



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 29 grudnia 2015 r.

Poz. 5445

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.579.2015 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/72/15 Rady Miasta Terespol z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Terespol, w części obejmującej § 6 ust. 7 i § 8 ust. 2 pkt 4 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 XIII/72/15 Rady Miasta Terespol z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Terespol, w części obejmującej § 6 ust. 7 i § 8 ust. 2 pkt 4 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.**

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/72/15 Rady Miasta Terespol została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Terespol 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, który wszedł w życie z dniem 1 lutego 2015 r. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

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 § 6 ust. 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, *ustala się minimalną pojemność pojemników ustawionych na nieruchomościach niezamieszkałych:*

- 1) 10 l – na każdą osobę zatrudnioną w biurach, urzędach, zakładach pracy, przychodniach i praktykach lekarskich, jednak, co najmniej 1 pojemnik 110 l, niezależnie od odpadów opakowaniowych i odpadów innych niż odpady komunalne;
- 2) 25 l – na każde miejsce dla konsumenta i zatrudnioną osobę, nie mniej jednak niż 110 l na punkt, dla restauracji, barów, niezależnie od odpadów opakowaniowych i odpadów innych niż odpady komunalne;
- 3) 30 l – na osobę zatrudnioną, nie mniej jednak niż 110 l dla sklepów i punktów usługowych, niezależnie od odpadów opakowaniowych i odpadów innych niż odpady komunalne;
- 4) 10 l – na każdą działkę na terenie ogródków działkowych w okresie od 1 marca do 31 października, jeżeli działka wyposażona jest w kompostownik lub 15 l na każdą działkę w przypadku braku kompostownika, a poza wymienionym okresem – 5 l na każdą działkę, nie mniej jednak niż jeden pojemnik o pojemności 1100 l na terenie ogródków działkowych.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia udzielonego Radzie Miasta w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia organ stanowiący do określenia 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 dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź 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 § 6 ust. 7 pkt 1-4 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 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 14 marca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny 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).

W Rozdziale 6 Regulaminu Rada Miasta Terespol zawarła postanowienia dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych dla wspólnego użytku.

Jak stanowi § 8 ust. 2 pkt 4 Regulaminu *zwolnienie psa ze smyczy przez opiekuna na terenie swojej nieruchomości może mieć miejsce tylko wtedy, gdy nieruchomość jest należycie ogrodzona, uniemożliwiając opuszczenie jej przez psa oraz odpowiednio oznakowana tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem.*

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. Delegacja ta upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych, konkretnych obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami dla innych oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Brak jest natomiast przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalenia normy prawnej zawartej w § 8 ust. 2 pkt 4 przedmiotowego regulaminu. Kompetencji do ustanowienia tych nakazów nie można wywieść z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia bowiem organ gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. m. in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2011 r., II SA/Ol 1022/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 120/12).

Tym samym należy stwierdzić, że obowiązek oznakowywania posesji przez opiekunów zwierząt, wprowadzony w § 8 ust. 2 pkt 4 przedmiotowego regulaminu nie mieści się w zakresie obowiązków

osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. W szczególności nie znajduje oparcia w ustawie obowiązek umieszczenia tabliczki ostrzegawczej w sytuacji, gdy zwierzę znajduje się na zamkniętej, ogrodzonej i zabezpieczonej posesji. Obowiązek taki może natomiast wynikać z innych przepisów. Stanowisko to potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 446/15, w którym Sąd uznał, że wprowadzenie obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/72/15 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.

Wojewoda Lubelski

**Przemysław Czarnek**

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Miasta Terespol
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Terespol