



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lipca 2020 r.

Poz. 5538

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.376.2020.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 lipca 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/156/20 Rady Gminy Słupca z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Słupca - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2020 roku Rada Gminy Słupca uchwałą nr XXII/156/20 przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Słupca, zwany dalej "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) - zwanej dalej "u.s.g." w zw. z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) - zwanej dalej "u.o.c.p."

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 czerwca 2020 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 roku (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 dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, 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 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie do art. 4 ust. 1 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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

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) wyznaczenia 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 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".

Brzmienie powyższych przepisów 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 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 dnia 14 lutego 2020 roku, IV SA/Po 1046/19, CBOSA) W orzecznictwie 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 NSA z dnia 30 grudnia 2009 roku, II OSK 1077/09, CBOSA).

W § 2 ust. 2 pkt 15 Regulaminu Rada Gminy Słupca zdefiniowała pojęcie mieszkańca, wskazując iż, "na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest osoba fizyczna mająca na terenie gminy miejsce zamieszkania w rozumieniu przyjętym w art. 2d rozporządzenia WE nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz. Urz. UE L z 2008 r., poz. 218, s. 14), zgodnie z którym jest to miejsce, w którym osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi". W ocenie organu nadzoru zakres zawartej w § 2 ust. 2 pkt 15 Regulaminu definicji mieszkańca, skonstruowanej na potrzeby tego aktu prawnego, wykracza poza ramy ustawowe. Należy mieć na uwadze, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Także w myśl art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Natomiast ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach reguluje oraz zobowiązuje radę gminy do uregulowania m.in. obowiązków właścicieli nieruchomości nie zaś "mieszkańców". W orzecznictwie, co do zasady, nie wyklucza się możliwości definiowania w regulaminie używanych w nim pojęć, jest to bowiem jeden z dozwolonych zabiegów legislacyjnych (por. wyroki WSA w Poznaniu z 16 grudnia 2013 roku, II SA/Po 916/13; z dnia 19 lutego 2020 roku, IV SA/Po 1086/19, CBOSA). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktu prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Stosownie bowiem do § 149 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń – tym samym nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne uważa się również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca nie wyjaśnił wprost, ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu.

Analogicznie, jako przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 u.o.c.p. ocenić należy określenie w § 2 ust. 3 Regulaminu podmiotu odpowiedzialnego za tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie Gminy Słupca, którym wolą Rady Gminy Słupca jest Wójt Gminy Słupca, zwanym dalej w Regulaminie „zarządzającym systemem gospodarki odpadami”. Rada gminy jest bowiem zobowiązana do wskazania warunków utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, nie zaś do wskazania podmiotu za to odpowiedzialnego.

Za niedopuszczalną, bo ustanowioną z przekroczeniem delegacji ustawowej, uznać należy także regulację zawartą w § 13 Regulaminu, w której ustalono zasady doboru objętości zbiorników bezodpływowych, jakie należy stosować w odniesieniu do nieruchomości nie mających dostępu do systemu kanalizacji sanitarnej. Regulacja określona w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.o.c.p. umożliwia radzie gminy określenie jedynie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Do tego zakresu nie można jednak zaliczyć ustalania ww. zasad doboru objętości zbiorników bezodpływowych i to w powiązaniu z obowiązkiem "pobudowania" lub "dostosowania" istniejącego zbiornika bezodpływowego do tak określonych objętości. Powyższe stanowi bezpodstawną i nieproporcjonalną ingerencję w przysługujące

właścicielowi nieruchomości prawo zabudowy nieruchomości (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015 roku, IV SA/Po 824/15, CBOSA).

Podnieść należy, iż przedmiotowa uchwała dotyczy regulaminu utrzymania czystości i porządku. Błędem jest zatem, jak to uczyniła Rada Gminy Słupca, określanie w tego typu uchwałach częstotliwości odbierania odpadów komunalnych (§ 17 Regulaminu). Zgodnie bowiem z treścią art. 4 ust. 2 pkt 3 u.o.c.p. rada gminy uchwała regulamin, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Natomiast w myśl art. 6r ust. 3 u.o.c.p. rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres 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. Porównanie i analiza tych dwóch przepisów w sposób oczywisty wskazuje, że każdy z nich ma innego adresata. Norma art. 4 ust. 2 pkt 3 u.o.c.p. skierowana jest do wytwórców tych odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i odnosi się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów. Natomiast art. 6r ust. 3 u.o.c.p. adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Nadto w § 17 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, określając częstotliwość odbioru odpadów komunalnych z obszarów zabudowy budynków wielolokalowych, postanowiono, że odpady zmieszane będą odbierane "w sezonie letnim nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, w sezonie zimowym raz na miesiąc". Tymczasem ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach formułując upoważnienie do określania przez radę częstotliwości pozbywania/odbierania odpadów wymaga, aby w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne była nie rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych (art. 6r ust. 3b u.o.c.p.). Mając na uwadze powyższe przyjąć należy, iż ustalenie innej częstotliwości odbierania odpadów lub brak określenia rodzaju obiektów, z których następuje odbiór odpadów stanowi istotne naruszenie normy ww. art. 4 ust. 2 pkt 3 u.o.c.p.

Podnieść także należy, iż zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP koniecznym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym jest ich ogłoszenie. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.- zwanej dalej „u.o.a.n.”). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ww. ustawy). Stosownie do art. 4 ust. 1 u.o.c.p. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego. Uchwała ta zatem powinna – zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w zw. z art. 42 u.s.g. – zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym a także przewidywać stosowne *vacatio legis*, które w świetle art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasadniczo nie powinno być krótsze niż 14 dni. Wejście w życie aktu prawa miejscowego powinno być poprzedzone *vacatio legis* zaś niedopełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie prawa, które nie podlega konwalidacji. Brak wskazania stosownego *vacatio legis* przedmiotowej uchwały, jak ma to miejsce w § 27 Regulaminu stanowi istotne naruszenie przywołanych norm prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa 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
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Słupca

Wójt Gminy Słupca