



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 5 listopada 2015 r.

Poz. 3349



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.489.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 4 listopada 2015 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/71/2015 Rady Gminy Końskowola z dnia 30 września 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Końskowola, w części obejmującej § 4 ust. 2 w brzmieniu: „oraz podjęcie działań mających na celu likwidację śliskości”, § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. c, § 10 ust. 13, § 13 ust. 3, § 13 ust. 10 pkt 2 i 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/71/2015 Rady Gminy Końskowola z dnia 30 września 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Końskowola, w części obejmującej § 4 ust. 2 w brzmieniu: „*oraz podjęcie działań mających na celu likwidację śliskości*”, § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. c, § 10 ust. 13, § 13 ust. 3, § 13 ust. 10 pkt 2 i 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XV/71/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Końskowola podjęła na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.).

W myśl przywołanego przepisu 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 (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, 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 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.

Należy wspomnieć, że mocą ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87) do przedmiotowej ustawy dodany został art. 4 ust. 2a, a także art. 4a, które weszły w życie z dniem 1 lutego 2015 r. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów: „Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a” (art. 4 ust. 2a); „Minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony,
- 2) odpady komunalne podlegające obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1

- kierując się potrzebą ujednoczenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz uzyskania wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania” (art. 4a).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w obecnym stanie prawnym przedmiotowa uchwała będąc aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach winna ściśle uwzględniać wytyczne wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1-8 oraz ust. 2a.

Jak stanowi § 4 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, *właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu i lodu i innych zanieczyszczeń poprzez odgarnięcie śniegu w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów oraz podjęcie działań mających na celu likwidację śliskości.*

W ocenie organu nadzoru bez podstawy prawnej wprowadzono do powołanego przepisu regulaminu obowiązek podjęcia działań w celu likwidowania śliskości.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinien określać jedynie wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, którymi - w świetle art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy - są chodniki położone wzdłuż nieruchomości. Należy podkreślić, że wskazany przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących przedmiotowej kwestii i określając że obowiązki te dotyczyć mogą jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

Stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazano, że brak jest podstaw prawnych do nałożenia w regulaminie na właścicieli nieruchomości obowiązku likwidacji oblodzenia przy użyciu środków określonych odrębnymi przepisami (por. m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10).

Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4) ustawy i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1). Przy podejmowaniu uchwały czuwać należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2, z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5.

Jak stanowi § 7 ust. 1 pkt 2 Regulaminu *ustala się minimalna pojemność pojemników do zbierania odpadów komunalnych dla nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy lub w części zamieszkują mieszkańcy na w części jest prowadzona działalność:*

- a) *dla szkół, przedszkoli, placówek leczniczych i innych jednostek organizacyjnych pojemnik do gromadzenia odpadów o pojemności 240 l na każde 40 osób,*
- b) *dla lokali handlowych i gastronomicznych co najmniej jeden pojemnik o pojemności 240 l,*
- c) *dla lokali gastronomicznych co najmniej jeden pojemnik o pojemności 240 l na każde 10 miejsc konsumpcyjnych,*
- d) *dla zakładów rzemieślniczych, usługowych i produkcyjnych pojemnik minimum 240 l na zakład.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie została upoważniona do zawarcia w Regulaminie treści wskazanych w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. c. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych pojemników, przy uwzględnieniu dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników.

Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników zawarty w upoważnieniu ustawowym stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana w podejmowanej w wykonaniu tego upoważnienia regulacji.

Powyższe uwzględnienie ww. czynników powinno zatem nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale rady. „Uwzględnienie” jest w tym wypadku procesem polegającym na dokonaniu rozeznania w przedmiocie średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach przez określoną liczbę osób. Na podstawie tak dokonanego rozeznania, w oparciu o posiadaną wiedzę, Rada winna wskazać w regulaminie rodzaj i minimalną wielkość pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów na terenie nieruchomości. Innymi słowy, proces ten winien mieć miejsce nie w uchwale rady, ale przed jej podjęciem. Zapisy uchwały winny być wynikiem dokonanych ustaleń w tym zakresie.

Zapisy uchwały nie mogą stanowić, tj. normatywnie wyznaczać pewnego poziomu wytworzenia odpadów na nieruchomościach, bowiem ustawa nie zawiera upoważnienia dla rady w tym zakresie.

Wykonanie analizowanego upoważnienia nie może polegać na nałożeniu na adresatów uchwały obowiązku uwzględnienia ustalonych normatywnie w uchwale wskaźników wytworzenia odpadów, jak to ma miejsce w przedmiotowej uchwale. Zapisy § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. c

przedmiotowego Regulaminu, stanowią arytmetyczne wyliczenie ilości odpadów przypadających na jedną osobę. Takie zapisy należy traktować jako sposób ustalenia ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości, do czego Rada nie posiada upoważnienia z mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Postanowienia regulaminu w omawianym zakresie winny określać w sposób jasny i zrozumiały dla adresatów minimalną pojemność pojemnika na odpady komunalne, w jaki należy wyposażyć nieruchomość. Tymczasem zakwestionowane zapisy uchwały, określają przyjęte przez Radę Gminy parametry, których zastosowanie pozostawiono adresatom uchwały.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 14 marca 2012r. WSA we Wrocławiu stwierdził, iż przy określeniu tych kwestii rada jest obowiązana uwzględnić a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń (II SA/Wr 868/11). Kwestia wielkości odpadów pochodzących od jednego mieszkańca ma znaczenie dla określania wielkości pojemnika, nie może być natomiast przedmiotem odrębnego ustalania w regulaminie (wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r. II SA/Wr 585/06; WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2011 r. II SA/Bd 1455/10). Takie samo stanowisko zajął także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r. (II OSK 1930/09).

Jak stanowi § 10 ust. 13 Regulaminu *zbiornik bezodpływowy należy opróżniać na bieżąco, nie dopuszczając do jego przepełnienia.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje naruszają w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z treścią ww. przepisu ustawy, Rada Gminy została zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Rada Gminy w przedmiotowym Regulaminie nie określiła w sposób jasny i precyzyjny częstotliwości pozbywania nieczystości ciekłych, nie wypełniła zatem zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 155/14 orzekł, iż „*obowiązkiem organu stanowiącego gminy (...) było precyzyjne określenie, w jakich odstępach czasowych należy pozbywać się odpadów i nieczystości ciekłych. Tymczasem użyte przez Radę określenia "w sposób gwarantujący, że nie nastąpi ich wypływ ze zbiornika" czy też "w sposób nie dopuszczający do ich przepełnienia" nie wyczerpują ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga bowiem precyzyjnego i jasnego określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona*”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż Rada Gminy Końskowola w Regulaminie winna określić jednoznacznie, z jaką częstotliwością właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych.

W Rozdziale 6 Regulaminu Rada Gminy Końskowola zawarła postanowienia dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Jak stanowi § 13 ust. 3 Regulaminu *w przypadku posiadania na terenie nieruchomości zwierzęcia mogącego stanowić zagrożenie, należy w miejscu widocznym, przed wejściem na teren nieruchomości umieścić tablicę informacyjną.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Delegacja ta upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych, konkretnych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku gminie są określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a elementy owe mają charakter wyczerpujący, i niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.

Upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczy jedynie ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom.

W świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia sformułowany w regulaminie nakaz umieszczenia przy wejściu na teren prywatnej nieruchomości mieszkańca gminy tabliczki ostrzegającej o posiadaniu zwierzęcia mogącego stanowić zagrożenie dla osób trzecich.

Uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego, wydany z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Stosownie do treści § 13 ust. 10 Regulaminu *zabrania się*:

- 1) *pozostawiania zwierząt bez opieki, chyba że zwierzę znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający opuszczenie go przez zwierzę,*
- 2) *wprowadzania zwierząt na place zabaw dla dzieci, tereny sportowe, place targowe,*
- 3) *w przypadku zastosowania odpowiedniego oznakowania nieruchomości zabrania się wprowadzania zwierząt do sklepów, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek i innych obiektów użyteczności publicznej (nie dotyczy osób niewidomych korzystających z opieki psa przewodnika).*

W ocenie nadzoru, postanowienia § 13 ust. 10 pkt 2 i 3 zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 746/14 orzekł, iż „*regulacja Regulaminu nakładająca na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe zakaz wprowadzania zwierząt do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły taki zakaz z wyłączeniem psów przewodników osób niewidomych oraz wprowadzenie ogólne zasady niewprowadzania zwierząt domowych do piaskownic i na place zabaw dla dzieci, wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom*”.

Takie stanowisko podzielił także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015r., sygn. akt II OSK 2439/14. W wyroku tym podkreślono, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyraźnie wskazuje, iż celem regulacji gminnych odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzenie zatem zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, czy wprowadzania zwierząt na tereny placów gier i zabaw, nie znajduje swej podstawy w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy. Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowią, jak przyjmuje art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, przepisy tej ustawy. Nie sposób zatem przyjąć, że zakazy takie mogły zostać unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W tym stanie rzeczy wszczęcie stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/71/2015 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO  
***Marian Starownik***  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Końskowola
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Końskowola