



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 26 lipca 2017 r.

Poz. 3176



WOJEWODA LUBELSKI

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.280.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 lipca 2017 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVII/178/17 Rady Gminy Gościeradów z dnia 20 czerwca 2017 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gościeradów, w części obejmującej § 6 ust. 1 pkt 5 i 6, §13 ust. 2 zd. drugie, § 13 ust. 3 w zakresie słów: „oraz porządkowanie terenu wokół pojemników, w szczególności poprzez usuwanie z otoczenia pojemnika odpadów, które z niego wypadły lub nie zostały wrzucone do pojemnika, §14 ust. 12-14, §15 w zakresie słów: „oraz nieczystości ciekłe” i pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 1 i pkt 5 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 XXVII/178/17 Rady Gminy Gościeradów z dnia 20 czerwca 2017 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gościeradów, w części obejmującej § 6 ust. 1 pkt 5 i 6, §13 ust. 2 zd. drugie, § 13 ust. 3 w zakresie słów: „*oraz porządkowanie terenu wokół pojemników, w szczególności poprzez usuwanie z otoczenia pojemnika odpadów, które z niego wypadły lub nie zostały wrzucone do pojemnika*, §14 ust. 12-14, §15 w zakresie słów: „*oraz nieczystości ciekłe*” i pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 1 i pkt 5 uchwały.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/178/17 Rady Gminy Gościeradów z dnia 20 czerwca 2017 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gościeradów została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2017 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gościeradów 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.

Zgodnie z brzmieniem 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 ustawy. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Regulacja ta 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.

W § 6 ust. 1 pkt 6 przedmiotowego Regulaminu, Rada ustaliła, że do zbierania odpadów na terenie gminy przewidziane są „inne pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych” (pkt 5) oraz „przydomowe kompostowniki” (pkt 6).

Powyższe regulacje nie stanowią wypełnienia upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 2 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca formułując upoważnienie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zobligował radę gminy do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych urządzeń na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych.

Użyte w kwestionowanym przepisie uchwały sformułowanie „inne pojemniki” wskazuje, że Rada Gminy dopuściła możliwość wyposażenia nieruchomości w inne - nieujęte w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rodzaje pojemników na odpady. Tymczasem określenie rodzajów

pojemników przeznaczonych do odbierania odpadów i ich minimalnej pojemności zostało przekazane radzie gminy w upoważnieniu do ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Należy również podkreślić, że delegacja z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do normowania w regulaminie czystości kwestii związanych z odzyskiem odpadów. Wskazuje na to nie tylko treść art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nie przyznaje radzie gminy takiej kompetencji, ale również regulacje ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. 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).

Zatem zasady poddawania odzyskowi odpadów w procesie kompostowania są przedmiotem odrębnej od ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulacji zawartej w ustawie o odpadach. Tym samym nie znajduje podstaw prawnych zaliczenie przydomowych kompostowników do pojemników, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 13 ust. 2 Regulaminu postanowiono, że: „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników w należytych stanie technicznym poprzez dokonywanie okresowych przeglądów i konserwacji oraz wymiany w przypadku ich uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie. *W przypadku uszkodzenia pojemnika z winy odbiorcy odpadów lub zniszczenia spowodowanego naturalnym jego zużyciem, wymiany uszkodzonego pojemnika na wolny od wad dokonuje odbiorca własnym kosztem i staraniem*”.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w zdaniu drugim cyt. § 13 ust. 2 regulaminu nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Rada Gminy Gościeradów postanowiła w uchwale Nr XXVII/179/17 z dnia 20 czerwca 2017 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, że *Gmina wyposaży nieruchomości zamieszkałe w pojemniki i worki na odpady komunalne w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi* (§1 ust. 1 pkt 4 uchwały).

W tym stanie rzeczy stanowienie o przesłankach wymiany pojemnika przez odbiorcę odpadów w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie znajduje uzasadnienia prawnego.

W § 13 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników w należytych stanie porządkowym poprzez zapewnienie odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia, instruowanie użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika *oraz porządkowania terenu wokół pojemników, w szczególności poprzez usuwanie z otoczenia pojemnika odpadów, które z niego wypadły lub nie zostały wrzucone do pojemnika*.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 13 ust. 3 w zakresie dotyczącym porządkowania terenu wokół pojemnika, wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z wskazanego art. 4 ust. 2 pkt ustawy. Przepis ten nakłada na Radę obowiązek wskazania w Regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a nie jak wynika z zapisów Regulaminu utrzymania w czystości terenu wokół pojemników.

Rada gminy została upoważniona przez ustawodawcę do ustalenia zasad uprzątkowania zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego - art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Chodzi tu

o powszechnie dostępne części nieruchomości, których funkcją jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb nie tylko właściciela ale i innych osób.

Zanieczyszczenie tych części nieruchomości, ze względu na ich publiczne przeznaczenie, nie może czynić niemożliwym lub uciążliwym korzystania z nich. Tymczasem ustalony przez Radę w § 13 ust. 3 uchwały obowiązek dotyczący utrzymania w czystości miejsc przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych oraz ich najbliższego otoczenia nie ogranicza się do części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ww. ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Zgodnie z brzmieniem § 14 ust.12 Regulaminu *Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do wykonywania usługi wywozu nieczystości ciekłych oraz posiadania dowodów zapłaty za te usługi.*

Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy.

Należy wskazać, że ustawodawca w art. 6 ust. 1 ustalił już, że właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

- 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub
  - 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2
- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.

Redakcja przepisu z art. 6 ust. 1 ustawy wskazuje, że właściciel nieruchomości może wykonać obowiązek pozbycia się nieczystości ciekłych i odpadów komunalnych – w przypadku właściciela, który nie ponosi opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy - w sposób wskazany w ustawie, tj. przez zawarcie umowy o świadczenie usług, zapłacenie za ich wykonanie i udokumentowanie tego przez okazanie umowy i dowodów płacenia za usługi. Ponowne regulowanie wskazanych kwestii przez Radę w regulaminie utrzymania czystości nie znajduje zatem uzasadnienia prawnego i wykracza poza zakres przyznanych jej kompetencji.

W § 14 ust. 13 regulaminu postanowiono, iż *częstotliwość opróżniania z osadów lub innych odpadów zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z instrukcji ich eksploatacji.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w zakresie kompetencji udzielonych Radzie Gminy w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Pojęcie „komunalnych osadów ściekowych”, występujące w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest pojęciem prawnym, zdefiniowanym w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2016r. poz. 1987, ze zm.) jako pochodzący z oczyszczalni ścieków osad z komór fermentacyjnych oraz innych instalacji służących do oczyszczania ścieków komunalnych oraz innych ścieków o składzie zbliżonym do składu ścieków komunalnych.

Komunalne osady ściekowe są jednym z rodzajów odpadów, do których stosuje się wszystkie przepisy ustawy o odpadach, a ich specyfika polega jedynie na określeniu dodatkowych warunków gospodarowania takimi odpadami. Komunalne osady ściekowe nie są odpadami komunalnymi ani nieczystościami ciekłymi (por. W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, WK 2016). Stąd też brak podstaw prawnych do regulowania w uchwalanym regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy sposobu postępowania z tymi odpadami.

Poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 ustawy wykracza również § 14 ust. 14 regulaminu, który stanowi, iż *zbiornik bezodpływowy powinien być zlokalizowany w taki sposób, aby możliwy był bezpośredni*

*dojazd do niego pojazdu asenizacyjnego podmiotu uprawnionego realizującego usługę wywozu nieczystości ciekłych.*

W delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca nakazał jedynie określenie warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, natomiast powyższe warunki nie dotyczą zbiorników bezodpływowych.

Ponadto warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe i ich usytuowanie na działce budowlanej określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wykracza regulacja zawarta w § 15 uchwały w zakresie słów: „oraz nieczystości ciekłe” i § 15 pkt 3. Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla województwa lubelskiego nie zawiera bowiem wymagań dotyczących postępowania z nieczystościami ciekłymi.

W § 16 ust. 4. pkt 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż właściciel psa zobowiązany jest do *poddawania psa obowiązkowym szczepieniom przeciwko wściekliźnie.*

Powyższa regulacja nakładająca na właścicieli zwierząt domowych obowiązek systematycznego szczepienia psów przeciwko wściekliźnie 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 wściekliźnie 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 § 16 ust. 5 regulaminu Rada Gminy Gościeradów postanowiła, iż *zabrania się wprowadzania psów na place zabaw dla dzieci, tereny sportowe, place targowe i do obiektów użyteczności publicznej.*

W ocenie organu nadzoru § 16 ust. 5 Regulaminu został podjęty 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 wprowadzenie ogólnej 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 stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVII/178/17 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**

Otrzymują:

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