



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 października 2017 r.

Poz. 4111



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.384.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 października 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXI/185/17 Rady Gminy Janów Podlaski z dnia 25 września 2017 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Janów Podlaski, w części obejmującej § 2 uchwały oraz

§ 1. ust. 3 pkt 4 w brzmieniu: „popiół” i § 4 ust. 3 pkt 2 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 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/185/17 Rady Gminy Janów Podlaski z dnia 25 września 2017 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Janów Podlaski, w części obejmującej § 2 uchwały oraz § 1 ust. 3 pkt 4 w brzmieniu: „popiół” i § 4 ust. 3 pkt 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXI/185/17 Rady Gminy Janów Podlaski została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2017 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Janów Podlaski 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 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 § 2 uchwała stanowi, iż: „*Traci moc uchwała Nr XIII/135/12 Rady Gminy Janów Podlaski z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janów Podlaski” (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2013 r., poz. 994, z późn. zm.)*”

Zdaniem organu nadzoru ww. regulacja uchwały 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 XXI/185/17 przez Radę uchwała, w związku z faktem, iż została podjęta przed dniem 1 lutego 2015 r. utraciła moc z dniem 1 sierpnia 2016 r. Rada Gminy nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej uchwały Nr XIII/135/12, 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 przyjętych 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 o uchyleniu uchwały Nr XIII/135/12 z dnia 28 grudnia 2012 r., która przestała obowiązywać z mocy ww. ustawy jest pozbawione podstaw prawnych.

W § 1 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy określiła oznaczenie pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów:

- 1) *niebieski – na papier i tekturę;*
- 2) *zielony – na szkło opakowaniowe;*
- 3) *żółty – na metale, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe;*
- 4) brązowy – na odpady ulegające biodegradacji, popiół;

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 1 ust. 3 pkt 4 została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z § 3 pkt 5 i § 4 ust. 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19).

Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących 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.

Z kolei art. 4 ust. 2a ustawy stanowi, iż regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Z dniem 1 lipca 2017 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, wydane w wykonaniu delegacji z art. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 3 przedmiotowego rozporządzenia określono frakcje odpadów podlegających obowiązkowi selektywnego zbierania: 1) papier; 2) szkło; 3) metale; 4) tworzywa sztuczne; 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

Z kolei § 4 ust. 5 rozporządzenia stanowi, iż odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem "Bio".

Z przywołanych regulacji rozporządzenia Ministra Środowiska wynika zatem, iż obowiązek gromadzenia w pojemnikach (workach) koloru brązowego dotyczy wyłącznie frakcji odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

Tymczasem Rada Gminy w przedmiotowym Regulaminie objęła obowiązkiem zbierania odpadów w pojemniki (worki) oznaczone kolorem brązowym również inny rodzaj odpadu – popiół, określony w § 1 ust. 2 pkt 11 regulaminu jako odrębna frakcja odpadów komunalnych podlegająca selektywnej zbiórce.

Uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Skoro zatem regulamin ustanawia odrębną frakcję odpadów komunalnych, podlegającą selektywnej zbiórce – popiół, to nie znajduje uzasadnienia prawnej regulacja, zgodnie z którą frakcja ta zbierana jest do pojemników przeznaczonych zgodnie z przepisami rozporządzenia na inną selektywnie zbieraną frakcję odpadów komunalnych, tj. odpady biodegradowalne.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 i pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.) pod pojęciem odpadów ulegających biodegradacji należy rozumieć *odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów*, zaś bioodpady to *ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność*.

W § 4 ust. 3 pkt 2 Regulamin określa *częstotliwość opróżniania z osadów ściekowych zbiorników przydomowych oczyszczalni - zgodnie z instrukcją eksploatacji nie rzadziej niż dwa razy w roku*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy Rada winna określić częstotliwości i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W granicach tego upoważnienia nie mieści się ustalanie częstotliwości pozbywania się osadów ściekowych.

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 z dnia 14 grudnia 2012 r. 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 podkreślić, że komunalne osady ściekowe nie są odpadami komunalnymi ani nieczystościami ciekłymi, a zatem 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 tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/185/17 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.

wz. WOJEWODY LUBELSKIEGO
Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Janów Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Janów Podlaski