



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 17 stycznia 2012 r.

Poz. 211

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO NR NK.I.4131.166.2011.AZIE**

z dnia 29 kwietnia 2011r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 7 kwietnia 2011r. uchwały Nr VI/33/2011 Rady Miasta Żagań z dnia 31 marca 2011r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy miejskiej Żagań.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 31 marca 2011r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy miejskiej Żagań.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 4 ust 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) zwanej dalej „ustawą” oraz § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W myśl art. 4 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. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalony na podstawie powołanego przepisu, musi formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując wyłącznie kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., II SA/Wr 527/06). Zauważyć również należy, że skoro postanowienia regulaminu mają na celu jedynie uzupełnienie wydanych przez ustawodawcę przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, to muszą być one pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Rada uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność działania organu realizującego delegację ustawową, polegającego na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności dokonywania powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego

uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne. Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie (np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003r., II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520).

W myśl art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące kwestii wymienionych w pkt 1 - 8 tego przepisu. Analizując przedmiotową uchwałę w powyższym zakresie stwierdzić należy, że uregulowania zawarte w § 2 tiret 3, 4, 6 – 20 zawierają bądź to definicje własne (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek kwestionowanej uchwały), do których sformułowania rada nie została przez ustawodawcę upoważniona, bądź też zawierają powtórzenia definicji ustawowych, (co w oderwaniu od aktu pierwotnego powoduje m.in. zmianę znaczeniowo - prawną). Uchwała w zakresie § 2 tiret 3, 4, 6 – 20 istotnie narusza prawo, z uwagi na zamieszczenie w nim definicji między innymi takich pojęć jak:

- nieruchomości (tiret 3 pojęcie zdefiniowane w art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego),
- właściciel nieruchomości (tiret 4 pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach),
- nieczystości ciekłe (tiret 6, pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ),
- odpady komunalne (tiret 7 pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 2 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy o odpadach),
- odpady ulegające biodegradacji (tiret 10 pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (j.t. Dz. U. z 2007r. Nr 39, poz. 251 ze zm.),
- odpady obojętne (tiret 12 pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (j.t. Dz. U. z 2007r. Nr 39, poz. 251 ze zm.),
- odpady niebezpieczne (tiret 13 pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (j.t. Dz. U. z 2007r. Nr 39, poz. 251 ze zm.),
- zbiorniki bezodpływowe (tiret 14, pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ),
- zwierzęta domowe (tiret 19, pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, t.j. DZ.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.),
- zwierzęta gospodarskie (tiret 20, pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, Dz. U. Nr 133, poz. 921).

Skoro brak jest w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odpowiedniego upoważnienia, istotne naruszenie prawa stanowi też ustalenie w § 2 uchwały przez radę na potrzeby regulaminu znaczenia określeń takich jak na przykład: zabudowa wielorodzinna, zabudowa jednorodzinna. Regulacje te stanowią w ocenie organu nadzoru przekroczenie ustawowego upoważnienia przez Radę Miasta Żagań.

Przepis art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera również upoważnienia do określania przez radę gminy kręgu podmiotów, które mogą wykonywać obowiązki właściciela nieruchomości, tak jak uczyniła to rada w § 3 uchwały. Zauważyć należy, że art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy wskazuje jakie podmioty ustawa ta uznaje za właścicieli nieruchomości i stąd też w regulaminie rada gminy zobowiązana jest posługiwać się pojęciem „właściciele nieruchomości” tożsamym z regulacją ustawową. Tymczasem rada w przedmiotowej uchwale w § 3 w sposób istotny zmieniła przepis ustawy i rozszerzyła katalog podmiotów będących właścicielami nieruchomości

w rozumieniu ustawy. Należy podkreślić, że jest to również nieuprawniona ingerencja w stosunki cywilnoprawne.

Istotnie naruszają prawo również zapisy regulaminu nakładającego na właścicieli nieruchomości prowadzących działalność gospodarczą (§ 5 ust. 5 uchwały), właścicieli nieruchomości na których znajdują się obiekty służące do użytku publicznego (§ 5 ust. 6 uchwały), zarządców dróg (§ 5 ust. 7 uchwały), właścicieli punktów handlowych i usługowych (§ 10 ust. 6 uchwały), organizatorów imprez masowych (§ 10 ust. 6 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 obiektów użytku publicznego (§ 7 ust. 8 uchwały), czy też 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), wykonania 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. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 - 4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Ponadto obowiązki organizatora imprez masowych określa art. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia. Również zapisy § 7 nakładające obowiązki na zarządców dróg stanowią naruszenie art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2004r. Nr 204 poz. 2086 ze zm.) na mocy którego ustawodawca określił zakres obowiązków spoczywających na zarządcy drogi.

Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin ma określać wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, nie wszystkie jednak, lecz tylko te, które dotyczą:

- 1) prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych, odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,
- 2) uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, co praktycznie sprowadza się do chodników,
- 3) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Tymczasem w § 5 ust. 1 pkt 5 i 8 regulaminu utrzymania porządku i czystości postanowiono, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez:

- usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp.
- pielęgnację zieleni tj. trawników, rabatek, krzewów itp.

Mając na względzie fakt, iż katalog spraw wskazany w art. 4 ustawy jest katalogiem zamkniętym, należy stwierdzić, że obowiązki, które nałożono w § 5 ust. 1 pkt 5 i 8 regulaminu na właścicieli nieruchomości, wykraczają poza materię zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, a tym samym rada

miasta wprowadzając je przekroczyła upoważnienie ustawowe. 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. Ponadto regulacje zawarte w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały stanowią powtórzenie treści art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o czystości i porządku w gminach, a zapisy § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały są powtórzeniem treści art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Z art. 6 ust. 1 powołanej ustawy wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez „okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi”. Ustawodawca wprowadzając ten obowiązek nie upoważnił rady gminy do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku zawarcia wyżej wymienionej umowy, określenia terminu, w którym ten obowiązek powinien być zrealizowany oraz do określenia kwestii zawartych w § 5 ust. 3-5 regulaminu. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 6 - 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta (ust. 6); w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1 - 4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzją nakazującą wykonanie obowiązku (ust. 7). Z kolei w myśl art. 6 ust. 6 - 12 ww. ustawy gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1 (ust. 6); wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala:

- 1) obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych;
- 2) wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2;
- 3) terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1;
- 4) sposób; terminy udostępniania urządzeń lub zbiorników w celu ich opróżnienia (ust. 7); decyzji, o której mowa w ust. 7, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 8); decyzja, o której mowa w ust. 7, jest wydana na okres 1 roku (ust. 9); decyzja, o której mowa w ust. 7, ulega przedłużeniu w drodze decyzji wydawanej z urzędu, na kolejny okres, jeżeli właściciel nieruchomości nie przedstawi, na co najmniej 3 miesiące przed upływem daty obowiązywania decyzji, umowy, w której termin rozpoczęcia wykonywania usługi nie jest późniejszy niż data utraty mocy obowiązującej decyzji (ust. 10). Dlatego też w ocenie organu nadzoru, unormowania zawarte w § 5 ust. 3-5 wychodzą poza upoważnienie ustawowe. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 4 nie zawiera upoważnienia do uregulowania kwestii dotyczących zawierania umów w regulaminie. Co więcej obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają wprost z tej ustawy.

W § 7 ust. 6 regulaminu wskazano, iż usuwanie eternitu i innych elementów budowlanych regulują odrębne przepisy. W powyższym zakresie materia ta wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy, a ponadto obowiązki w tym zakresie reguluje ustawa z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 3, poz. 20; z późn. zm.).

Także regulacje związane z wyposażeniem nieruchomości w odpowiednią ilość pojemników i worków na odpady oraz utrzymywanie ich w odpowiednim stanie sanitarnym, czy też obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych winny zostać uregulowane w granicach określonych w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, a zatem dotyczyć wyłącznie rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń;

W przepisie tym mowa jest wyłącznie o odpadach komunalnych, dlatego też zapisy § 11 przedmiotowej uchwały wykraczają poza dyspozycję ustawodawcy. Brak jest również podstaw do nakładania obowiązków na jednostki wywozowe w drodze regulaminu, co uczyniła rada w § 13 ust. 2 i 3 oraz § 14 uchwały.

Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 regulamin winien określać „obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Obowiązek ujęty w § 16 pkt 6, § 18 i 19 regulaminu dotyczący postępowania ze zwłokami zwierzęcymi przekracza upoważnienie ustawowe, a zatem brak jest podstaw do wprowadzenia powyższych zapisów do regulaminu.

Także regulacje związane z odpowiedzialnością za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu i przepisów związanych z utrzymaniem czystości i porządku w gminach w sposób wyczerpujący zostały uregulowane w art. 10 ustawy, zatem brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia zapisów § 22 uchwały.

Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy jest wyłącznie ustawowo uprawniona do wyznaczania w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Natomiast § 20 i 21 regulaminu stanowi, że tylko właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania, w razie potrzeb na terenie nieruchomości zabiegu deratyzacji. Z kolei w § 21 ust. 1 Regulaminu Rada Miasta Żagań upoważniła Burmistrza miasta do wydania zarządzenia w przedmiocie określenia obszaru podlegającego obowiązkowej deratyzacji, jak i terminu jej przeprowadzenia jeżeli wystąpi populacja gryzoni, która stwarza zagrożenie sanitarne. Natomiast w świetle § 21 ust. 2 tego regulaminu koszty deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości. Jednak z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i musi być określone w regulaminie, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 i 2 pkt 8 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Oznacza to, że dokonana przez radę gminy swoista subdelegacja przedmiotowego obowiązku na burmistrza nie ma ustawowego unormowania. Tak sformułowane zapisy stanowią przekroczenie kompetencji przez radę, która jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości jednak przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu czyli w tym przypadku burmistrza.

Powyższe oznacza jednocześnie, że Rada Miasta Żagań nie wypełniła dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy w zakresie wyznaczania w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Ponadto w przedmiotowej uchwale brak jest uregulowań związanych z ustaleniem maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy) oraz innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami (art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy). Obowiązek odniesienia się do powyższych kwestii wynika bezpośrednio z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak wskazanych powyżej regulacji przesądził o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W przypadku kwestionowanej uchwały na uwagę zasługuje między innymi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 9 września 2009r., sygn. akt II SA/Bd 517/09 oraz z dnia 4 lutego 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1039/09, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009r. sygn. akt II SA/Sz 994/08 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2010r. sygn. akt II OSK 170/10.

W tym stanie rzeczy, stwierdzić należy, że kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza prawo, albowiem zawiera powtórzenia definicji ustawowych, modyfikacje tych definicji, postanowienia regulujące zagadnienia wynikające wprost z poszczególnych norm ustaw i innych aktów normatywnych prawa powszechnie obowiązującego oraz postanowienia stanowiące

przekroczenie upoważnienia ustawowego. Jednocześnie brak jest w uchwale obowiązkowych regulacji zawartych w upoważnieniu ustawowym do podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego obowiązującym na terenie gminy.

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.

wz. Wojewody Lubuskiego  
Wicewojewoda Lubuski  
*Jan Świrepo*