



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 4593

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.164.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 kwietnia 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, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 5 w zakresie zwrotu: "z okresu ostatnich dwóch lat" oraz "dwóch ostatnich" uchwały nr XLVIII/482/2023 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/142/2019 z dnia 27 listopada 2019 r. Rady Miasta i Gminy Szamotuły w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamotuły - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 8 marca 2023 r. Rada Miasta i Gminy Szamotuły uchwałą nr XLVIII/482/2023 dokonała zmiany uchwały nr XV/142/2019 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamotuły.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 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 zgodne 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, ze zm.), 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.) - 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) 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".

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, 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".

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. Wyciszenie 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 sądowoadministracyjnym 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 ust. 5 ocenianej uchwały rada zmieniła § 25 pkt 4 uchwały nr XV/142/2019 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamotuły w ten sposób, że przepis ten otrzymał brzmienie: "przechowywanie umów oraz dowodów uiszczenia opłat potwierdzających realizację zawartej umowy; właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe są zobowiązani do przechowywania aktualnej umowy zawartej z przedsiębiorcą oraz dowodów uiszczenia opłat z okresu ostatnich dwóch lat, potwierdzających realizację umowy. Właściciele nieruchomości, na których zainstalowano przydomową oczyszczalnię ścieków, są zobowiązani do przechowywania aktualnej umowy zawartej z przedsiębiorcą oraz dwóch ostatnich dowodów uiszczenia opłat potwierdzających realizację umowy. Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły dokonuje kontroli umów oraz dowodów uiszczenia opłat potwierdzających realizację umów. W przypadku stwierdzenia niewykonywania obowiązku zawarcia umowy przez właściciela nieruchomości, Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły wydaje z urzędu decyzję, w której ustala obowiązek uiszczenia opłat, ich wysokość, terminy uiszczenia oraz sposób i terminy udostępniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, w celu ich opróżniania; decyzja obowiązuje przez rok i ulega przedłużeniu na rok następny, jeżeli właściciel nieruchomości na co najmniej trzy miesiące przed upływem

daty jej obowiązywania nie przedstawi umowy, w której termin rozpoczęcia wykonywania usługi nie jest późniejszy niż data utraty mocy obowiązującej decyzji; do opłat wymierzonych wyżej wymienioną decyzją stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.)".

W ocenie organu nadzoru przyjęta regulacja w zakresie zwrotu: "z okresu ostatnich dwóch lat" oraz "dwóch ostatnich" 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 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. 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 Miasta i Gminy Szamotuły

Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły