



Poznań, dnia 18 marca 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.118.2020.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXI/154/2020 Rady Gminy Gniezno z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gniezno ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 lutego 2020 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXI/154/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gniezno, zwaną dalej "uchwałą".

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 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 19 lutego 2020 r.

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

Podstawą prawną podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), 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,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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".

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".

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, 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.

Odnosząc powyższe do postanowień ocenianej uchwały stwierdzić należy, że nie zawiera ona wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób zrealizowania przez radę przepisu obligującego do określenia w przedmiotowym regulaminie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy). Rada określiła jedynie wymagania w zakresie "uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników bezpośrednio położonych wzdłuż nieruchomości przez jej właściciela" (§ 3 uchwały).

Z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej należy do obowiązków zarządu drogi (art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy). Jeżeli natomiast zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na chodniku, do jego obowiązków należy zarówno uprzątnięcie, jak i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, co wynika z art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy. Jeżeli opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na chodniku pobiera gmina, to uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników jest obowiązkiem gminy (art. 5 ust. 5 ustawy).

To zatem sam ustawodawca uregulował kwestie dotyczące obowiązków w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, a prawodawca miejscowy nie jest upoważniony do ingerowania w tę materię. Natomiast zadaniem rady gminy, realizującej upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, jest określenie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, przy czym przez taką nieruchomość należy rozumieć nieruchomość należącą do danego właściciela - w części służącej do użytku publicznego. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 sierpnia 2019 r. (sygn. akt IV SA/Po 365/19, CBOSA) "unormowania (...) uchwały, formułujące wobec właścicieli nieruchomości obowiązek usunięcia piasku użytego do ograniczenia śliskości chodnika, wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 Ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia właśnie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (a więc także np. zużytego piasku). W odróżnieniu od cytowanego przepisu, delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b Ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że rada nie określiła w sposób prawidłowy wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Regulacje przyjęte w § 3 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, natomiast brak w niej unormowań wymaganych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Rada Gminy Gniezno nie wywiązała się z obowiązku prawodawczego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, bowiem badana uchwała nie zawiera w tym zakresie żadnych regulacji.

W myśl § 10 ust. 1 uchwały "pojemniki, o których mowa w rozdziale 3, powinny być utrzymywane w odpowiednim stanie sanitarnym, w szczególności poprzez ich dezynfekcje i dezynsekcje". W § 10 ust. 2 uchwały postanowiła, że "pojemniki, o których mowa w rozdziale 3, powinny być utrzymywane w odpowiednim stanie technicznym, w szczególności poprzez stałą naprawę ich szczelności". Uchwała nie zawiera natomiast wymaganych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulacji w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie porządkowym.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 lit. c, pkt 2 i pkt 2a ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie powołanych przepisów ustawy, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na inne wady prawne, którymi obarczona została oceniana uchwała.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że 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. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie

i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że zawiera ona przepisy wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 i 2a ustawy, jak również w sposób niedopuszczalny wkraczające w materię ustawową.

W myśl § 4 ust. 1 uchwały "mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone są w zbiornikach bezodpływowych. Ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub ziemi. Mycie poza myjniami dotyczy tylko nadwozi". Z kolei w ust. 3 § 4 uchwały rada postanowiła, że "drobne naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi mogą odbywać się w obrębie własnej nieruchomości tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, nie zanieczyszczają środowiska, a powstające odpady są gromadzone w sposób uniemożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach".

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 4 ust. 1 zdanie trzecie oraz ust. 3 w zakresie zwrotów: "w obrębie własnej nieruchomości" i "nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości" uchwały nie znajdują uzasadnienia prawnego w świetle art. 4 ustawy.

Do kompetencji rady gminy wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy należy określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do kompetencji rady należało więc określenie ogólnych zasad dotyczących mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi, nie natomiast niczym nieuzasadnione ograniczenie możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów czy też ograniczenie możliwości napraw pojazdu do obrębu własnej nieruchomości (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 585/15, CBOSA).

W odniesieniu natomiast do wprowadzonego w § 4 ust. 3 uchwały warunku braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich zostały uregulowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz.1145 ze zm.). W myśl art. 144 Kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości powinien przy

wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12, CBOSA) stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. W wyroku tym Sąd również uznał, iż: "uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, (...) wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c.". Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 238/13, CBOSA) stwierdzono, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie upoważnił gminy do wkraczania w stosunki sąsiedzkie i związane z nim obowiązki cywilne.

Z tego samego powodu uznać należy, że poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy wykracza także przepis § 20 ust. 2 pkt 3 uchwały, w myśl którego "prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich zobowiązany jest (...) nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak: hałas, odór", jak również § 14 ust. 4 uchwały. W tym ostatnim przepisie dopuszczono możliwość "kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, powstających na terenie nieruchomości we własnym zakresie i na własne potrzeby w kompostowniku przydomowym, w sposób niepowodujący uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko. W związku z tym właściciele nieruchomości nie mają obowiązku posiadania pojemnika na bioodpady". W odniesieniu do § 14 ust. 4 uchwały organ nadzoru dodatkowo podkreśla, że wobec braku określenia przez radę konkretnych wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych, wątpliwości – w świetle art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy - budzi dokonane zwolnienie właścicieli nieruchomości z obowiązku posiadania pojemnika na bioodpady.

W § 14 ust. 3 zdanie pierwsze uchwały rada określiła katalog segregowanych odpadów komunalnych, które "mieszkańcy Gminy Gniezno mogą bezpłatnie oddawać w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który jest stworzony przez Gminę w miejscu ogólnodostępnym". W katalogu tym znalazły się m.in. odpady budowlane i rozbiórkowe. Dalej jednak zastrzeżono, że "odpady budowlane i rozbiórkowe będą odbierane tylko wówczas, gdy pochodzą one z prowadzenia drobnych prac remontowych, niewymagających od starosty pozwolenia na budowę, zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót. Pozostałe odpady budowlane i rozbiórkowe mogą być odbierane za dodatkową opłatą" (§ 14 ust. 3 zdanie drugie i trzecie uchwały).

W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w § 14 ust. 3 zdanie drugie i trzecie uchwały pozostają w sprzeczności z art. 4 w związku z art. 6r ust. 3a ustawy.

Zgodnie z 6r ust. 3a ustawy w uchwale określającej 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 opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych 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 zagospodarowanie odpadami komunalnymi. W myśl powyższego przepisu dopuszczalne jest wprowadzenie ograniczenia ilościowego przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych - odpadów budowlanych i rozbiórkowych, natomiast ustawodawca nie przewiduje wprowadzenia innego kryterium (np. przedmiotowego), jak to zrobił lokalny prawodawca wskazując, że w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe będą odbierane bezpłatnie "tylko wówczas, gdy pochodzą one z prowadzenia drobnych prac remontowych, niewymagających od starosty pozwolenia na budowę, zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót".

W § 16 uchwały rada postanowiła, że "właściciel nieruchomości zabudowanej, usytuowanej na terenach nieuzbrojonych w sieć kanalizacji sanitarnej, powinien wyposażyć nieruchomość szczelny zbiornik bezodpływowy przeznaczony do gromadzenia nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków".

Zauważyć należy, że obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, ewentualnie wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, został uregulowany przez samego ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez 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. Wobec uregulowania tej kwestii w ustawie uznać należy, że rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia przepisów prawa miejscowego w tym zakresie. Ustawodawca nie zawarł wprost takiego upoważnienia ani w art. 5, ani też w art. 4 ustawy. Rada, ustanawiając normę zawartą w § 16 uchwały, naruszyła zatem w sposób istotny art. 4 ustawy poprzez uregulowanie materii nie objętej zakresem upoważnienia ustawowego, jak również art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy poprzez jego bezprawną modyfikację.

W § 17 ust. 3 uchwały rada przyjęła, że "właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe są zobowiązani do przechowywania przez okres dwóch lat dowodów uiszczania opłat za wykonanie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych w celu okazania tych dokumentów instytucjom kontrolnym, posiadającym uprawnienia do przeprowadzania kontroli".

Podkreślić należy, że materia dotycząca udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, w tym obowiązku pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, została uregulowana przez ustawodawcę w art. 6 ustawy. Zasadą wynikającą wprost z ustawy jest zasada dokumentowania "w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminą

jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi" (art. 6 ust. 1 ustawy). Rada gminy, na podstawie art. 6 ust. 1a ustawy, 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. Stosownie do zapisów art. 6 ust. 5a ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta kontroluje posiadanie umów, o których mowa w ust. 1, i dowodów uiszczenia opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b. Uznać zatem należy, że postanowienie § 17 ust. 3 uchwały nie stanowi materii regulaminowej, o której mowa w art. 4 ustawy, a jednocześnie wkracza w sposób niedopuszczalny w materię unormowaną w art. 6 ustawy.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 7 ustawy nie może stanowić podstawy prawnej do wprowadzenia w przedmiotowym regulaminie obowiązku przekazywania padłych zwierząt gospodarskich do unieszkodliwiania przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie (§ 20 ust. 4 uchwały) czy też zobowiązania właścicieli zwierząt do usunięcia padłych zwierząt gospodarskich (§ 20 ust. 5 uchwały).

Za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy, a jednocześnie wkraczający bez podstawy prawnej w materię uregulowaną ustawowo, uznać należy także przepis § 22 ust. 1 uchwały, w myśl którego "nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z niniejszego regulaminu sprawuje Wójt Gminy Gniezno", oraz § 22 ust. 2, który stanowi, że "do kontroli przestrzegania postanowień regulaminu uprawnione są osoby upoważnione przez Wójta".

Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy nadzór nad wykonywaniem obowiązków, o których mowa w ust. 1-4 ustawy, w tym obowiązków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, został powierzony przez ustawodawcę wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Również kwestia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy została unormowana ustawowo. Sprawowanie tej kontroli zostało powierzone wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 9u ust. 1 ustawy). Jednocześnie ustawodawca przewidział, że "do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.)". Podkreślenia wymaga, że przepis art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska wprowadza możliwość (ale nie obowiązek) upoważnienia przez organy kontrolne do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych. Przepis art. 4 ustawy nie zawiera upoważnienia do normowania przez prawodawcę miejscowego jakichkolwiek kwestii odnoszących się do kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na wadliwe uregulowanie przez radę częstotliwości pozbywania się odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. Z § 14 ust. 1 pkt 3 uchwały wynika, że właściciele nieruchomości obowiązani są do pozbywania się tych odpadów "co najmniej 1 raz w miesiącu". Jednocześnie w § 14 ust. 3 uchwały odpady opakowaniowe wielomateriałowe

zaliczono do katalogu segregowanych odpadów komunalnych, których właściciele nieruchomości zobowiązani są pozbywać się "co najmniej 1 raz w roku".

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, CBOSA). Omawiane reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z § 6 i § 25 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Warunku tego z pewnością nie spełniają kwestionowane przepisy ocenianej uchwały, które w sposób odmienny, wewnętrznie sprzeczny, regulują kwestię częstotliwości pozbywania się odpadów opakowaniowych wielomateriałowych.

Wobec powyższego, 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, 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego

I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska

(dokument podpisany elektronicznie)

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117