

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

NK-I.4131.61.2013.IWit

z dnia 13 marca 2013 r.

#### Rada Miejska w Nowej Soli

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXV/263/13 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowa Sól - Miasto, w części:

- § 2, pkt 14-16,
- § 5 pkt 3 i 4,
- § 6 pkt 4 co do słów: "jednorazowo odbieranych w ilości do 6 sztuk od jednego gospodarstwa domowego, pozostałą ilość odpadów właściciel nieruchomości ma obowiązek dostarczyć do najbliższego punktu selektywnej zbiórki",
- § 6 pkt 7 co do słów: "zarejestrować go w Związku i",
- § 6 pkt 8,
- § 6 pkt 9 co do słów: "jednorazowo odbieranych w ilości do 150 kg od jednego gospodarstwa domowego",
- § 6 pkt 15 co do słów: "tekstyliów, w tym ubrań",
- § 6 pkt 20 co do słów "który ma obowiązek podstawić go w terminie 2 dni roboczych",
- § 6 pkt 21,
- § 6 pkt 23-25,
- § 8 ust. 2,
- § 19 co do słów: "udostępnione przez operatora/przedsiębiorcę, który odbiera odpady na mocy umowy podpisanej ze Związkiem",
- § 23,
- § 24 pkt 1 w zakresie: "usługi w zakresie czyszczenia i odkażania pojemników, zgodnie z wymogami zawartymi w warunkach przetargu, ma obowiązek wykonywać w cyklu półrocznym operator/przedsiębiorca jako usługi dodatkowe",
- § 26 pkt 2,
- § 26 pkt 5 lit. b co do słów: "nie umyte",
- § 28 pkt 1-2,
- § 28 pkt 3 w zakresie: "oraz innych części nieruchomości służących do użytku publicznego",
- § 28 pkt 4 i 5,
- §§ 29-30,
- § 31,
- § 32,
- § 33 pkt 1-2,
- § 35,
- § 38,

- § 40 pkt 1-3,6,
- § 42 pkt 1-2,
- § 43 ust. 2,
- § 44,
- § 46 w zakresie: "właściciele nieruchomości",
- §§ 49 -52,
- § 53.

### **Uzasadnienie**

W dniu 31 stycznia 2013r. Rada Miejska w Nowej Soli podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowa Sól -Miasto. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 11 lutego 2013 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust.1 - 4 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012, Nr 391) - zwanej dalej " ustawą"; § 115 w zw. z § 143, § 137, § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 908).

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Przepis ust. 2 tego artykułu w pkt 1-8 zawiera wyczerpujące wyliczenie zagadnień, które regulamin utrzymania czystości i porządku musi regulować. Oznacza to, że w uchwale nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ust. 2, a jednocześnie muszą znaleźć się w regulaminie postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów.

Rada Miejska w Nowej Soli § 2 regulaminu wprowadziła słowniczek pojęć. Zdaniem organu nadzoru Rada w punktach 14-16 istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisy § 115 w zw. z § 143 oraz § 149 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw wymienionych w pkt 1 – 8, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie pojęć zwrotów zdefiniowanych bądź używanych przez prawodawcę.

Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie znaczenia określeń ustawowych, jak i powtarzania w nim definicji ustawowych. Zakaz ten wynika także ze wskazanych przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z ich treścią, w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§115), ponadto w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149). Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10 ; dostępne na stronach [nsa.gov.pl](http://nsa.gov.pl) ). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej.

W świetle poczynionych uwag, należy uznać nieważność § 2 pkt 14 i 15, w których Rada nie będąc do tego uprawniona wprowadziła własne definicje pojęć "odpady wielkogabarytowe" oraz "odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe" oraz przepisu § 2 pkt 16 regulaminu, który definiuje i modyfikuje pojęcie "odpadów zielonych" wcześniej już zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2013r., poz. 21).

Organ nadzoru pozostawia w mocy pozostałe definicje, które stworzone zostały tylko na potrzeby badanego aktu i które z jednej strony nie stanowią próby modyfikacji pojęć ustawowych (odnoszą się bowiem do jednostek redakcyjnych poszczególnych aktów prawnych), z drugiej zaś strony pozwalają uniknąć wątpliwości interpretacyjnych w stosunku do postanowień badanej uchwały.

W tym miejscu wskazać należy na nieistotne naruszenie prawa polegające na błędnym przytoczeniu jednostek redakcyjnych przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach w § 2 w punktach 6 ( jest art. 3 ust. 3 pkt 4, powinno być art. 3 ust. 1 pkt 7), 11 ( jest art. 3 ust. 2, powinno być art. 3 ust. 4), 13 ( jest art. 3 ust. 3 pkt 7, powinno być art. 3 ust. 1 pkt 10).

Ponadto w uchwale organ dopuścił się również powtórzeń i modyfikacji przepisów obowiązujących ustaw, co stanowi istotne naruszenie § 137 Załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Rada Miejska uregulowała również kwestie będące już przedmiotem regulacji aktów obowiązujących oraz nałożyła na właścicieli obowiązki do których nie była upoważniona bądź które zostały już nałożone ustawami. Ten ostatni rodzaj naruszenia prawa kwalifikuje się jako przekroczenie delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

I tak, w § 5 pkt 3 regulaminu Rada Miejska nałożyła na właścicieli nieruchomości zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę obowiązek systematycznego zbierania i uprzątnięcia odpadów z powierzchni nieruchomości, podczas gdy obowiązek taki wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy, gdzie ustawodawca nałożył na wszystkich właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie.

Z kolei w § 5 pkt 4 oraz § 28 pkt 5 uchwały Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości wymóg niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali, budynków. Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy wykonywanie tych obowiązków spoczywa na wykonawcy robót budowlanych.

Następnie w § 6 pkt 4 Rada wprowadziła zasadę prowadzenia selektywnego zbierania odpadów zielonych w workach o pojemności 120 l, jednorazowo odbieranych w ilości do 6 sztuk od jednego gospodarstwa domowego, pozostałą ilość odpadów właściciel nieruchomości ma obowiązek dostarczyć do najbliższego punktu selektywnej zbiórki. Taka regulacja wykracza poza delegację ustawową. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy Rada określić miała częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem Rada tym zapisem określiła ilość odpadów odbieranych jednorazowo od gospodarstwa domowego. Zauważyć należy, że na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy rada gminy winna określić 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 ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Biorąc pod uwagę brzmienie tego przepisu regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie § 6 pkt 4 uchwały winna znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Jednocześnie zaznaczenia wymaga błędne odniesienie ilości odbieranych odpadów do „gospodarstwa domowego”. Rada określić ma ilość odpadów odbieranych od właścicieli w ramach opłaty wnoszonej przez właścicieli. Brak jest więc podstaw do odnoszenia się do gospodarstwa domowego, podczas gdy uchwałą Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Eko Przyszłość” Nr V/19/2012 z dnia 1 października 2012r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ( Dz. Urz. Woj. Lub. z 2012r., poz. 2076 ze zm.) w przypadku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy dokonano wyboru ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącej *iloczyn*

*liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz ustalonej stawki opłaty. Taka sama nieścisłość polegająca na odniesieniu do gospodarstwa domowego została uchwalona przez Radę Miejską w § 6 pkt 9 uchwały w zdaniu „jednorazowo odbieranych w ilości do 150 kg od jednego gospodarstwa domowego”.*

Także zapisy § 6 w punktach 21 i od 23 do 25 oraz § 8 ust. 2 uchwały należą do materii, która winna zostać uregulowana w odrębnej uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, gdyż określają one sposób świadczenia usług przez punkty selektywnej zbiórki odpadów.

Następnie w § 6 pkt 7 uchwały określono, że właściciel nieruchomości, aby móc prowadzić selektywną zbiórkę bioodpadów do własnego kompostownika, ma obowiązek zarejestrować go w Związku i podpisać zobowiązanie, że będzie realizował obowiązek w sposób zgodny z zasadami oraz wykorzystywał uzyskany materiał dla własnych potrzeb lub przekazywał do wykorzystania operatorowi/ przedsiębiorcy. W ten sposób rada nałożyła na właścicieli obowiązek rejestracji kompostownika, nie znajdujący podstawy w ustawie. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy gminy prowadzą ewidencję: 1) zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; 2) przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; 3) umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy;

Ustawodawca nie przewidział więc prowadzenia przez gminę (w tym przypadku wykonującego w imieniu gminy zadania - Związku) ewidencji osób zbierających odpady w kompostowniku.

W ocenie organu nadzoru poza delegacją ustawową wykraczają również zapisy § 6 pkt 8 regulaminu, dotyczące przekazania przez związek właścicielowi podpisującemu zobowiązanie materiałów informacyjnych dotyczących technologii kompostowania.

Natomiast w § 6 pkt 15 uchwały Rada Miejska określiła obowiązek selektywnego zbierania następujących frakcji odpadów powstających w gospodarstwach domowych i nieruchomościach niezamieszkałych: przeterminowanych leków i chemikaliów w tym farb, rozpuszczalników, olejów odpadowych, itd., zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w tym wszelkiego rodzaju lamp żarowych, halogenowych, świetlówek, innego sprzętu będącego na wyposażeniu gospodarstw domowych, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlano – remontowych i rozbiórkowych, zużytych opon, tekstyliów w tym ubrań, opakowań po środkach ochrony roślin i nawozach, jako obowiązkowych we wszystkich rodzajach zabudowy. Katalog ten nie jest spójny z katalogiem frakcji odpadów zbieranych na terenie Gminy selektywnie, określonym w § 3 przedmiotowej uchwały, gdyż nie przewidziano w nim frakcji takiej jak tekstylia, w tym ubrania. Frakcji takiej nie przewiduje także ustawa o czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności 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, nadto zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 a) regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie gminy winien określać wymagania dotyczące prowadzenia 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 oraz odpadów zielonych. Wszystkie te frakcje na mocy § 3 uchwały zostały objęte selektywną zbiórką na terenie gminy Nowa Sól - Miasto.

W § 19 Rada przyjęła, że do zbierania większych, aniżeli przewiduje Regulamin ilości odpadów komunalnych, oprócz pojemników, mogą być używane odpowiednio oznaczone worki, udostępnione przez operatora/przedsiębiorcę, który odbiera odpady na mocy umowy podpisanej ze Związkiem. Zapis taki istotnie narusza art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 5 marca 2013r. W stanie prawnym obowiązującym w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały do obowiązków właściciela należało wyposażanie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy istotnie narusza także § 24 pkt 1 uchwały w zakresie zwrotu „usługi w zakresie czyszczenia i odkazania pojemników, zgodnie z wymogami zawartymi w warunkach przetargu ma obowiązek wykonywać w cyklu półrocznym operator/przedsiębiorca jako usługi dodatkowe.” Dopiero obowiązująca od dnia 6 marca 2013r. nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła możliwość przejścia przez gminę (w tym przypadku przez Związek) obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy na mocy uchwały rady, o której mowa w art. 6r ust. 3 ustawy, jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczona opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 23 uchwały Rada nałożyła na organizatora imprezy masowej obowiązek wyposażenia miejsca, na którym odbywa się impreza w jeden pojemnik o pojemności 120 l na 20 osób uczestniczących w imprezie. Obowiązki na organizatora imprezy masowej nałożono również w § 32 uchwały. Tymczasem organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art.5 ust. 2-4, na których ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepisy regulaminu w takim brzmieniu powodują ingerencje w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Ponadto obowiązki organizatora imprezy masowej określa art. 5 i 6 ustawy z dnia 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych ( Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i brak ku temu podstaw prawnych w postaci odpowiedniego upoważnienia. Stanowisko takie potwierdzają wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012r., sygn. Akt II OSK 2012/12 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011r., sygn. Akt II SA/OI 156/11.

W § 26 pkt 2 oraz w § 33 pkt 1 i 2 Rada wprowadziła zakaz spalania odpadów, który reguluje ustawa o odpadach. O tym, że powyższe regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sad Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013r. sygn.akt II SA/Go 1076/12.

Organ nadzoru nie znajduje również uzasadnienia do zobowiązania właścicieli do mycia opakowań objętych segregacją przed ich wyrzuceniem. Tymczasem taki obowiązek można wyinterpretować z zapisów § 26 pkt 5 lit. b. uchwały.

Na mocy zapisów § 28 pkt 1-2 uchwały Rada Miejska wprowadziła wymóg przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej oraz określiła termin przyłączenia (pkt 1), a w przypadku braku sieci zobowiązała właścicieli nieruchomości do gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub oczyszczanie poprzez przydomową oczyszczalnię ścieków (pkt 2).Obowiązek przyłączenia 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 wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednakże przepis ten nie upoważnia rady gminy do określenia terminu, w jakim takie przyłączenie ma nastąpić. Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 maja 2010 r. (II SA/Sz 162/2010).

W § 28 pkt 3 Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz innych części nieruchomości służących do użytku publicznego. Taka regulacja również stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie przez ustawodawcę. Należy tu zwrócić uwagę na brzmienie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Zgodnie z tym przepisem regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek: "uprzątnięcia 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".Przedmiotową uchwałą Rada rozciągnęła ten obowiązek bez wyraźnej kompetencji wynikającej z ustawy, na wszystkie chodniki położone

wzdłuż nieruchomości. W ocenie organu nadzoru nie budzi wątpliwości fakt, że na tle cytowanych przepisów ustawy obowiązek ten dotyczy jedynie chodników przy drogach publicznych, a nie wszystkich chodników.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest również zapis § 28 pkt 4 uchwały dotyczący likwidacji gołoledzi poprzez posypywanie piaskiem chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz innych części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zauważyć należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku upoważnia do wskazania wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast § 28 pkt 4 uchwały precyzuje technologię likwidowania śliskości i gołoledzi poprzez użycie wyłącznie piasku. Do przyjęcia takiego rozwiązania nie ma jednak upoważnienia ustawowego.

Istotnie naruszają prawo również zapisy regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości, na których prowadzone jest targowisko (§ 29 uchwały), prowadzących działalność gospodarczą (§ 30), zarządców dróg (§ 31 uchwały), odrębnych obowiązków związanych z wyposażeniem w urządzenia do gromadzenia odpadów komunalnych oraz usuwania odpadów. Ustalone zasady i standardy utrzymania czystości i porządku na terenach prowadzonej działalności gospodarczej, czy też na terenie lokali handlowych i usługowych wychodzą poza delegację ustawową. Z art. 4 ust. 2 nie wynika kompetencja organu stanowiącego gminy do uchwalania odrębnych zasad i standardów utrzymania czystości i porządku dla tych obiektów. Ustawa w art. 5 ust. 1-4 nie formułuje obowiązków właścicieli nieruchomości i pozostałych podmiotów wskazanych w tym przepisie. Ustawa wskazuje natomiast w art. 5, które z obowiązków w zakresie wskazanego w niej utrzymania czystości i porządku obciążają właścicieli nieruchomości (ust. 1), wykonawców robót budowlanych (ust. 2), przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej (ust. 3), zarządu drogi (ust. 4) oraz gminy (ust. 5). Niedopuszczalne jest również nakładanie w drodze regulaminu utrzymywania czystości i porządku obowiązków wynikających z innych ustaw.

Podkreślić należy, że każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art. 4 ustawy jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a ustawy o czystości i porządku w gminach. Tak więc zbyt daleko posunięta dowolność i swoboda w określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady państwa prawa.

Następnie w rozdziale VI uchwały uregulowano kwestie dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Jak wynika z delegacji ustawowej rada upoważniona została do określenia wyłącznie dwóch kwestii: częstotliwości oraz sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Uregulowania zawarte przez Radę Miejską w Nowej Soli w § 35, nakładające m.in. na właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiornik bezodpływowy obowiązek zawarcia umów z podmiotem uprawnionym do opróżniania zbiorników czy też obowiązek przechowywania tych umów przez określony uchwałą czas wykraczają poza delegację ustawową. Z art. 6 ust. 1 ustawy wynika obowiązek udokumentowania faktu korzystania z usług dotyczących wywozu odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych umową oraz dowodami uiszczenia opłat za te usługi. Z obowiązku tego nie wynika konieczność przechowywania zarówno umów ani dowodów opłat za usługi. Ustawodawca nie określił terminu przechowywania umów ani dowodów opłat i nie upoważnił organu uchwałodawczego do jego określenia. Kompetencja do unormowania tej kwestii w regulaminie nie została przyznana radzie gminy w żadnym z postanowień art. 4 ust. 2 ustawy. Zatem to od woli właściciela zależy przez jaki okres przechowywać będzie umowę i dowody opłat za usługi oczyszczania nieruchomości.

Wobec powyższego zasadnym było wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień § 35 uchwały, a także § 53.

Wykroczeniem poza delegację ustawową są również zapisy § 6 pkt 20 w zakresie słów: "który ma obowiązek podstawić go w terminie 2 dni roboczych" oraz § 38 uchwały. Nakładają one bowiem obowiązki na podmiot uprawniony do odbierania odpadów/nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości i w związku z tym nie dotyczą bezpośrednio samych właścicieli.

Z kolei w rozdziale VII uchwały Rada Miejska w Nowej Soli określiła obowiązki właścicieli (opiekunów) zwierząt domowych. Na wstępie wskazać należy, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posłużył się zwrotem "obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe".

Ponadto zgodnie z delegacją ustawową rada powinna określić tylko te obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, które mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Do takich obowiązków z pewnością nie należy obowiązek rejestracji psów, obowiązek trwałego oznakowania zwierząt, czy też obowiązek dokonywania zmian w stanie posiadania psa (§ 40 pkt 1-3 uchwały). Analogicznie orzekł NSA w wyroku z dnia 21 grudnia 2010r. sygn. akt II OSK 2171/10.

Natomiast § 40 pkt 6 uchwały Rada nałożyła na właścicieli obowiązek systematycznego szczepienia przeciwko wściekliźnie i okazywanie na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu. Tymczasem kwestię obowiązkowego poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2008r., Nr 213, poz. 1342 ze zm.). W art. 56 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy zawarto obowiązek poddawania psów szczepieniom przeciwko wściekliźnie w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa 3 miesiąca życia, a następnie nie rzadziej niż co 12 miesięcy od dnia ostatniego szczepienia. Powyższe oznacza, że postanowienia § 40 pkt 6 regulaminu nie stanowią materii podlegającej uregulowaniu przepisami prawa miejscowego.

Istotne naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowią regulacje zawarte w § 42 pkt 1 i 2 regulaminu, zakazujące osobom utrzymującym zwierzęta domowe wprowadzenia ich do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych i gastronomicznych oraz na teren innych obiektów, których właściciel bądź użytkownik taki zakaz wprowadził (zakaz nie dotyczy psów przewodników), piaskownic, terenów placów gier, kąpielisk i zabaw dla dzieci oraz innych terenów objętych zakazem. Z treści delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Zdaniem organu nadzoru realizację powyższego upoważnienia wystarczająco zapewniająca unormowania zawarte w § 40 pkt 4-5, § 41 ust. 3, § 43 ust. 1 (prowadzenie psa na uwięzi - smyczy, w kagańcu, usuwanie pozostawionych przez zwierzę nieczystości). Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (§ 42 pkt 1 i 2 regulaminu). Analogicznie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 marca 2012r. sygn.akt II SA/Bd 75/12 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 13 lutego 2013r., sygn. akt II SA/Go 1069/12.

Również kwestie dotyczące: odpowiedzialności za szkody spowodowane przez zwierzę (§ 43 ust.2 uchwały) oraz przewożenia zwierząt środkami komunikacji miejskiej (§ 44 uchwały) wykraczają poza upoważnienie przyznane radzie na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stąd zasadnym było stwierdzenie ich nieważności.

Nadto Rada zobowiązana była do wyznaczenia w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada powyższym kwestiom poświęciła rozdział IX regulaminu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnośnie deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada gminy realizując postanowienia tego przepisu nie może wskazać w uchwale podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążania ich kosztami deratyzacji. Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 16 maja 2012r. sygn.akt II SA/Bd 174/12 oraz WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011r., sygn. akt II SA/Ol 145/11.

Wobec powyższego zasadnym było stwierdzenie nieważności § 46 w części słów: "właściciele nieruchomości", § 52 uchwały a także - z uwagi na konstrukcję zapisów - całego § 51.

Ponadto w ocenie organu nadzoru wykroczeniem poza delegację wynikającą z ww. art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy są również zapisy dotyczące stosowania odpowiednich preparatów do zwalczania szczerów i myszy (§ 49 uchwały) oraz nakaz oznaczenia terenu poddanego deratyzacji stosowanym napisem (§ 50 uchwały).

Wreszcie organ nadzoru wskazuje również na nieprawidłowe postanowienia § 57 uchwały dotyczące utraty mocy obowiązującej poprzedniego regulaminu. Zapis ten jest nieprawidłowy, bowiem poprzednia uchwała Rady Miejskiej w Nowej Soli w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowa Sól - Miasto przestała obowiązywać z dniem 1 stycznia 2013r. a nie z dniem wejścia w życie kwestionowanej uchwały (w myśl art. art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152 poz. 897 ze zm.) regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1.).

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

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.

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**