



**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.449.2016
Wojewody Lubelskiego**

z dnia 23 grudnia 2016 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XX-109/2016 Rady Gminy Wierzbica z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica, w części obejmującej § 2 uchwały oraz § 2 ust. 4 w brzmieniu: „o ile proces ten nie spowoduje zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów i nie będzie naruszał praw określonych w innych powszechnie obowiązujących przepisach”, § 3 ust. 2, § 6 w brzmieniu: „i gromadzenia nieczystości płynnych”, § 6 pkt 2, § 10 pkt 2 w brzmieniu: „oraz umieszczenie w widocznym miejscu, wykonanej z trwałego materiału tabliczki ostrzegawczej” i § 10 pkt 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 2016r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX-109/2016 Rady Gminy Wierzbica z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica, w części obejmującej § 2 uchwały oraz § 2 ust. 4 w brzmieniu: „o ile proces ten nie spowoduje zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów i nie będzie naruszał praw określonych w innych powszechnie obowiązujących przepisach”, § 3 ust. 2, § 6 w brzmieniu: „i gromadzenia nieczystości płynnych”, § 6 pkt 2, § 10 pkt 2 w brzmieniu: „oraz umieszczenie w widocznym miejscu, wykonanej z trwałego materiału tabliczki ostrzegawczej” i § 10 pkt 3 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX-109/2016 Rady Gminy Wierzbica została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2016 r.

Przedmiotową uchwałą, działając na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.), Rada Gminy Wierzbica uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. 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 rozmieszczenia 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 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 ww. ustawy. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem 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 § 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wierzbica postanowiła, iż *traci moc uchwała Nr XXX-146/2013 Rady Gminy Wierzbica z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2013 r., poz. 3935).*

Zamieszczenie przytoczonego przepisu w uchwale Nr XX-109/2016 pozostaje w sprzeczności z art. 11 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). Stosownie do treści powołanego przepisu dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie m.in. art. 4 oraz art. 6r ust. 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zachowują moc na okres na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej - tj. do dnia 31 lipca 2016 r.

Wymieniona w § 2 uchwały Nr XX-109/2016 przez Radę Gminy Wierzbica uchwała Nr XXX-146/2013, w związku z faktem, iż została podjęta przed dniem 1 lutego 2015 r. utraciła moc z dniem 1 sierpnia 2016 r. Rada Gminy Wierzbica nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej uchwały Nr XXX-146/2013, bowiem to zagadnienie normuje wprost powołany art. 11 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Należy zauważyć, iż stosownie do treści § 126 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zachowanej czasowo w mocy uchwały rady gminy nie uchyla się, jeżeli upłynął termin, do którego nowa ustawa zachowała jej moc obowiązującą. W takiej sytuacji w nowej uchwale zamieszcza się odnośnik informujący o uchwale, która przestała obowiązywać z mocy samego prawa, a której treść wiąże się z treścią

nowej uchwały rady gminy. W odnośniku tym podaje się również datę utraty mocy obowiązującej przedmiotowej uchwały oraz wskazuje przepis prawny, z mocy którego przestała ona obowiązywać.

W świetle powyższego rozstrzygnięcie przez Radę Gminy Wierzbica o utracie mocy uchwały Nr XXX-146/2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r., która przestała obowiązywać z mocy ww. ustawy, jest pozbawione podstaw prawnych.

Natomiast w § 2 ust. 4 regulaminu Rada Gminy Wierzbica ustaliła, iż „Właściciele nieruchomości w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej mogą korzystać z przydomowego kompostownika w celu zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji i odpadów zielonych, o ile proces ten nie spowoduje zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów i nie będzie naruszał praw określonych w innych powszechnie obowiązujących przepisach”.

W ocenie organu nadzoru, 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 i porządku w gminach, który nie przyznaje radzie gminy takiej kompetencji, ale również regulacje ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. 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). Zgodnie z przepisami 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).

W ocenie organu nadzoru poza ustalony w upoważnieniu ustawowym zakres kompetencji przysługujących Radzie wykracza regulowanie warunków poddawania odzyskowi odpadów wytworzonych na nieruchomości w procesie kompostowania.

W § 3 ust. 2 regulaminu Rada Gminy określiła, że „Częstotliwość opróżniania z osadów ściekowych zbiorników przydomowych oczyszczalni, winna odbywać się zgodnie z instrukcją jej eksploatacji”.

Powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na podstawie, którego Rada winna określić częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Zgodnie z definicją art. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez nieczystości ciekłe należy rozumieć ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych. Natomiast zbiorniki bezodpływowe w myśl art. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, są to instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania. Regulamin utrzymania czystości, jako akt prawa miejscowego, normuje zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w drodze regulaminu o obowiązkach w zakresie postępowania z osadami pochodzącymi z przydomowych oczyszczalni ścieków.

Należy wyjaśnić, że występujące w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pojęcie komunalnych osadów ściekowych jest pojęciem prawnym, zdefiniowanym w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach, 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. Należy więc podkreślić, że komunalne osady ściekowe nie są odpadami komunalnymi ani nieczystościami ciekłymi (por. W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, WK 2016). Tym samym ustalanie zasad postępowania z tym rodzajem odpadów nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Poza delegację art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie wykraczają również postanowienia § 6 regulaminu w brzmieniu: „*i gromadzenia nieczystości płynnych*” oraz § 6 pkt 2 regulaminu.

W § 6 Rada Gminy Wierzbica ustaliła zasady rozmieszczania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów *i gromadzenia nieczystości płynnych*. Zgodnie z § 6 pkt 2 regulaminu „*szczelny zbiornik bezodpływowy na nieczystości ciekłe lub oczyszczalnia przydomowa powinny być zlokalizowane w sposób umożliwiający dojazd do nich pojazdu asenizacyjnego przedsiębiorcy, w celu ich opróżnienia*”.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w regulaminie należy określić szczegółowe zasady dotyczące 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.

W granicach powyższej delegacji nie mieści się regulowanie zasad rozmieszczenia zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe. W delegacji określonej 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 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2015 r. poz. 1422).

W rozdziale 5 regulaminu Rada Gminy określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 10 pkt 2 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że „właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do zabezpieczenia terenu nieruchomości przed wydostaniem się z niej psa *oraz umieszczenie w widocznym miejscu, wykonanej z trwałego materiału tabliczki ostrzegawczej*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu „*oraz umieszczenie w widocznym miejscu, wykonanej z trwałego materiału tabliczki ostrzegawczej*” wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające 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 w 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. W świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia sformułowany w regulaminie nakaz umieszczenia przed wejściem na teren prywatnej nieruchomości mieszkańca gminy tabliczki informującej o zwierzęciu mogącym stanowić zagrożenie.

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.

Ponadto w § 10 pkt 3 regulaminu Rada Gminy Wierzbica przyjęła, iż właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do *nie wprowadzania zwierząt domowych na teren: placów zabaw, obiektów sportowych, kąpielisk, budynków użyteczności publicznej i obsługi ludności, urzędów, zakładów opieki zdrowotnej, opieki społecznej, szkół i placówek kulturalno-oświatowych; zakaz nie dotyczy psów przewodników*”.

W ocenie nadzoru, powyższa regulacja została również podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca nie upoważnia Rady Gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) 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 (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2439/14, podkreślił, iż "stwierdzenie przez Sąd nieważności § 17 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały opierało się na uzasadnionym przekonaniu, iż przewidziane w tych postanowieniach zakazy skierowane do właścicieli zwierząt domowych, zostały sformułowane w sposób wykraczający poza cel, jakim powinny służyć (...) Cel ustawy, a pośrednio również regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku w gminie nie pozwala na wprowadzenie tak daleko idących zakazów. 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 te mogły zostać unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy".

Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 oraz WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13, zaaprob. przez NSA - wyrok z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/13.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX-109/2016 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) Przewodniczący Rady Gminy Wierzbica
- 2) Wójt Gminy Wierzbica

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1280017.2569245.2412409
Nazwa dokumentu	R-Wierzbica regulamin utrzymania czystości.Kopia..pdf

Tytuł dokumentu	R-Wierzbica regulamin utrzymania czystości.Kopia..pdf
Sygnatura dokumentu	PN-II.4131.449.2016
Data dokumentu	2016-12-23 00:00:00
Skrót dokumentu	AA83EC98AB91F8E83D4795F313B607A2ED59475F
Wersja dokumentu	1.1
Data podpisu	2016-12-23 12:42:54
Podpisane przez	Przemysław Czarnek wojewoda lubelski

EZD 3.17.1457.1936.6022

Data wydruku: 2016-12-30 11:46:40
Autor wydruku: Weinberger Joanna starszy inspektor