

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.219.2016.BSzu**

z dnia 12 lipca 2016 r.

**Zgromadzenie Związku Międzygminnego**

**„EKO-PRZYSZŁOŚĆ”,**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 t.j.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/40/2016 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „EKO-PRZYSZŁOŚĆ” z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „EKO-PRZYSZŁOŚĆ”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 8 czerwca 2016 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „EKO-PRZYSZŁOŚĆ” podjęło uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „EKO-PRZYSZŁOŚĆ”, dalej Związku.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 14 czerwca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej kwestionowanej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250), dalej ustawy.

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy. Na mocy tego przepisu 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. Jednocześnie w art. 4 ust. 2 ustawodawca precyzuje obowiązkowe elementy regulaminu wskazując, iż określa on szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
  - a) 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,
  - 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;
- 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.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że kompetencje do uchwalenia wskazanego aktu przyznane zostały radzie gminy, zastrzegając przy tym, iż uchwała podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Natomiast ust. 2 przywołanego przepisu wskazuje, iż gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania oraz wymienia jakie zadania w szczególności ww. obowiązek obejmuje. Ustęp 2a tego artykułu wskazuje ponadto, że w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Z przepisu art. 64 ust. 1 u.s.g. wynika, iż wykonywanie zadań publicznych gmin może być realizowane przez związek międzygminny, czyli dobrowolną organizację gmin utworzoną w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych poszczególnych gmin - członków związku. Stosownie zaś do art. 64 ust. 3 u.s.g. prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Statut związku jest więc, podstawowym aktem regulującym całość zagadnień związanych z danym związkiem, w tym określającym przekazane przez gminy zadania. Koniecznym warunkiem przejęcia przez związek całości lub części zadań i obowiązków gmin w określonym zakresie jest umieszczenie w statucie związku szczegółowego zakresu przejmowanych zadań. Z dniem ogłoszenia statutu lub jego zmian następuje przeniesienie zadań gmin na związek międzygminny, czego konsekwencją jest przeniesienie na związek również praw i obowiązków związanych z wykonywaniem tych zadań przez gminy.

Ze Statutu Związku Międzygminnego „EKO-PRZYSZŁOŚĆ” (Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2012 r., poz. 1454), nie wynika przekazanie na rzecz Związku kompetencji do kompleksowego uregulowania kwestii zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 1 - 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Część z tych zadań pozostała we właściwości gmin - uczestników związku. Do właściwości związku zostały przekazane jedynie zadania związane z prowadzeniem gospodarki odpadami komunalnymi.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały Zgromadzenie Związku w § 1 regulaminu, stanowiącym załącznik do uchwały postanowiło, że: „ustala szczegółowe wymagania dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi na terenie gminy – uczestnika Związku „EKO PRZYSZŁOŚĆ” w Nowej Soli, w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1a, pkt 2, pkt 3 i pkt 5 ustawy

*(...), służące osiągnięciu celów gospodarowania odpadami ustanowionych w obowiązujących przepisach i planach gospodarki odpadami”.*

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiący delegację ustawową do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku, precyzyjnie określa zakres spraw, które mają być przedmiotem unormowania dokonanego przez lokalnego prawodawcę. W ocenie organu nadzoru nie daje on prawa ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, organ stanowiący powinien zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mają być objęte regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności", "może określić", ale sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Takie też stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego dobitnym przykładem są chociażby wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12 (Lex nr 1291950), 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10 (Lex nr 597353), Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13 (Lex nr 1414568), 3 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 507/13 (Lex nr 1382963), Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 238/13 (Lex nr 1316984), Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 465/14 (Lex nr 1519836), Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1299/10 (Lex nr 752008), Łodzi z dnia 7 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Łd 239/10 (Lex nr 667661).

Skoro zatem w regulaminie należy ująć wszystkie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak również konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości. Organ nadzoru wskazuje zatem, iż w kwestionowanej uchwale Zgromadzenie Związku uregulowało tylko część materii określonej przez prawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy, tj. zagadnienia wskazane w pkt 1 lit. a, pkt 2, pkt 3 oraz pkt 5 przywołanego przepisu w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi na terenie gminy. Nie zostały uregulowane natomiast zagadnienia określone w pkt 1 lit. b i c, w pkt 3 w zakresie nieczystości ciekłych oraz w pkt 6-8 art. 4 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru lokalny prawodawca wykonując delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, władny jest do podjęcia wyłącznie jednej uchwały, która będzie kompleksowo regulowała wszystkie kwestie dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Na marginesie należy również dodać, że zgodnie z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozrządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z brzmienia zacytowanego przepisu wynika przede wszystkim nakaz wyczerpującego, a nie fragmentarycznego, normowania sprawy objętej danym upoważnieniem, a jedno upoważnienie ma być podstawą do wydania jednego aktu wykonawczego - tak, aby jednego upoważnienia nie normować więcej niż w jednym akcie prawnym. Inaczej ujmując, chodzi o unifikację regulacji wykonującej dane upoważnienie, a nie o cząstkowe, rozproszone w kilku aktach, uregulowanie danej materii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 628/14). W § 119 ust. 2 sformułowano odstępstwo od ww. zasady, a mianowicie: "jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie". W ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z ww. odstępstwem. Przepis art. 4

ust. 2 nakazuje określenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w zakresie wskazanym w pkt 1 - 8. Regulacje zawarte w regulaminie powinny być kompletne, innymi słowy, winny zostać w nim uwzględnione wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę. Podkreślenia też wymaga, że wymieniony w omawianym przepisie katalog zagadnień, jakie winny zostać zamieszczone w regulaminie nie stanowi wyliczenia przekładowego lecz ma charakter zamknięty (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 418/14). Przepis art. 4 ust. 2 określa zakres spraw przekazanych do uregulowania, w tym wytyczne dotyczące jego treści. Oznacza to, że uchwała winna zawierać pełny zakres regulacji określonych w tym przepisie. Wymieniona wyżej materia nie powinna być rozproszona w kilku aktach. Może to spowodować problemy interpretacyjne, a w razie kolizji przepisów wydanych przez związek międzygminny oraz radę gminy może powodować wątpliwości co do tego, który akt powinien być stosowany.

W świetle powyższego, kwestionowana uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów przewidzianych w art. 4 ust. 2 ustawy. A zatem, skoro doszło do nieprawidłowej realizacji przyznanej ustawowo kompetencji to nastąpiło istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały.

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

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**