



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 24 sierpnia 2021 r.

Poz. 3571



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.241.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 24 sierpnia 2021 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIV/299/21 Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim z dnia 21 lipca 2021r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janów Lubelski, w części obejmującej jej § 15 ust. 9 i ust. 11 oraz § 17 ust. 3.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIV/299/21 Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim z dnia 21 lipca 2021r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janów Lubelski, w części obejmującej jej § 15 ust. 9 i ust. 11 oraz § 17 ust. 3.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXIV/299/21 wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 lipca 2021 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Janowie Lubelskim podjęła m.in. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888).

W myśl 4 ust. 1 ww. ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

W art. 4 ust. 2 ustawa stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
  - c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 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.
- Ponadto, na podstawie art. 4 ust. 2a ww. ustawy, rada gminy może w regulaminie:
- 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;
  - 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
  - 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
  - 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;
  - 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 1- 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę.

Stosownie do treści § 15 ust. 9 uchwały *przez kompostowanie rozumie się przetwarzanie odpadów organicznych przy wykorzystaniu drobnoustrojów na naturalnej zasadzie zamkniętego obiegu materii w środowisku, przy zachowaniu odpowiedniego stopnia wilgotności i dostępu powietrza oraz przy obecności mikroorganizmów (głównie bakterii), grzybów i niektórych bezkręgowców (dżdżownic).*

Na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 4 ww. ustawy Rada jest władna

w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Zakres tego upoważnienia nie obejmuje natomiast definiowania użytego przez ustawodawcę pojęcia „kompostowania”.

Zauważyć należy, że ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.), 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, zgodnie z treścią Załącznika Nr 1 do ustawy, stanowi rodzaj recyklingu lub odzysku substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki – R3.

Tym samym kwestie dotyczące definicji ustawowego pojęcia „kompostowanie” nie mogą być regulowane aktem prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może wykroczać poza granice upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 1- 2a 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. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12 ; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06).

W § 15 ust. 11 uchwały Rada postanowiła, że *lokalizacja kompostownika na terenie nieruchomości musi być zgodna z obowiązującymi przepisami regulującymi warunki techniczne budynków i ich usytuowanie.*

Powyższa regulacja wykrocza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 tej ustawy rada gminy została upoważniona do określenia warunków rozmieszczania pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, a nie kompostowników.

Kwestie te są normowane przepisami prawa budowlanego (rozdział 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie - Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.) i obowiązują niezależnie od zapisów regulaminu.

W § 17 ust. 3 uchwały określono, iż *zabrania się wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci.*

W ocenie nadzoru, powyższa regulacja została 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 do formułowania 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. - sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto brak jest podstaw do ustanawiania zakazu wprowadzenia zwierząt domowych na place zabaw i innych obiektów użyteczności publicznej, bowiem wprowadzenie takiego zakazu jest indywidualną sprawą właściciela danego budynku.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r. sygn. akt II OSK 2439/14 podkreślił, iż *„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 2013r., II SA/Wr 425/13, zaaprob. przez NSA - wyrok z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/13.

W niniejszej sprawie pismem z dnia 6 sierpnia 2021 r. znak OA.033.12.2021 wyjaśnienia złożył Burmistrz Janowa Lubelskiego, wskazując, że „*zamiarem Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim było określenie w treści § 15 ust. 9 Regulaminu wymagań dotyczących sposobu kompostowania bioodpadów a nie wskazania (podania) definicji bioodpadów i regulowania aktem prawa miejscowego definicji pojęcia odzysku i recyklingu odpadów. W ocenie Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim powyższe nie stanowi to istotnego naruszenia prawa powodującego nieważność powyższego uregulowania, a określa prawidłowe wymogi dotyczące sposobu kompostowania nie naruszając regulacji określonych w aktach wykonawczych do ustawy z dnia 14 grudnia 2021 r. o odpadach”.*

W wyjaśnieniach odniesiono się także do zakwestionowanego § 17 ust. 3 regulaminu. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne wywiedziono, że wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu wprowadzania psów do piaskownic i na tereny placów zabaw w sposób dopuszczalny realizuje upoważnienie ustawowe w zakresie wskazania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzając przedmiotową regulację, Rada Miejska kierowała się bezpieczeństwem sanitarnym dzieci korzystających z piaskownic i placów zabaw.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione.

Zakres upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie obejmuje określenie wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Wymagania te zostały unormowane w § 15 ust. 8 i 10 regulaminu. Ze sformułowania § 15 ust. 9 regulaminu wynika zaś, że Rada Miejska wprowadziła definicję kompostowania, co jest niedopuszczalne, ponieważ kwestię tę reguluje przepis rangi ustawowej. Nie można przyjąć, że zapis § 15 ust. 9 regulaminu stanowi nieistotne naruszenie prawa, ponieważ jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała musi zawierać sformułowania jasne, zrozumiałe dla adresata i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Zapis regulaminu formułujący, na czym polega kompostowanie, jest dezinformujący dla adresatów, ponieważ kwestie te są uregulowane na poziomie ustawowym.

Odnosząc się do wyjaśnień w zakresie § 17 ust. 3 regulaminu, należy wskazać, że organowi nadzoru znana jest treść przywoływanych przez Burmistrza Janowa Lubelskiego orzeczeń sądów administracyjnych, jednakże podkreślenia wymaga, że w omawianej kwestii w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowana jest również odmienna linia orzecznicza.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. II OSK 921/20, uchylając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 957/19 stwierdził, że *”wprowadzenie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci stanowi naruszenie kompetencji przyznanej radzie przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Dlatego należy uznać, że w kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie mieści się wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie.”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 lipca 2020 r. sygn. III SA/Wr 111/20, stwierdził że *przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc.*

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 marca 2020 r. sygn. II SA/Łd 54/20, wskazując że *wykraczające poza zakres regulacji ustawowej są regulacje regulaminu zabraniające wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, na szeroko pojęte tereny rekreacyjne oraz na teren placów gier i zabaw, a także boisk szkolnych i sportowych. Ustawodawca nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, czy do określonych obiektów, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt tam nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom.*

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 lutego 2020 r. sygn. II SA/Kr 1297/19, uznał, że *obowiązek niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej prowadzi do skutków prawnych nie do przyjęcia w państwie prawnym, gdyż narusza wolność własności i pośrednio wolność poruszania się osób, którym towarzyszą psy i inne zwierzęta domowe w stopniu przekraczającym wymogi zasady proporcjonalności przez zastosowanie zakazu wobec wszystkich obiektów użyteczności publicznej.*

Ustanowienie zakazu wprowadzania psów do piaskownic czy na place zabaw jest indywidualną sprawą właściciela danego obiektu, w przypadku obiektów użyteczności publicznej – regulaminu, określającego zasady korzystania z obiektu, podejmowanego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt IV/SA Po 585/15, zaaprobowany przez NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 443/16 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 44/21).

Na tle powyższych judykatów, prezentujących ugruntowane stanowisko orzecznicze, nie ulega zatem wątpliwości, że § 17 ust. 3 przedmiotowego regulaminu jest wadliwy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/299/21 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

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Janowa Lubelskiego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim