



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 lipca 2017 r.

Poz. 3144



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 274 .2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 lipca 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLI/195/2017 Rady Gminy Stanin z dnia 21 czerwca 2017r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin”, w części obejmującej § 8 pkt 4 w brzmieniu: „w sposób nie powodujący uciążliwości dla otoczenia. Materiał uzyskany z przydomowego kompostownika powinien być wykorzystany dla własnych potrzeb”, § 12 ust. 8, § 13 ust. 2 i 3, § 15 pkt 3 lit. c, §17 ust.1, § 18 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 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/195/2017 Rady Gminy Stanin z dnia 21 czerwca 2017r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin”, w części obejmującej § 8 pkt 4 w brzmieniu: „*w sposób nie powodujący uciążliwości dla otoczenia. Materiał uzyskany z przydomowego kompostownika powinien być wykorzystany dla własnych potrzeb*”, § 12 ust. 8, § 13 ust. 2 i 3, § 15 pkt 3 lit. c, §17 ust.1, § 18 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/195/2017 została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2017r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Stanin podjęła na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, 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.

Nadto, stosownie do art. 4 ust. 2a ustawy, regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1

lit. a.

Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza granice upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa miejscowego, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Upoważnienie to ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

Wskazując zakres zagadnień podlegających unormowaniu w regulaminie czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Zgodnie z treścią § 8 pkt 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin, przyjętego przedmiotową uchwałą, dopuszcza się prowadzenie przez właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej, kompostownika przydomowego w sposób nie powodujący uciążliwości dla otoczenia. Materiał uzyskany z przydomowego kompostownika powinien być wykorzystany dla własnych potrzeb.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie słów „w sposób nieuciążliwy dla użytkowników sąsiednich nieruchomości. Materiał uzyskany z przydomowego kompostownika powinien być wykorzystany dla własnych potrzeb” została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy.

Regulowanie warunków poddawania odzyskowi odpadów wytworzonych na nieruchomości w procesie kompostowania wykracza poza ustalony w upoważnieniu ustawowym zakres kompetencji przysługujących radzie gminy.

Wskazuje na to nie tylko treść art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...), który nie przyznaje radzie gminy takiej kompetencji, ale również regulacje ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2016r. poz. 1987, ze zm.).

Ustawa o odpadach zdefiniowała pojęcia odzysku odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 14) oraz recyklingu odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 23), który obejmuje także kompostowanie (art. 18 ust. 4). Kompostowanie, jako rodzaj recyklingu organicznego, wchodzi w skład pojęcia odzysku odpadów (R3 w Załączniku Nr 1 do ww. ustawy), a tym samym nie może być utożsamiane ze zbieraniem czy też pozbywaniem się odpadów przez właściciela nieruchomości.

Zgodnie z przepisami ww. ustawy o odpadach odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi (art. 18 ust. 2). Zakazuje się przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami (art. 30 ust. 1) przy czym dopuszcza się odzysk poza instalacjami lub urządzeniami w przypadku osób fizycznych prowadzących kompostowanie na potrzeby własne (art. 30 ust. 2 pkt 3).

Dodatkowo ustawa ta zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia warunków odzysku odpadów w procesach kompostowania (art. 30 ust. 5).

W zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości obejmujących zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), regulamin winien określać wskazanie zakresu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a), rodzaj i minimalną pojemność pojemników do zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 2) oraz częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 3).

Poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wykracza również § 12 ust. 8 Regulaminu, zgodnie z którym niedopuszczalne jest spalanie odpadów.

Wprowadzony przez Radę Gminy zakaz spalania odpadów wynika z ustawy o odpadach. Przepis art. 30 ust. 1 tej ustawy statuuje generalną zasadę zakazującą przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami spełniającymi określone wymagania. Przez przetwarzanie odpadów rozumie się bowiem procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach).

Zgodnie z art. 31 ust. 7 ustawy, dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, chyba że są one objęte obowiązkiem selektywnego zbierania.

Jak stanowi art. 155 ustawy o odpadach, termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów, z zastrzeżeniem art. 31. Stosownie do art. 191 ustawy, kto, wbrew przepisowi art. 155, termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów podlega karze aresztu albo grzywny.

Stosownie do § 13 ust. 2 Regulaminu, szczelne zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków powinny być zlokalizowane w sposób umożliwiający dojazd do nich pojazdu asenizacyjnego w celu ich opróżnienia.

W § 13 ust. 3 Regulaminu stanowi zaś, że pojemność zbiornika bezodpływowego powinna być dostosowana do potrzeb osób zamieszkujących na terenie nieruchomości i ilości wytworzonych nieczystości ciekłych.

Powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Upoważnienie wynikające z ww. przepisu dotyczy określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego a nie regulowania kwestii odnoszących się do lokalizowania i pojemności zbiornika bezodpływowego.

Do zamieszczania tego typu regulacji nie upoważnia Rady również art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie wskazuje się rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania w odpowiednim stanie tych pojemników, a nie zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych.

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

W § 15 pkt 3 lit. c Regulaminu Rada postanowiła, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do sprawowania nad nimi właściwej opieki, *a w szczególności systematycznego szczepienia psów przeciwko wściekliznie.*

Powyższa regulacja nakładająca na właścicieli zwierząt domowych obowiązek systematycznego szczepienia psów przeciwko wściekliznie została przyjęta z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kwestię obowiązku ochronnego szczepienia psa przeciwko wściekliznie reguluje art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014r., poz. 1539 ze zm.).

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2017r. - sygn. akt VIII SA/Wa 438/16.

W § 17 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2016.1866 z późn. zm.) właściciel nieruchomości jest zobowiązany utrzymać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym między innymi przez zwalczenie gryzoni, insektów czy szkodników.

Zgodnie z § 18 ust. 1 Regulaminu, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, podlega karze przewidzianej w art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971r. „kodeks wykroczeń” (Dz. U. 2015 poz. 1094 z późn. zm.) oraz art. 10 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie z dnia 13 września 1996r. (Dz. U. 2016 poz. 250 z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych regulacji wykracza poza zakres upoważnienia z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Postanowienie § 17 ust. 1 Regulaminu wynika wprost z art. 22 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zaś § 18 ust. 1 Regulaminu odnosi się do kwestii uregulowanych wyczerpująco w art. 10 ust. 2a i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 54 ustawy Kodeks wykroczeń.

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu – ustaw i aktów podustawowych, ani też być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna (m.in. wyroki NSA z 14 października 1999r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98; z dnia 7 kwietnia 2010r., sygn. akt II OSK 170/10).

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. powtórzenie norm zawartych w aktach rangi ustawowej w postanowieniach regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Stosownie bowiem do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia.

Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (sygn. akt II OSK 2012/12).

Dodatkowo wskazać należy, iż w przedmiotowej uchwale Rada Gminy Stanin nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W przyjętym regulaminie brak jest postanowień regulujących częstotliwość pozbywania się odpadów pozostałych z segregacji, o których mowa w § 2 pkt 6 regulaminu, przez właścicieli nieruchomości, którzy zadeklarowali selektywny sposób gromadzenia odpadów.

Rozdział 4 Regulaminu zatytułowany *Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego* w

§ 12 ust. 6 pkt 1 określa częstotliwość (nie rzadziej niż raz w miesiącu zgodnie z harmonogramem) pozbywania się odpadów komunalnych zmieszanych w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy zadeklarowali nieselektywny sposób zbierania odpadów (§ 5 ust. 2 pkt 7 Regulaminu). Regulamin nie wskazuje natomiast częstotliwości pozbywania się odpadów pozostałych z segregacji dla pozostałych właścicieli nieruchomości.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/195/2017 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) Wójt Gminy Stanin
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stanin