



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 października 2017 r.

Poz. 3820



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.335.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 4 października 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLI/200/2017 Rady Gminy Końskowola z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Końskowola, w części obejmującej § 3 ust. 2 w brzmieniu: „zapewniającego prawidłowy proces kompostowania odpadów i niestwarzającego uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Usytuowanie kompostownika powinno spełniać warunki określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U.2015.1422 t.j.)”, § 12 ust.1 w brzmieniu: ”oraz nieczystości ciekłe”, § 12 ust. 1 pkt 3 oraz § 13 ust. 4 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/200/2017 Rady Gminy Końskowola z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Końskowola, w części obejmującej § 3 ust. 2 w brzmieniu: „*zapewniającego prawidłowy proces kompostowania odpadów i niestwarzającego uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Usytuowanie kompostownika powinno spełniać warunki określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U.2015.1422 t.j.)*”, § 12 ust.1 w brzmieniu: ”oraz nieczystości ciekłe”, § 12 ust. 1 pkt 3 oraz § 13 ust. 4 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/200/2017 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2017 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 2017 r. poz. 1289).

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 wykroczać 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 § 3 ust. 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Końskowola, przyjętego przedmiotową uchwałą, *prowadzenie selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji i bioodpadów pochodzenia roślinnego jest spełnione także w przypadku gdy właściciel nieruchomości korzysta z przydomowego kompostownika, zapewniającego prawidłowy proces kompostowania odpadów i niestwarzającego uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Usytuowanie kompostownika powinno spełniać warunki określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U.2015.1422 t.j.).*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie słów: *„zapewniającego prawidłowy proces kompostowania odpadów i niestwarzającego uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Usytuowanie kompostownika powinno spełniać warunki określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać*

budynki i ich usytuowanie (Dz. U.2015.1422 t.j.)” 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).

Jak już wspomniano, elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku 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 § 12 ust. 1 Regulaminu określono, że *odpady komunalne oraz nieczystości ciekłe odbierane od właścicieli nieruchomości przez przedsiębiorcę podlegają zagospodarowaniu w następujący sposób:*

- 1) *odpady zmieszane, oraz odpady zielone – przedsiębiorca przekazuje obowiązkowo do Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych, wskazanego w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubelskiego jako instalacji regionalnej, a w przypadku jej awarii – do instalacji zastępczej,*
- 2) *odpady selektywnie zebrane – przedsiębiorca przekazuje do odpowiedniego zakładu odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami,*
- 3) *nieczystości ciekłe odebrane ze zbiorników bezodpływowych przedsiębiorca obowiązkowo przekazuje do oczyszczalni ścieków.*

W ocenie organu nadzoru regulacje te, w zakresie w jakim odnoszą się do nieczystości ciekłych nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten zawiera delegację do określenia w regulaminie wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, który zgodnie z przepisami ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (art. 14) dotyczy odpadów wytworzonych na obszarze województwa oraz przywożonych na jego obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych. Zakres planu nie obejmuje natomiast nieczystości ciekłych odbieranych od właścicieli nieruchomości.

Tym samym postanowienia § 12 ust. 1 regulaminu w zakresie słów: „*oraz nieczystości ciekłe*” i ust. 1 pkt 3 zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto należy wskazać, iż stacje zlewne powinny być określone w zezwoleniu na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (art. 9 ust.1aa ustawy). Kwestie te nie mieszczą się zatem w zakresie upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z § 13 ust. 4 Regulaminu *hodowca zwierząt domowych zobowiązany jest spełniać wymogi określone dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych z produkcji rolniczej określonych w § 14.*

Wprowadzenie powyższego zapisu wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, pojęcie "zwierząt gospodarskich", zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji, hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921, ze zm.).

Wymogi określone w regulaminie dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich mogą dotyczyć zatem gatunków określonych we wskazanym wyżej przepisie i brak podstaw prawnych, aby obejmować zakresem regulacji dotyczącej zwierząt gospodarskich także zwierzęta domowe.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/200/2017 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

Otrzymują:

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