



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 6942

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.374.2020 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2020 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXII/143/2020 Rady Gminy Werbkowice z dnia 24 listopada 2020r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Werbkowice, w części obejmującej § 7 ust. 3 lit. a w brzmieniu: „na 100 osób”, § 7 ust. 3 lit. c w brzmieniu: „na każde 20 miejsc konsumpcyjnych”, § 7 ust. 3 lit. d w brzmieniu: „na każdym 20 pracowników”, § 7 ust. 3 lit. e w brzmieniu: „na każde 20 miejsc”, § 8 ust. 7 w brzmieniu: „w szczególności” po słowie „sanitarnym” oraz w brzmieniu: „w szczególności” po słowie: „technicznym” oraz § 14 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „spełniających wymogi odrębnych przepisów” 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 2020 r., poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII/143/2020 Rady Gminy Werbkowice z dnia 24 listopada 2020r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Werbkowice, w części obejmującej § 7 ust. 3 lit. a w brzmieniu: „na 100 osób”, § 7 ust. 3 lit. c w brzmieniu: „na każde 20 miejsc konsumpcyjnych”, § 7 ust. 3 lit. d w brzmieniu: „na każdym 20 pracowników”, § 7 ust. 3 lit. e w brzmieniu: „na każde 20 miejsc”, § 8 ust. 7 w brzmieniu: „w szczególności” po słowie „sanitarnym” oraz w brzmieniu: „w szczególności” po słowie: „technicznym” oraz § 14 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „spełniających wymogi odrębnych przepisów” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXII/143/2020 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2020r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Werbkowice podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439).

W myśl tego przepisu, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; 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:

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.

Zgodnie z art. 4 ust. 2a 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. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę. Oznacza to, że Rada powinna ująć wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 tej ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w tym przepisie elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W § 7 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, ustalono minimalne pojemności pojemników na terenie nieruchomości niezamieszkałych:

- a) w szkołach, przedszkolach, placówkach opiekuńczo – wychowawczych - minimum 1 pojemnik o poj. min 240 l na każdą z frakcji: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne oraz bioodpady *na 100 osób*;
- c) w lokalach gastronomicznych - minimum 1 worek 120 l lub pojemnik 120 l na każdą z frakcji: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne oraz bioodpady, *na każde 20 miejsc konsumpcyjnych*;
- d) w zakładach usługowych, rzemieślniczych, produkcyjnych w odniesieniu do pomieszczeń socjalnych - minimum 1 worek 120 l lub pojemnik 120 l na każdą z frakcji: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne oraz bioodpady, *na każdym 20 pracowników*;
- e) w pensjonatach, domach weselnych - minimum 1 worek 120 l lub pojemnik 120 l na każdą z frakcji: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne oraz bioodpady, *na każde 20 miejsc*.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie została upoważniona do zawarcia w regulaminie wskazanych unormowań określających normatywy wytwarzania odpadów komunalnych w zależności od liczby miejsc konsumpcyjnych, osób, pracowników.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 upoważnia organ stanowiący gminy do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych pojemników, przy uwzględnieniu dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników.

Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników zawarty w upoważnieniu ustawowym stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana w podejmowanej w wykonaniu tego upoważnienia regulacji.

Powyższe uwzględnienie ww. czynników powinno zatem nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale rady. „Uwzględnienie” jest w tym wypadku procesem polegającym na dokonaniu rozeznania w przedmiocie średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach przez określoną liczbę osób. Na podstawie tak dokonanego rozeznania, w oparciu o posiadaną wiedzę, Rada winna wskazać w regulaminie rodzaj i minimalną wielkość pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów na terenie nieruchomości. Innymi słowy, proces ten winien mieć miejsce nie w uchwale rady, ale przed jej podjęciem. Zapisy uchwały winny być wynikiem dokonanych ustaleń w tym zakresie.

Zapisy uchwały nie mogą stanowić, tj. normatywnie wyznaczać pewnego poziomu wytworzenia odpadów na nieruchomościach, bowiem ustawa nie zawiera upoważnienia dla rady w tym zakresie.

Wykonanie analizowanego upoważnienia nie może polegać na nałożeniu na adresatów uchwały obowiązku uwzględnienia ustalonych normatywnie w uchwale wskaźników wytworzenia odpadów, jak to ma miejsce w przedmiotowej uchwale. Zakwestionowane zapisy przyjęte przez Radę należy traktować jako sposób ustalenia ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości, do czego Rada nie posiada upoważnienia z mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 14 marca 2012 r. WSA we Wrocławiu stwierdził, iż przy określeniu tych kwestii rada jest obowiązana uwzględnić a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych urządzeń (sygn. II SA/Wr 868/11). Kwestia wielkości odpadów pochodzących od jednego mieszkańca ma znaczenie dla określania wielkości pojemnika, nie może być natomiast przedmiotem odrębnego ustalania w regulaminie (wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r. II SA/Wr 585/06; WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2011 r. II SA/Bd 1455/10). Takie samo stanowisko zajął także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r. (II OSK 1930/09).

W § 8 ust. 7 Regulaminu Rada określiła, że pojemniki powinny być utrzymywane w odpowiednim stanie sanitarnym, *w szczególności* poprzez ich dezynfekcję i dezynsekcję oraz w odpowiednim stanie technicznym, *w szczególności* poprzez stałą naprawę ich szczelności.

Posłużenie się w przytoczonej regulacji wyrażeniami „w szczególności”, skutkuje tym, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymywania pojemników w należyтым stanie sanitarnym i technicznym zostały określone przykładowo, a nie wyczerpująco.

W ocenie organu nadzoru takich regulacji nie można uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia wynikającego odpowiednio z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie wskazanego upoważnienia Rada została zobowiązana do określenia szczegółowych zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym pojemników na odpady komunalne.

Zważywszy na rygor odpowiedzialności karnej za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie wprowadzony w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - regulacje przyjęte w powyższym zakresie muszą być jasne, jednoznaczne i wyczerpujące, wyłączające możliwość luzu interpretacyjnego przy ich stosowaniu.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Stosownie do treści § 14 ust. 2 pkt 1 Regulaminu na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zwierzęta mogą być utrzymywane pod warunkiem posiadania budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt *spełniających wymogi odrębnych przepisów*.

Powyższe unormowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie wymagań w zakresie budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt.

Rada gminy nie może ustanawiać warunków czy wymagań, jeżeli kwestie te są regulowane w odrębnych obowiązujących przepisach wyższej rangi np. ustawy czy rozporządzenia. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa (zob. m. in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/OI 740/18).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/143/2020, 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**

Otrzymuje:

1) Wójt Gminy Werbkowice,

2) Przewodniczący Rady Gminy Werbkowice.