



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 grudnia 2020 r.

Poz. 9895

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.782.2020.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 grudnia 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/196/20 Rady Gminy Lubasz z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubasz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 listopada 2020 r. Rada Gminy Lubasz podjęła uchwałę nr XXII/196/20 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubasz (dalej zwaną „uchwałą”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Czarnkowie”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 listopada 2020 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

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 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „ustawą”, 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 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) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

Regulamin podejmowany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Postanowienia przedmiotowego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, 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 postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09). Nadto 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. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubasz, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały zwanego dalej „Regulaminem”, stwierdzić należy, że zawiera on postanowienia wykraczające poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2, a także nie wypełniła w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z tego przepisu.

W § 3 ust. 1 Regulaminu określono, że: Właściciele nieruchomości zobowiązani są do selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących:

- 1) opakowania z papieru i tektury;
- 2) opakowania z tworzyw sztucznych i metali;
- 3) odpady opakowaniowe wielomateriałowe
- 4) opakowania ze szkła;
- 5) bioodpady;
- 6) zmieszane odpady komunalne.
- 7) przeterminowane leki;
- 8) chemikalia;
- 9) zużyte baterie i akumulatory;
- 10) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny;
- 11) odpady wielkogabarytowe;
- 12) odpady budowlane i rozbiórkowe;
- 13) zużyte opony;
- 14) odzież i inne tekstylia.

Tymczasem, w świetle art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące 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, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady tekstyliów i odzieży.

Analiza treści ww. zapisu Regulaminu wskazuje, że rada nie wyodrębniła - tak jak wymaga tego ustawodawca - odpadów niebezpiecznych, mebli oraz 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 jako oddzielnego rodzaju odpadów komunalnych. Rada Gminy Lubasz dokonując zawężenia zakresu odpadów komunalnych nie wypełniła zatem w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W § 3 ust. 6 Regulaminu wprowadzono jedynie zapis zgodnie z którym: „Odpady w postaci przeterminowanych leków, 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 a także baterii należy segregować z powstających odpadów komunalnych oraz umieszczać w oznakowanych pojemnikach przeznaczonych na w/w odpady, rozmieszczonych w wyznaczonych punktach na terenie Gminy Lubasz”.

Zgodnie z wyżej wskazanym przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy przedmiotowy Regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań między innymi: w zakresie 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 między innymi odpadów niebezpiecznych, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych oraz 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.

Na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy: „W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Biorąc pod uwagę treść tego przepisu należy stwierdzić, że możliwe do uregulowania w uchwale ograniczenie może odnosić się jedynie do ilości zużytych opon a nie do kwestii z jakiego rodzaju pojazdów one pochodzą.

Tymczasem Rada Gminy Lubasz w § 4 ust. 3 Regulaminu wprowadzając ograniczenie ilości odpadów zużytych opon, jednocześnie określiła rodzaj pojazdów z jakich opony te mogą pochodzić, wskazując na samochody osobowe i pojazdy jednośladowe. Nastąpiło zatem przekroczenie upoważnienia określonego w ustawie.

W § 5 ust. 2 Regulaminu zapisano, że: „Właściciele nieruchomości mają obowiązek niezwłocznego oczyszczenia chodnika położonego wzdłuż nieruchomości ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń”.

Zauważyć należy, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt. II SA/Gd 80/19) : „Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.) nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości. Skoro więc rada gminy w regulaminie wskazała na uprzątnię określonych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" (bez wyraźnego określenia, że dotyczy to "części nieruchomości" służącej do użytku publicznego), co odpowiada treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie na uprzątnię zanieczyszczeń w części, w obrębie nieruchomości służącej do użytku publicznego (może to obejmować także chodniki), co odpowiada treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., to tym samym nie zrealizowała ona upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.”.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 sierpnia 2019 r. (sygn. akt IV SA/Po 365/19) : „Delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Niezgodne z prawem jest rozwiązanie, według którego właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć błoto, śnieg, lód z chodników położonych wzdłuż nieruchomości niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

Poza tym regulacja § 5 ust. 1 Regulaminu, dotycząca usuwania nawisów śnieżnych i sopli lodowych z dachów, okapów, rynien i innych części nieruchomości stanowiących zagrożenie dla przechodniów, dotyczy jedynie części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie wszystkich nieruchomości.

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność zamieszczania w przepisach stanowiących akty prawa miejscowego przepisów jasnych i zrozumiałych. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

W myśl przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Tymczasem w § 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu postanowiono, że: „Na nieruchomościach lub ich częściach: mycie pojazdów na własnej posesji może być dokonywane wyłącznie w części obejmujące nadwozie pojazdu i odbywać się może wyłącznie na terenie zapewniającym odprowadzenie powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej. Ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do kanalizacji

deszczowej, zbiorników wodnych i do gruntu” oraz że: „doraźnie naprawy i regulacje pojazdów mogą odbywać się wyłącznie w miejscach do tego celu wyznaczonych i pod warunkiem, że powstające odpady będą gromadzone w pojemnikach do tego przeznaczonych”.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane zapisy Regulaminu w odniesieniu do przepisów ustawy należy stwierdzić, iż rada przyjmując, że mycie pojazdów samochodowych powinno odbywać się jedynie na własnej posesji i może być dokonywane wyłącznie w części obejmujące nadwozie pojazdu nie wypełniła prawidłowo dyspozycji zawartej w przepisie ustawowym i przekroczyła swoje kompetencje. Należy przyjąć, że jeśli rada uznała, iż doraźnie naprawy i regulacje pojazdów mogą odbywać się wyłącznie w miejscach do tego celu wyznaczonych, to faktycznie wskazała tylko na warsztaty naprawcze.

Zdaniem organu nadzoru podkreślenia wymaga, że w świetle art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy do naprawy pojazdu na własnej nieruchomości nie jest wymagana zgoda rady gminy. Poza tym Regulamin posługuje się niedookreślonym pojęciem „drobnych napraw i regulacji pojazdów”.

Odnosząc się do wskazanych nieprawidłowości należy przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r. (sygn. akt. II SA/Gd 121/19), w którym Sąd stwierdził, że: „Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia), a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Podstawą ustawową dla uchwalenia tych obowiązków był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia), a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Wprowadzając takie ograniczenia Rada Miejska w S. przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Nic nie uzasadnia ograniczenia możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2016 r., IV SA/Po 869/15, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Natomiast sformułowanie, zgodnie z którym zezwala się wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw pojazdów przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., II SA/Gd 80/19, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>)”.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Lubasz w § 7 ust. 4 Regulaminu przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, poprzez nałożenie na posiadacza nieruchomości obowiązku, który nie jest objęty treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ramach tego przepisu ustawy nie mieści się bowiem, nałożenie na posiadacza nieruchomości obowiązku „przyłączenia na swój koszt obiektów budowlanych w terminie do 1 roku od wybudowania sieci wodno-kanalizacyjnej”.

Należy stwierdzić, że powyższy zapis stanowi istotne naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest

obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Zatem obowiązek właścicieli nieruchomości polegający na przyłączeniu nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wynika z cytowanego wyżej art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zauważyć również należy, że przepis ten nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do wskazania terminu, w jakim przyłączenie do sieci kanalizacyjnej powinno być wykonane przez właścicieli nieruchomości.

W tym miejscu warto wskazać, że zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy nadzór nad realizacją obowiązku polegającego na przyłączeniu nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W przypadku stwierdzenia niewykonania tego obowiązku wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą jego wykonanie (ust. 7 art. 5).

Dodać należy, że stanowisko organu nadzoru w omawianej kwestii znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, w którym Sąd ten stwierdził, że „Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, jednakże przepis ten nie upoważnia rady gminy do określenia terminu, w jakim przyłączenie to ma nastąpić. Ustanowienie w przepisach prawa miejscowego wskazanego terminu wymagało w tej materii jasnej delegacji ustawowej. Jednocześnie wskazać należało, że art. 5 ust. 7 ustawy upoważnia i obliguje organ gminy do wydania decyzji nakładającej na właściciela obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej”.

Unormowaniem również przekraczającym ustawową delegację jest zawarty w § 7 ust. 5 i ust. 6 Regulaminu obowiązek przechowywania dowodów potwierdzających realizację obowiązków określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku oraz okazywania ich na żądanie osoby upoważnionej przez Wójta Gminy Lubasz.

Z art. 6 ust. 1 ustawy, wynika bowiem zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 poprzez „okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi”. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9 maja 2012 r. o sygn. II SA/Gd 120/12 z art. 6 ust. 1 ustawy 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".

Organ nadzoru wskazuje iż, żaden akt niższego rzędu, a takim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie nie może powtarzać obowiązków przewidzianych ustawą.

Zakaz powtarzania regulacji ustawowych wynika z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zawarte w załączniku do tego rozporządzenia zasady techniki prawodawczej, zgodnie z treścią § 143, we wskazanym tam zakresie, mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Jest nim niewątpliwie omawiany Regulamin. Stosownie do treści § 137 załącznika do rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten wskazuje na zasadę, iż uchwała rady czy też zarządzenie nie może regulować raz jeszcze tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący, a więc nie ma potrzeby i nie można powtarzać przepisów ustaw, rozporządzeń, czy też ratyfikowanych umów międzynarodowych w zapisach prawa miejscowego. Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko

w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (vide wyrok NSA w Wrocławiu, z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie II SA/Wr 2572/02 - Dz. Urz. Opls. 2003/78/1520).

Ponadto w przepisach Regulaminu, pomimo tytułu Rozdziału 6: „Częstotliwość i sposoby pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego”, w § 16 tego Rozdziału uregulowano w rzeczywistości częstotliwość odbioru odpadów komunalnych, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

W § 16 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu zapisano bowiem, że: „Ustala się następującą częstotliwość odbioru odpadów komunalnych”. Biorąc pod uwagę wyżej wskazane zapisy Regulaminu zdaniem organu nadzoru należy przyjąć, że rada określiła faktycznie częstotliwość odbierania, a nie pozbywania się odpadów komunalnych. Nastąpiło więc nieprawidłowe wypełnienie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez wyżej wskazany art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy jest określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a zatem m.in. wskazanie jak często właściciele nieruchomości mają się pozbywać odpadów komunalnych i w jaki sposób mają być udostępniane pojemniki służące do zbierania odpadów podmiotowi uprawnionemu do ich odbioru. Z kolei postanowienia dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych są obligatoryjnie regulowane w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przepisy uchwalane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy winny zatem być skierowane do wytwórców odpadów - właścicieli nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne, i odnosić się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się tych odpadów, natomiast przepisy uchwalane na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy adresowane powinny być do odbierających odpady i odnosić się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 a i pkt 3 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie powołanych przepisów ustawy, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 991/17): „Należy zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że Rada Gminy wprowadzając do przedmiotowego regulaminu regulację zawartą w § 10 ust. 4-7 regulaminu wprost posługuje się sformułowaniem "odbior." Wprawdzie ustawodawca nie wprowadza legalnej definicji tego pojęcia, jednakże systemowa analiza normatywna przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mamy do czynienia z dualizmem normatywnym w zakresie instytucji odbierania odpadów. Kierując się regułą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (tam gdzie rozróżnień nie wprowadza sam prawodawca, tam nie jest wolno ich wprowadzać interpretatorowi), należy uznać, że stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Ustawodawca bowiem celowo wprowadził rozróżnienie tych dwóch pojęć. Brak legalnej definicji nie stanowi zatem przeszkody w dokonaniu systemowej wykładni kontekstowej tego pojęcia, zwłaszcza przez pryzmat ustalenia zakresu czynności składających się na "odbieranie odpadów". Mianowicie, o ile przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy adresowany jest do wytwórców odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, o tyle art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1041/16 (dostępny [w:] CBOSA), zwrócił uwagę na konieczność rozróżnienia pojęcia "pozbywania i odbierania odpadów komunalnych" właśnie ze względu na adresata norm zawartych w tych dwóch przepisach ustawy, czyli art. 4 ust. 2 pkt 3 i art. 6r ust. 3 ustawy. Uznanie, że obie delegacje winny określać to samo zagadnienie podważałoby sens tych regulacji i obalało leżącą u podstaw reguł wykładni logicznej i systemowej zasadę racjonalizmu ustawodawcy. Owszem - co podkreślił Sąd pierwszej instancji - częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych należy skorelować, czyli wzajemnie powiązać - zestawić z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych, ale

nie można dopuścić do tego, aby te dwa pojęcia były używane zamiennie. Gdyby te pojęcia mogły być używane zamiennie, nie byłoby sensu zawierania w ustawie dwóch przepisów regulujących tą samą materię. Wystarczyłby jeden, który upoważniałby radę gminy do uregulowania częstotliwości np. pozbywania się odpadów komunalnych”.

Za wykraczające poza materię obejmującą unormowania regulaminu czystości i porządku w gminie, należy uznać zapisy zawarte w § 15 ust. 3, ust. 4 oraz ust. 5 Regulaminu, nie dotyczą one bowiem częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Odnosnie zapisu § 21 ust. 3 Regulaminu, należy podkreślić, że prawodawca lokalny posłużył się terminem psów „rasy uznanej za agresywną”, tymczasem rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. dotyczy wykazu ras „psów uznawanych za agresywne” (Dz. U. nr 77, poz. 687). W § 21 ust. 7 Regulaminu zapisano, że: „Właściciele, którzy w nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi psami ponoszą koszty ich schwytania, dowozu do schroniska dla bezdomnych zwierząt”. Taki zapis wykracza poza regulacje, które winny być przedmiotem regulaminu utrzymania czystości i porządku, gdyż kwestie te odnoszą się do podejmowanych przez rady gmin programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Wykroczeniem poza delegację ustawową są również zapisy zawarte w § 21 ust. 8 Regulaminu dotyczące postępowania z padliną zwierząt. Ponadto za nieuprawnione należy uznać zapisy zawarte w § 22 ust. 2 i ust. 4 Regulaminu, stanowiące o utrzymywaniu zwierząt gospodarskich w sposób nie powodujący uciążliwości dla osób zamieszkujących nieruchomości sąsiednie oraz o niedopuszczaniu do powstania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak: hałas czy odór.

Zdaniem organu nadzoru wyżej wskazane postanowienia Regulaminu stanowią nieprawidłowe wypełnienie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Można je też uznać za bezprawną ingerencję w stosunki sąsiedzkie wynikające z art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740), zwaną dalej „k.c.”.

Wskazane zapisy bez upoważnienia ustawowego wkraczają bowiem w sferę prawa sąsiedzkiego, tj. stosunków prawnych uregulowanych wyżej wskazanym art. 144 k.c. W myśl tej regulacji: „Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych”. Takie stanowisko potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych, między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w wyroku dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13 stwierdził, że „Przepis art. 4 ust. 2 u.p.c.g. nie upoważnił gminy do wkraczania w stosunki sąsiedzkie i związane z nim obowiązki cywilne. W sytuacji, gdy ograniczenia właściciela nieruchomości wynikają ze stosunku cywilnoprawnego łączącego właścicieli nieruchomości sąsiednich, nieuprawniony jest pogląd, że umieszczenie cywilnego zakazu w uchwale w kontekście wymagań utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości zmienia charakter tego obowiązku na administracyjny. Charakteru obowiązku prawnego wynikającego z ustawy, nie może bowiem zmienić to, że rada obowiązek ten zamieściła (w sposób nieuprawniony) w uchwale, doszukując się w regulacji cywilnej cech administracyjnych”.

Ponadto w § 24 Regulaminu, Rada Gminy Lubasz uregulowała kwestie związane z kontrolą oraz karami za nieprzestrzeganie postanowień Regulaminu. Należy podkreślić, że sprawy dotyczące nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z regulaminu (art. 5 ust. 6 i 7), kwestie związane z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów ustawy (art. 9u ust. 1) oraz związane z odpowiedzialnością i karami za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10) określa ustawa.

Mając na względzie, że Rada Gminy Lubasz przyjmując przedmiotowy Regulamin nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy oraz przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego

I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Rada Gminy Lubasz

Wójt Gminy Lubasz