



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 grudnia 2020 r.

Poz. 6966

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.377.2020 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2020 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/125/2020 Rady Gminy Baranów z dnia 26 listopada 2020r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze Gminy Baranów, w części obejmującej:

- § 2 ust. 1 pkt 12 w brzmieniu: „z wyjątkiem opon pochodzących z wykonywania działalności gospodarczej, w tym rolniczej”,
- § 7 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu: „na każde zamieszkujące daną nieruchomość dwie osoby”,
pkt 2 w brzmieniu: „na każdych czterdzieścioro uczniów, pacjentów i pracowników”, pkt 3 w brzmieniu: „na każde zajęte 50m² powierzchni handlowej”, pkt 4 w brzmieniu: „na każdych sześć miejsc konsumpcyjnych”, pkt 5 w brzmieniu: „na każdych 10 pracowników”;
- § 7 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „na każde zamieszkujące daną nieruchomość dwie osoby”,
pkt 2 w brzmieniu: „na każdych czterdzieścioro uczniów, pacjentów i pracowników”, pkt 3 w brzmieniu: „na każde zajęte 50m² powierzchni handlowej”, pkt 4 w brzmieniu: „na każdych sześć miejsc konsumpcyjnych”, pkt 5 w brzmieniu: „na każdych 10 pracowników”;
- § 13 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu: „zgodnie z obowiązującymi przepisami”
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 XX/125/2020 Rady Gminy Baranów z dnia 26 listopada 2020r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze Gminy Baranów, w części obejmującej:

- § 2 ust. 1 pkt 12 w brzmieniu: „z wyjątkiem opon pochodzących z wykonywania działalności gospodarczej, w tym rolniczej”,
- § 7 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu: „na każde zamieszkujące daną nieruchomość dwie osoby”, pkt 2 w brzmieniu: „na każdych czterdzieścioro uczniów, pacjentów i pracowników”, pkt 3 w brzmieniu: „na każde zajęte 50m² powierzchni handlowej”, pkt 4 w brzmieniu: „na każdych sześć miejsc konsumpcyjnych”, pkt 5 w brzmieniu: „na każdych 10 pracowników”;
- § 7 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „na każde zamieszkujące daną nieruchomość dwie osoby”, pkt 2 w brzmieniu: „na każdych czterdzieścioro uczniów, pacjentów i pracowników”, pkt 3 w brzmieniu: „na każde zajęte 50m² powierzchni handlowej”, pkt 4 w brzmieniu: „na każdych sześć miejsc konsumpcyjnych”, pkt 5 w brzmieniu: „na każdych 10 pracowników”;
- § 13 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu: „zgodnie z obowiązującymi przepisami”
Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/125/2020 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2020r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Baranów 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 § 2 pkt 12 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada określiła, że na obszarze Gminy Baranów obowiązuje selektywna zbiórka następującej frakcji odpadów komunalnych: *zużyte opony z wyjątkiem opon pochodzących z wykonywania działalności gospodarczej, w tym rolniczej*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: *„z wyjątkiem opon pochodzących z wykonywania działalności gospodarczej, w tym rolniczej”* została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przywołany przepis ustawy posługuje się pojęciem „zużytych opon”. Rada Gminy nie jest zatem władna definiować tego pojęcia, w szczególności Rada nie posiada kompetencji do rozstrzygnięcia, jakiego rodzaju opony nie stanowią frakcji odpadów komunalnych „zużyte opony”.

Pojęcie „zużyte opony” należy definiować uwzględniając treść art. 3 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Według tego przepisu odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

Ocena, czy dana zużyta opona nie stanowi odpadu komunalnego, może być dokonana tylko *in concreto* w realiach konkretnego przypadku, nie zaś w akcie o charakterze generalno-abstrakcyjnym (akcie prawa miejscowego).

W § 7 ust. 1 Regulaminu Rada ustaliła minimalną pojemność urządzeń przeznaczonych do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych:

- 1) na terenie nieruchomości zamieszkałych - 1 pojemnik lub worek 120l *na każde zamieszkujące daną nieruchomość dwie osoby*,
- 2) dla szkół wszelkiego typu, przedszkoli oraz placówek leczniczych pojemnik lub worek 120l *na każdych czterdzieścioro uczniów, pacjentów i pracowników*,
- 3) dla lokali handlowych co najmniej jeden pojemnik lub worek 120l *na każde zajęte 50 m² powierzchni handlowej*,
- 4) dla lokali gastronomicznych pojemnik lub worek 120l *na każdych sześć miejsc konsumpcyjnych*,
- 5) dla zakładów rzemieślniczych, usługowych i produkcyjnych w odniesieniu do pomieszczeń biurowych i socjalnych – pojemnik lub worek 120l *na każdych 10 pracowników*, nie mniej niż jeden na zakład.

W § 7 ust. 2 Regulaminu ustalono minimalną pojemność urządzeń przeznaczonych do zbierania poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych w następujący sposób:

- 1) na terenie nieruchomości zamieszkałych - po jednym worku 120 l na każdy rodzaj odpadów *na każde zamieszkujące daną nieruchomość dwie osoby*,

- 2) dla szkół wszelkiego typu, przedszkoli oraz placówek leczniczych po jednym worku 120l na każdą frakcję odpadów *na każdym czterdzieścioro uczniów, pacjentów i pracowników,*
- 3) dla lokali handlowych po jednym worku 120l na każdy rodzaj odpadów *na każde zajęte 50 m² powierzchni handlowej,*
- 4) dla lokali gastronomicznych po jednym worku 120l na każdy rodzaj odpadów *na każdym sześć miejsc konsumpcyjnych,*
- 5) dla zakładów rzemieślniczych, usługowych i produkcyjnych w odniesieniu do pomieszczeń biurowych i socjalnych – po jednym worku 120l na każdy rodzaj odpadów *na każdym 10 pracowników,* nie mniej niż jeden pojemnik po jednym worku na każdy rodzaj odpadów na zakład,

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, uczniów, pacjentów, zajętej powierzchni handlowej.

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).

Stosownie do treści § 13 ust. 1 pkt 1 Regulaminu na obszarach wyłączonych z produkcji rolniczej dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich na prywatnych posesjach pod warunkiem, iż wytworzone podczas utrzymania zwierząt odpady i nieczystości będą gromadzone i usuwane *zgodnie z obowiązującymi przepisami* i nie będą powodować zanieczyszczania nieruchomości oraz wód powierzchniowych i podziemnych.

Powyższe unormowanie w zakresie słów: „*zgodnie z obowiązującymi przepisami*” 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 podstawowych normujących kwestie wymagań w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów i nieczystości powstających w związku z hodowlą zwierząt gospodarskich, a także stanowiących o innych wymogach sanitarno-epidemiologicznych tej hodowli.

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/Ol 740/18).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/125/2020, 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 Baranów,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Baranów.