



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 2393

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.51.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 lutego 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 2 w części "2. Dokument potwierdzający wykonanie usługi wydany przez podmiot uprawniony należy zachować przez okres 1 roku po zakończeniu roku, w którym dokument wystawiono" uchwały nr LI/419/2023 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kaźmierz" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 stycznia 2023 r. Rada Gminy Kaźmierz podjęła uchwałę nr LI/419/2023 w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kaźmierz".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, poz. 1549, poz. 2797)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 stycznia 2023 r.

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

Ocenianą uchwałą rada zmieniła uchwałę nr XXIV/165/16 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kaźmierz" (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2016 r. poz. 4343), dalej "uchwała podstawowa".

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis 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 "ustawa", 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 określa art. 4 ust. 2 ustawy, 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".

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy: "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".

Brzmienie powyższych przepisów (art. 4 ust. 2 ustawy) jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Wskazanie elementów uchwały w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, co jednoznacznie przesądza o tym, iż w uchwale powinny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie jakiegokolwiek 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.

Rada Gminy Kaźmierz w § 1 pkt 2 ocenianej uchwały uregulowała, że: § 6 ust. 2 uchwały podstawowej otrzymuje brzmienie: "Dokument potwierdzający wykonanie usługi wydany przez podmiot uprawniony należy zachować przez okres 1 roku po zakończeniu roku, w którym dokument wystawiono".

Przytoczona regulacja nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach, a dotyczy kwestii uregulowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym Rada Gminy Kaźmierz w sposób nieuprawniony wkroczyła w materię uregulowaną ustawowo. Obowiązek właściciela nieruchomości do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług odbioru nieczystości ciekłych wynika wprost z art. 6 ustawy. W świetle art. 6 tej ustawy, 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 ustawy, 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 ustawy - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi (art. 6 ust. 1 ustawy). 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 ustawy (art. 6 ust. 1a ustawy).

W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja regulaminu nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach, a zatem podjęta została z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1-2a ustawy. Ustawodawca nie udzielił radzie gminy delegacji do dookreślenia ustawowego obowiązku, w szczególności określenia przedziału czasu, przez który należy przechowywać dowody zapłaty za usługi tego rodzaju. W art. 6 ust. 1a ustawy dodatkowo upoważnił radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozów odpadów. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnień rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (por. wyrok WSA w Opolu z 29 stycznia 2007 r., II SA/Op 650/06, CBOSA).

Należy podkreślić, iż regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy zawiera enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez regulamin. Oznacza to, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza zakres wyraźnego upoważnienia (por. m. in. wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 grudnia 2010r., II SA/Bd 1229/10; wyrok WSA w Gliwicach z 8 kwietnia 2010 r., II SA/Gl 371/10; wyrok NSA z 11 grudnia 2015r., II OSK 959/14 - CBOSA). Stosownie do uregulowanej w art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: Konstytucja RP, zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12, CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, 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 Kaźmierz

Wójt Gminy Kaźmierz