

## ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

#### NR NK-I.4131.181.2019.TDOM

z dnia 5 września 2019 r.

#### Rada Miejska w Torzymiu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Torzymiu Nr VIII/56/19 z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Torzym.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2019 r. Rada Miejska w Torzymiu podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Torzym. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 9 sierpnia 2019 r.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 6r ust. 3, 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2018.1454) - dalej zwaną ustawą.

Przedmiotową uchwałą podjętą na podstawie art. 4 ustawy, Rada Miejska w Torzymiu przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Torzym. W myśl przywołanego przepisu ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące zagadnień enumeratywnie wymienionych tym przepisem. Należy więc stwierdzić, iż w obecnym stanie prawnym, przedmiotowa uchwała będąc aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy winna ściśle uwzględniać wytyczne wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1-8.

Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień, a ponadto nie regulować innych kwestii nie mieszczących się w jej zakresie przedmiotowym wymienionym w art. 4. Wskazując zakres zagadnień podlegających unormowaniu w regulaminie czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru, badaną uchwałą, Rada Miejska w Torzymiu dopuściła się naruszenia prawa polegającego zarówno na przekroczenia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, jak i niewypełnieniu jej w całości.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy gminy ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak:

przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, tj. papier; szkło; metale; tworzywa sztuczne; odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. W wyniku analizy art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy należy uznać, iż w regulaminie utrzymania czystości i porządku należy zapewnić selektywną zbiórkę m.in. chemikaliów poprzez zbieranie i odbieranie lub ich przyjmowanie przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie ich przyjmowania w inny sposób. W badanej uchwale Rada Miejska nie uregulowała problematyki zbierania i odbierania lub przyjmowania chemikaliów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub alternatywnie nie zapewniła ich przyjmowania w inny sposób. Stanowi to istotne naruszenie prawa polegające na niewypełnieniu delegacji ustawowej. Naruszenie to rodzi ujemne konsekwencje w procesie utrzymania czystości i porządku, albowiem niejako wyłącza spod selektywnej zbiórki istotny rodzaj odpadów komunalnych.

Rada dopuściła się także zaniechania legislacyjnego w zakresie powinności uregulowania w regulaminie zagadnienia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Organ nadzoru wskazuje, że choć w uchwale został wyodrębniony rozdział, którego tytuł sugeruje regulację tej materii, to jednak dokładana analiza jego postanowień prowadzi do odmiennego wniosku. Otóż Rada w tym rozdziale zamiast ustanowić częstotliwości "pozbywania się" odpadów komunalnych, uregulowała częstotliwość "odbierania" tych odpadów od właścicieli nieruchomości (§15 regulaminu). Jest to zasadnicza różnica, zwłaszcza, że częstotliwości "odbierania" odpadów komunalnych jest materia nie podlegającą regulacji w regulaminie czystości i porządku, lecz w odrębnej uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Rada Miejska, wbrew delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, nie wskazała w regulaminie konkretnych obszarów lub poszczególnych nieruchomości na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, na których ma obowiązywać zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich. Podczas gdy zgodnie z tym przepisem rada gminy powinna określić w regulaminie wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, oraz konkretne obszary lub poszczególne nieruchomości, na których ma obowiązywać zakaz ich utrzymywania. Dopiero zawarcie w regulaminie obu tych kwestii czyniłoby zadość normie ustawowej delegacji. Powyższe oznacza, iż w rozdziale 8 badanego regulaminu brak jest wymaganej przepisami prawa kompleksowości i wymaganej realizacji delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy rada gminy określa w regulaminie wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W kompetencji rady gminy leży zatem wskazanie warunków mycia i naprawy pojazdów samochodowych na wszelkich nieruchomościach poza obszarami myjni i warsztatów samochodowych. Rada określając warunki mycia i naprawy pojazdów samochodowych tylko na nieruchomościach "własnych" nie wypełniła zatem delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, która nakazuje określenie warunków wykonywania tych czynności także na nieruchomościach cudzych poza obszarami myjni i warsztatów samochodowych, zwłaszcza, że ustawa nie zawiera generalnego zakazu tych czynności na cudzych nieruchomościach. Tak więc, Rada Miejska w omawianej materii nie dopełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy.

Mając na uwadze powyższe, Rada Miejska w Torzymiu przyjmując uchwałę w zakresie regulaminu czystości i porządku, nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w tym regulaminie w sposób kompleksowy, co skutkuje obowiązkiem stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Również przekroczenie kompetencji przez Radę Miejską przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru stwierdził w badanej uchwale przypadki takiego przekroczenia.

Rada Miejska w Torzymiu postanowiła w §3 regulaminu, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do usunięcia z części nieruchomości służących do użytku publicznego zanieczyszczeń wskazując przy tym przykładowo na chwasty. W cenie organu nadzoru chwasty nie mieszczą się w pojęciu zanieczyszczeń o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. W zdefiniowaniu tego ostatniego pojęcia pomocna jest jego definicja zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2019.1396), w której przez zanieczyszczenie rozumie się będącą następstwem działalności człowieka emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do określenia w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Wskazanego uprawnienia nie można jednak wykonać poprzez nałożenie w regulaminie na firmę odbierającą odpady obowiązku mycia i dezynfekcji pojemników na odpady, co Rada uczyniła w §11 regulaminu. Takie postanowienie regulaminu istotnie narusza art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym to do obowiązku mieszkańców należy utrzymywanie pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Rada Miejska chcąc zwolnić z tego obowiązku mieszkańców, może to uczynić jedynie w trybie przejęcie tego obowiązku przez gminę na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 ustawy.

Wyrazem przekroczenia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy jest postanowienie §12 regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek zawierania umów dzierżawy czy też najmu pojemnika z chipem od firmy wywożącej odpady. Przede wszystkim wprowadzenie takiego obowiązku nie mieści się w uprawnieniu rady gminy do określenia w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy). Ponadto zawieranie umów cywilnoprawnych, w tym wybór kontrahenta, oparte jest na zasadzie dobrowolności, a nie nakazu administracyjnego. W ocenie organu nadzoru, dla określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w omawianym zakresie, wystarczające są postanowienia regulaminu określające obowiązek stosowania pojemników z chipami.

W zakresie uprawnienia do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy), nie mieści się stanowienie w regulaminie w §23 ust. 6 o terminie realizacji usługi przez firmę zajmująca się opróżnianiem zbiorników na nieczystości ciekłe. To zagadnienie należy do materii umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości i podmiotem gospodarczym świadczącym usługi opróżniania zbiorników na nieczystości ciekłe. W ramach omawianego upewnienia rady gminy nie mieści się także prawo do nakładania w regulaminie w §23 ust. 7 obowiązku dokumentowania korzystania z usług podmiotu opróżniającego zbiorniki bezodpływowe. W ramach delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy rada gminy powinna jedynie określić w jakich odstępach czasowych i w jaki sposób należy pozbywać się odpadów i nieczystości ciekłych. Organ nadzoru również instruuje, że określając obowiązek "dostosowania" wielkości zbiornika bezodpływowego do wymagań częstotliwości jego opróżniania (§23 ust. 1 regulaminu) organ stanowiący powinien także określić czasy ramowe realizacji tego obowiązku, w innym razie obowiązek dostosowania będzie trudny do wyegzekwowania.

Wątpliwości organu nadzoru budzi także kwestia uregulowania w regulaminie kwestii punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zostały przecież przekazane do uregulowania przez

radę gminy w odrębnej uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Zgodnie z tym przepisem, 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, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Mając na uwadze także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, z powyższego wynika zatem, iż normowanie kwestii dotyczących punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie należy do zakresu regulowanego przez regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, za wyjątkiem określenia wymagań prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania odpadów komunalnych przez punkty ich selektywnego zbierania. W ocenie organu nadzoru w regulaminie zatem nie powinny się znaleźć regulacje o których mowa w §24, §25, §26, §27 ust. 2, §28. Regulamin co najwyżej powinien przewidzieć prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Z tych samych względów regulamin nie powinien określać ograniczeń co do ilości odpadów odbieranych przez te punkty.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Paweł Witt**