



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 stycznia 2013 r.

Poz. 476



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.22.2013 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 stycznia 2013 r.

stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Lublin Nr 657/XXVI/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, w części obejmującej § 1 ust. 3, § 2 ust. 4, § 6 ust. 1, ust. 4 w brzmieniu: „w uzgodnieniu z gminą Lublin”, § 7 ust. 1 i 3 oraz ust. 4 pkt 2 i 3, § 8 ust. 3 i 4, § 9 ust. 1-4 i ust. 9, § 10 ust. 1 pkt 3, ust. 6, ust. 7 w brzmieniu: „z uwzględnieniem ust. 8” i ust. 8, § 12 ust. 6, § 15 oraz § 16 ust. 3 i 5 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 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Lublin Nr 657/XXVI/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, w części obejmującej § 1 ust. 3, § 2 ust. 4, § 6 ust. 1, ust. 4 w brzmieniu: „w uzgodnieniu z gminą Lublin”, § 7 ust. 1 i 3 oraz ust. 4 pkt 2 i 3, § 8 ust. 3 i 4, § 9 ust. 1-4 i ust. 9, § 10 ust. 1 pkt 3, ust. 6, ust. 7 w brzmieniu: „z uwzględnieniem ust. 8” i ust. 8, § 12 ust. 6, § 15 oraz § 16 ust. 3 i 5 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie do Rozstrzygnięcia nadzorczego Nr PN-II.4131.22.2013

Wojewody Lubelskiego

z dnia 25 stycznia 2013 r.

Uchwała Nr 657/XXVI/2012 Rady Miasta Lublin została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2012 r.

Przedmiotowa uchwała Rady Miasta Lublin została wydana na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - 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.

Katalog zagadnień przekazanych cytowanym przepisem do uregulowania ma charakter zamknięty, co oznacza, że organy stanowiące nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które wykraczają poza jego zakres.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy. Organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą analizy prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji ocena, czy Rada wypełniła cały zakres spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową.

W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co oznacza, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK 2000/5/141).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała Rady Miasta Lublin jest obarczona szeregiem istotnych wad prawnych.

W § 1 ust. 3 regulaminu postanowiono, iż właściciele nieruchomości podejmując działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, o których mowa w ust. 1, powinni je planować i prowadzić w sposób zapobiegający zmieszaniu powstających odpadów.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja wykracza poza zakres upoważnienia z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...).

Podkreślić należy, iż obowiązki ciążące na właścicielach nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku nie mogą być formułowane w sposób dowolny, a organ gminy nie może ich w sposób ничym nieograniczony określać.

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości (...), na właścicielach nieruchomości ciąży obowiązek zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie (art. 5 ust. 1 pkt 3). W tym zakresie, 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).

Należy zauważyć, iż użyte przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy określenie „zbieranie odpadów komunalnych” zostało zdefiniowane w obowiązującej w dacie podjęcia uchwały ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.). Przez zbieranie odpadów należy rozumieć każde działanie, w szczególności umieszczanie w pojemnikach, segregowanie i magazynowanie odpadów, które ma na celu przygotowanie ich do transportu do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania (art. 3 ust. 2 pkt 23 ww. ustawy).

WW. ustawa reguluje w rozdziale 2 obowiązki osób podejmujących działania powodujące lub mogące powodować powstawanie odpadów, wytwórców odpadów oraz posiadaczy odpadów, przy czym domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 2 pkt 13 tej ustawy). Z przepisów tych wynika m. in. powinność zbierania odpadów w sposób selektywny (art. 10 ust. 1).

Analogiczne unormowania znalazły się w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21), która definiuje pojęcie zbierania odpadów w art. 3 ust. 1 pkt 34, określa obowiązki każdego, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów (art. 18) oraz stanowi w art. 23 ust. 1, że odpady zbierane są w sposób selektywny.

Tym samym kwestie te, będące przedmiotem regulacji ustawy o odpadach, nie mogą być normowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Poza upoważnienie ustawowe wykraczają także regulacje zawarte w § 2 ust. 4 przedmiotowego regulaminu. W postanowieniach tych Rada Miasta określiła obowiązki przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, a mianowicie: zapewnienie ciągłego i nieprzerwanego świadczenia usług odbioru; zapewnienie biura obsługi klienta zlokalizowanego na terenie Lublina wraz ze wskazanym wyposażeniem, zapewnienie aktywnego udziału w zakresie prowadzonych akcji informacyjnych dotyczących selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Regulacje te nie stanowią materii regulaminu. Dodać należy, iż warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych określa rozdział 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W art. 9d ust. 2 ustawodawca zawarł delegację dla ministra do spraw środowiska, do określenia w porozumieniu z ministrem do spraw gospodarki w drodze rozporządzenia szczegółowych wymagań w zakresie wykonywania działalności przez podmiot odbierający odpady komunalne.

Skoro zatem ustawodawca przekazał upoważnienie do uregulowania określonej materii ministrowi właściwemu do spraw środowiska, stanowienie przez radę gminy w tym zakresie jest niedopuszczalne i musi być ocenione jako działanie z przekroczeniem przysługujących kompetencji.

W § 6 ust. 1 regulaminu postanowiono, iż przyjmuje się 6,1 kg jako średnią ilość odpadów komunalnych wytwarzanych przez statystycznego mieszkańca Lublina w ciągu tygodnia, co przeciętnie odpowiada nie mniej niż 0,052 m³ objętości tych odpadów.

W ocenie organu nadzoru brak podstaw prawnych, aby ustalać w regulaminie średnią ilość odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź przez statystycznego mieszkańca gminy.

Przy określaniu rodzajów i minimalnej pojemności pojemników na odpady komunalne rada gminy jest obowiązana uwzględnić, a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń.

Jak trafnie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 585/06) „*norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nie może stanowić upoważnienia zarówno do określenia przez radę gminy normatywu odpadów, jak i regulowania kwestii związanych ze sposobem ustalania ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości*”

Kwestia ilości odpadów pochodzących od jednego mieszkańca ma znaczenie dla określania wielkości pojemnika, nie może być natomiast przedmiotem odrębnego ustalania w regulaminie (por. także m. in.

wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2012 r. II SA/Wr 868/11; WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2011 r. II SA/Bd 1455/10).

Zdaniem organu nadzoru brak również uzasadnienia prawnego dla wprowadzenia w regulaminie obowiązku uzgadniania przez właściciela nieruchomości z Gminą ilości i pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, zabudową zagrodową oraz budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi (§ 6 ust. 4).

Zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości (...), w regulaminie należy określić rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 4 ust. 2 pkt 2), zaś do właściciela nieruchomości należy wyposażenie nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych (art. 5 ust. 1 pkt 1).

W ocenie organu nadzoru, za niezgodne z prawem uznać należy obowiązki określone w § 7 ust. 1 i ust. 3 regulaminu, zgodnie z którymi właściciele zostali zobowiązani do wydzielenia i utwardzenia miejsc do ustawienia pojemników służących do gromadzenia odpadów oraz do zabezpieczenia miejsc usytuowania pojemników przed dostępem osób nieuprawnionych. Takie obowiązki wyraźnie wykraczają poza kompetencyjną normę art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje konieczności wyodrębniania miejsc na pojemniki i kontenery i nie upoważnia rady gminy do określenia wymagań odnośnie miejsc usytuowania tych pojemników.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008r., II SA/Bd 633/08; z dnia 8 października 2009 r., II SA/Bd 689/09).

W § 7 ust. 4 pkt 2 i 3 regulaminu, Rada Miasta wskazała, iż „*w przypadku uzasadnionych trudności uniemożliwiających usytuowanie pojemników na terenie swojej nieruchomości dopuszcza się usytuowanie pojemników na terenie nieruchomości sąsiedniej. W przypadku, o którym mowa w pkt 2, miejsce podlega uzgodnieniu z właścicielem nieruchomości sąsiedniej*”.

Niewątpliwie z przepisów ustawy wynika obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych (art. 5 ust. 1 pkt 1).

W ocenie organu nadzoru, uregulowania § 7 ust. 4 pkt 2 i 3 regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe wkraczając w prawo własności. W szczególności ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie przewiduje formy ewentualnych porozumień właścicieli nieruchomości odnośnie zlokalizowania takich miejsc na terenie innych nieruchomości. Właściciel nieruchomości może zatem np. wynająć w tym celu nieruchomość od innej osoby i brak jest podstaw do ograniczania mu takiej możliwości

Dlatego należy uznać, iż Rada Miasta Lublin przyjmując kwestionowane zapisy nie tylko działała z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ale również wkroczyła w kwestie o charakterze cywilnoprawnym (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 11 maja 2011 r. II SA/Bd 193/11 oraz z dnia 25 kwietnia 2012 r. II SA/Bd 120/12).

W ocenie organu nadzoru w granicach upoważnienia ustawowego nie mieszczą się również regulacje zawarte w § 8 ust. 3 i 4 regulaminu. W myśl tych zapisów *ścieki powstające przy myciu i dezynfekowaniu pojemników należy zagospodarowywać w sposób niepowodujący zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska poprzez zorganizowane ich odprowadzanie do kanalizacji sanitarnej lub zbiorników bezodpływowych. Niedozwolone jest odprowadzanie ścieków, o których mowa w ust. 3, do kanalizacji deszczowej, wód lub gleby*.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...) Rada została upoważniona do określenia szczegółowych zasad utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Kwestie zagospodarowywania ścieków powstałych przy myciu i dezynfekowaniu pojemników wykraczają poza zakres kompetencji Rady wyznaczony analizowanym przepisem.

Należy także zauważyć, iż problematyka odprowadzania ścieków jest regulowana przepisami rangi ustawowej, a mianowicie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, ze zm.), która ustanawia w art. 9 zakaz

wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych oraz ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012r., poz. 145 ze zm.), która określa zakazy wprowadzania ścieków do wód i do ziemi – art. 39. Regulację dotyczącą wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi zawiera również ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...) regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Rada Miasta została zatem upoważniona i zarazem zobowiązana do określenia w regulaminie w sposób normatywny m. in. częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych.

Tymczasem w przedmiotowym regulaminie znalazły się zapisy, w których wskazano okoliczności, które należy uwzględnić określając częstotliwość pozbywania się odpadów (§ 9 ust. 1) oraz cele, które winna zapewnić częstotliwość pozbywania się odpadów (§ 9 ust. 2). W § 9 ust. 3 i 4 postanowiono, iż częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, zabudową zagrodową oraz budynkami wielorodzinnymi określa gmina Lublin w porozumieniu z właścicielami tych nieruchomości, zaś w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami przeznaczonymi do okresowego pobytu ludzi oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego – określa właściciel nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje nie stanowią wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...).

Należy również podkreślić, że rozróżnienie dokonane w § 9 ust. 3 i 4 odnośnie ustalenia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych zależnie od rodzaju nieruchomości, podobnie jak wprowadzenie w tym zakresie trybu porozumienia gminy Lublin i właściciela nieruchomości (w przypadku zabudowy jednorodzinnej, zagrodowej i budynków wielorodzinnych) nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego.

W myśl § 9 ust. 9 regulaminu „właściciel nieruchomości jest zobowiązany do pozbywania się nieczystości ciekłych z urządzeń służących do ich gromadzenia z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia i wylewania się ścieków na powierzchnię terenu”.

W ocenie organu nadzoru, takie określenie częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych również nie wypełnia ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy.

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego „częstotliwość” należy rozumieć jako częste i systematyczne powtarzanie się jakiejś czynności, jakiegoś zjawiska. Rada gminy powinna zatem określić w jakich odstępach czasowych należy pozbywać się odpadów i nieczystości ciekłych. Tymczasem użyte przez Radę Miasta określenie: „z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie przepełnienia i wylewania się ścieków” nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga bowiem precyzyjnego i jasnego określenia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona.

W § 10 ust. 1 regulaminu określono sposoby pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, w tym zagospodarowanie we własnym zakresie, w sposób określony w ust. 7 (§ 10 ust. 1 pkt 3).

W myśl ust. 7 dopuszcza się zagospodarowanie we własnym zakresie odpadów zielonych z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi i zabudową zagrodową z uwzględnieniem ust. 8.

Z kolei w ust. 8 regulamin stanowi, iż zagospodarowanie odpadów zielonych we własnym zakresie odbywa się w procesie kompostowania, przy spełnieniu warunków ustalonych w punktach od a) do e).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje w zakwestionowanym zakresie nie stanowią materii regulaminu, unormowane zostały bowiem w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

Należy w tym miejscu przypomnieć, iż zgodnie z przepisami tej ustawy, zbieranie odpadów to każde działanie, w szczególności umieszczanie w pojemnikach, segregowanie i magazynowanie odpadów, które ma na celu przygotowanie ich do transportu do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania.

Zbieranie odpadów stanowi jeden z etapów procesu zagospodarowywania odpadów, na który składają się zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów (art. 3 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy).

Kompostowanie, jako rodzaj recyklingu organicznego, wchodzi w skład pojęcia odzysku odpadów (R3 w Załączniku Nr 5 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 powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania (art. 9 ust. 1), przy czym zabrania się odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami spełniającymi określone wymagania, za wyjątkiem kompostowania prowadzonego przez osoby fizyczne na potrzeby własne (art. 13 ust. 2 pkt 2).

Należy zauważyć, iż analogiczne regulacje zawiera art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. 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)

Jak już wspomniano, 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 zarówno regulowanie warunków poddawania odzyskowi odpadów wytworzonych na nieruchomości w procesie kompostowania (§ 10 ust. 8 w zw. z ust. 1 pkt 3 i ust. 7 regulaminu), jak i warunków magazynowania na terenie nieruchomości odpadów komunalnych (§ 10 ust. 6 regulaminu).

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii trzeba stwierdzić, iż w aktualnie obowiązującym stanie prawnym upoważnienie do określenia szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, obejmującego wstępne magazynowanie odpadów przez wytwórcę odpadów ustawa o odpadach z 14 grudnia 2012 r. przekazała ministrowi do spraw środowiska (art. 25 ust. 7).

W § 12 ust. 6 regulamin stanowi, iż zabrania się zakopywania zwłok padłych zwierząt na terenie gminy Lublin. Zwłoki zwierząt domowych należy przekazywać do jednostki prowadzącej działalność w zakresie zbierania lub unieszkodliwiania zwłok zwierząt. Koszt unieszkodliwienia zwłok zwierzęcia ponosi jego właściciel, zgodnie z cennikiem obowiązującym w jednostce, potwierdzony wydaniem dokumentu o dokonaniu powyższych czynności.

Cytowane zapisy zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie definiuje bowiem zwłok zwierzęcych. Definicja taka zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, ze zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów zwłok zwierzęcych dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. WE L 273 z 10 października 2003 r., s. 1 i WE L 19 z 19 stycznia 2005 r., s. 27 oraz s. 34). Art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy o odpadach stanowi, że przepisy ustawy o odpadach nie naruszają postanowień wskazanego rozporządzenia wspólnotowego, które stosuje się bezpośrednio i przepisy prawa krajowego nie mogą być z nim sprzeczne. Szczegółowy sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi w przypadku zagrożenia epidemią reguluje natomiast ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Przekroczenie upoważnienia ustawowego nastąpiło także w przypadku § 15 regulaminu, w którym wskazano, iż regulamin nie ma zastosowania do utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach rodzinnych ogrodów działkowych; przebywających w zakładach weterynaryjnych, zwierzyńcach, schroniskach dla zwierząt oraz stanowiących własność cyrków lub klubów sportowych; pozostających we władaniu jednostek lub instytucji wojskowych, organów policji, służb porządkowych i ratowniczych oraz w instytucjach, pracowniach i laboratoriach dla celów naukowych, doświadczalnych i serologicznych.

Zakres obowiązywania regulaminu utrzymywania czystości i porządku w gminie wynika wprost z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy uchwalany regulamin obowiązuje na terenie gminy, zaś wymagania oraz zakazy określone przez radę gminy w wykonaniu dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy adresowane są do właścicieli nieruchomości (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy) utrzymujących zwierzęta gospodarskie na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

W świetle powyższego pozbawione podstaw prawnych jest rozstrzygnięcie o zakresie stosowania regulaminu przez Radę Miasta w podejmowanej uchwale.

W § 16 ust. 3 regulaminu postanowiono, iż do zwalczania szczurów i myszy należy używać preparatów (trutek) ogólnodostępnych, zatwierdzonych przez Ministerstwo Zdrowia. Z kolei w § 16 ust. 5 regulamin stanowi, iż szczegółowe terminy przeprowadzania obowiązkowej akcji deratyzacji obejmującej cały teren gminy określi Prezydent Miasta Lublin.

W ocenie organu nadzoru w granicach delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości (...), który upoważnia Radę jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, nie mieści się wprowadzenie obowiązku stosowania do deratyzacji preparatów określonego rodzaju.

Należy przy tym podkreślić, iż z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i musi być określone w regulaminie. Oznacza to, że dokonana przez Radę Miasta w § 16 ust. 5 regulaminu swoista subdelegacja przedmiotowego obowiązku na Prezydenta Miasta nie ma ustawowego umocowania. To Rada Miasta Lublin jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., II SA/Bd 120/12).

Z brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wynika wprost, że terminy i obszary obowiązkowej deratyzacji winny wynikać z regulaminu utrzymania czystości i porządku co nie oznacza, że w przypadkach koniecznych, właściwe organy nie powinny podjąć działań w kierunku przeprowadzenia deratyzacji, której termin nie jest przewidziany w regulaminie (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2006 r., II SA/Go 316/06).

Pismem z dnia 24 stycznia 2013 r., znak: OŚ-GO-I.604.8.2013, wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożył Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin.

W wystąpieniu tym zakwestionowano stanowisko organu nadzoru odnośnie nieważności zapisów zawartych w § 1 ust. 3, § 2 ust. 4 pkt 1-2, § 6 ust. 1, ust. 4 w brzmieniu: w uzgodnieniu z gminą Lublin”, § 7 ust. 1 i 3 oraz ust. 4 pkt 2, § 9 ust. 1-4 i ust. 9 oraz § 10 ust. 6 uchwały.

W wyjaśnieniach podniesiono m. in., iż zapis § 1 ust. 3 regulaminu stanowi określenie sposobu zbierania odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która definiuje m. in. pojęcie zapobiegania powstawaniu odpadów.

Jak już wspomniano, regulamin może określać obowiązki właścicieli nieruchomości, będących wytwórcami odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach, jedynie w zakresie precyzyjnie określonym w upoważnieniu zawartym w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niewątpliwie obowiązki wytwórców odpadów w zakresie postępowania z odpadami, określone w ustawie o odpadach mają szerszy zakres. Nie oznacza to jednak dopuszczalności regulowania tych obowiązków, wynikających z przepisów ustawy o odpadach, w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

W odniesieniu do argumentów dotyczących § 2 ust. 4 pkt 1-2 należy stwierdzić, iż obowiązki formułowane w regulaminie w wykonaniu upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości (...) mogą dotyczyć wyłącznie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania

odpadów komunalnych (lit. a). Treść tego upoważnienia wyklucza stanowienie w tym zakresie obowiązków adresowanych do przedsiębiorcy odbierającego odpady.

Zawarcie w regulaminie średnich wskaźników wytworzenia odpadów komunalnych (§ 6 ust. 1 regulaminu), powoduje, że przyjmują one postać wartości normatywnych, tzn. wyznaczonych przepisem powszechnie obowiązującym na terenie gminy. Konstatacji tej nie zmienia posłużenie się przez uchwałodawcę sformułowaniem „przyjmuje się”.

Nie można podzielić także poglądu przedstawionego w wyjaśnieniach, iż gmina może w regulaminie zastrzec sobie uzgodnienie ilości i pojemności pojemników w nieruchomościach (§ 6 ust. 4 regulaminu), na których zamieszkują mieszkańcy „w celu minimalizacji kosztów operacyjnych”. Brak bowiem podstaw prawnych do wprowadzania w przedmiotowej uchwale nieznanego ustawie o utrzymaniu czystości (...) trybu uzgadniania ilości i pojemności pojemników, w jakie będzie wyposażona dana nieruchomość.

Podobnie, w odniesieniu do zakwestionowanych zapisów regulaminu dotyczących częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych (§ 9 ust. 1-4 regulaminu) podniesiono, iż „*gmina gospodarując odpadami komunalnymi, wykorzystując do tego celu środki publiczne, jest zobowiązana postępować racjonalnie, kierując się m.in. przesłankami wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej (...) Racjonalizując koszty operacyjne gmina realizując swoje zadanie własne zastrzegła sobie uzgodnienie częstotliwości opróżniania pojemników w nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy*”.

W opinii organu nadzoru, częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, w przypadku nieruchomości zamieszkałych, musi być skorelowana z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości określaną przez radę gminy w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W obecnym stanie prawnym gmina jest obowiązana do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 ustawy), a tym samym właściciel nieruchomości zamieszkałej nie może pozbywać się odpadów komunalnych w inny sposób.

Rada Miasta Lublin podjęła uchwałę Nr 656/XXVI/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Lublin, w której szczegółowo uregulowała częstotliwość odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości (§ 4 tej uchwały).

W świetle powyższego, brak uzasadnienia dla wprowadzenia w regulaminie zapisu, iż częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych określa gmina Lublin w porozumieniu z właścicielami tych nieruchomości. Jak wynika bowiem z przedłożonych wyjaśnień, chodzi tu o dodatkowe, indywidualne uzgodnienia mające na celu racjonalizację kosztów operacyjnych. Takiego trybu uzgodnień pomiędzy gminą a właścicielem nieruchomości nie przewiduje ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która upoważnia jedynie Radę do określenia w podejmowanym regulaminie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych.

W przypadku pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości przeznaczonych do okresowego pobytu ludzi (§ 9 ust. 4 regulaminu), jak wynika z wyjaśnień chodzi tu o nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy w rozumieniu ustawy, regulamin przewiduje, iż częstotliwość określa właściciel nieruchomości.

W przypadku nieruchomości niezamieszkałych, jeżeli nie zostały one objęte gminnym systemem odbierania odpadów komunalnych na podstawie art. 6c ust. 2 ustawy, pozbywanie się odpadów komunalnych następuje na podstawie umowy (art. 6 ust. 1 ustawy).

Częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z danej nieruchomości będzie zatem wynikała z umowy zawartej przez właściciela tej nieruchomości z podmiotem odbierającym odpady. Niewątpliwie w takim przypadku częstotliwość musi zostać ustalona zgodnie z normami zawartymi w regulaminie czystości i porządku w gminie, brak jednak podstaw prawnych do rozstrzygania w regulaminie, iż częstotliwość pozbywania się odpadów określa właściciel nieruchomości. Taki zapis stanowi nieuprawnioną ingerencję w stosunki umowne, do czego Rada nie została upoważniona w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Również pozostałe podnoszone w wyjaśnieniach argumenty nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 657/XXVI/2012 Rady Miasta Lublin 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.

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Lublin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Lublin

WOJEWODA LUBELSKI

Jolanta Szolno - Koguc