

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.178.2013.AHor

z dnia 25 czerwca 2013 r.

**Rada Gminy w Otyniu**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 594) stwierdzam nieważność: § 4 ; § 26 zdanie pierwsze: „Mycie pojazdów mechanicznych i innych środków transportowych powinno się odbywać w miejscach do tego wyznaczonych – myjniach”; § 31 oraz § 42 Uchwały Nr XXVIII.36.2013 Rady Gminy w Otyniu z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Otyń.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2013r. Rada Gminy w Otyniu podjęła Uchwałę Nr XXVIII.36.2013 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Otyń. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 maja 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 391 ze zm.) – dalej jako ustawa.

Zgodnie z art. 4 ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego (ust. 1). Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
  - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
  - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) 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, przy uwzględnieniu:
  - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
  - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 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.

Mocą § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Otyniu postanowiła, że: „Wprowadza się wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące obowiązek wyposażania nieruchomości w opisane w niniejszym regulaminie w Rozdziale III, pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym

przez operatora/przedsiębiorcę". Z brzmienia powyższego przepisu wynika, podmiotem zobowiązanym do wyposażenia nieruchomości w opisane w niniejszym regulaminie w Rozdziale III, pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym jest operator/przedsiębiorca.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego radzie gminy na mocy art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a ponadto jest niezgodny z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Wskazany art. 5 ust. 1 pkt 1 stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy (zgromadzenia związku), o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina (związek) jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tak więc przede wszystkim zauważyć należy, że decyzja o przejęciu przez gminę/związek międzygminny (jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi) obowiązków w zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym powinna zostać wyrażona nie w regulaminie utrzymania czystości i porządku gminy, lecz w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy (w przedmiotowej sprawie będzie to uchwała Zgromadzenia Związku Międzygminnego EKO-PRZYSZŁOŚĆ). Ponadto nieprawidłowym jest również zapis o nałożeniu ww. obowiązków na konkretne podmioty (operatorów/przedsiębiorców zajmujących się odbieraniem odpadów komunalnych) w sytuacji, gdy ustawodawca przewiduje wyłącznie kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie przejęcia przez gminę/związek międzygminny obowiązków w zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Wskazać należy, iż przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to Rada Gminy mogła dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Podkreślić należy, iż elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07). Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. W wyroku z dnia 8 listopada 2007 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt II SA/GI 531/07 (Lex Polonica 2117632), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, iż z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada winna zatem ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 roku (sygn. akt II SA/Bd 845/2006, LexPolonica nr 2117621) stwierdzono nadto, iż wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy jest zatem nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawany jest za istotne naruszenie prawa (vide: Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 - 156, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2006 roku, sygn. akt II SA/Op 445/2006 niepubl.).

W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c ustawy rada gminy zobowiązana została do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Za przekroczenie delegacji ustawowej z powołanego przepisu należy uznać zapis zdania pierwszego § 26 (Mycie pojazdów mechanicznych i innych środków transportowych powinno się odbywać w miejscach do tego wyznaczonych – myjniach) oraz § 31 dotyczącego napraw, które muszą być prowadzone w warsztatach specjalistycznych posiadających stosowne zezwolenia. W regulaminie rada gminy ma określić wyłącznie wymagania odnośnie mycia i napraw pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, które zresztą określiła w innych przepisach Działu II Rozdziału 1 badanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru poza delegację ustawową wykracza również zapis § 42 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że „Obowiązek unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych spoczywa na właścicielach zwierząt. W przypadku zwierząt bezpańskich lub zwierząt których właściciela nie można ustalić, obowiązek ten spoczywa na: 1) zarządcy drogi, gdy padłe zwierzę znajduje się na jezdni lub w obrębie pasa drogowego; 2) Gminie, w odniesieniu do terenów stanowiących własność Gminy”. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do uregulowania kwestii unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych w regulaminie utrzymania czystości i porządku, gdyż mogą zostać w nim unormowane wyłącznie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Poza tym postępowanie ze zwłokami zwierząt regulują przepisy rangi ustawowej i wydane do nich rozporządzenia np. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.), ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach czy też ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 21).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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

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

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**