBOSA). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażono także pogląd, iż postanowienia regulaminu, jako aktu prawa miejscowego nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.o.c.p., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2022 r., II SA/Wr 78/22, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru dla zakwalifikowania danej uchwały do aktów prawa miejscowego, decydującym jest fakt, że regulacja ta będzie obowiązywała na terenie jednostki samorządu terytorialnego, kształtując w sposób bezpośredni prawa i obowiązki pewnej kategorii potencjalnych adresatów (por. wyrok NSA z 11 października 2011 r., II OSK 1497/11, CBOSA). Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Podnieść także należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (por. wyrok NSA z 14 maja 2015 r., II OSK 862/15, CBOSA).

Mocą § 1 pkt 1 ocenianej uchwały rada zmieniła m.in. § 15 ust. 5 załącznika do uchwały nr XX/159/2020 z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żelazków w ten sposób, że przepis ten otrzymał brzmienie "Właściciele lub użytkownicy nieruchomości zobowiązani są, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do udokumentowania wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych i osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków poprzez okazanie umowy z przedsiębiorcą uprawnionym do opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości na terenie Gminy Żelazków oraz rachunków, faktur, paragonów lub innych dokumentów wystawionych każdorazowo przez przedsiębiorcę po wykonaniu usługi, na których wskazana będzie co najmniej informacja o ilości odebranych nieczystości ciekłych i adresie nieruchomości. Właściciel nieruchomości lub jej użytkownik zobowiązany jest do zachowania powyższych dokumentów przez okres 24 miesięcy". W ocenie organu nadzoru przyjęta regulacja w zakresie wyrazów "Właściciel nieruchomości lub jej użytkownik zobowiązany jest do zachowania powyższych dokumentów przez okres 24 miesięcy" wykracza poza zakres delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 3 u.o.c.p. Kwestie związane z okazywaniem 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 u.o.c.p. Z art. 6 ust. 1 u.o.c.p. wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą 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. Dodatkowo 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 (art. 6 ust. 1a u.o.c.p.). Jednakże wprowadzając ww. obowiązek ustawodawca nie tylko nie określił okresu, w jakim właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać takie dowody, ale także nie upoważnił rady gminy do określania tego okresu. W konsekwencji brak jest podstaw do zamieszczenia takiej regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. wyrok WSA w Krakowie z 14 kwietnia 2022 r. II SA/Kr 88/22, CBOSA).

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Żelazków

Wójt Gminy Żelazków