



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 7003



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.382.2020 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2020 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/141/2020 Rady Gminy Wisznice z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wisznice”, w części obejmującej § 2 ust. 3 pkt 5 i pkt 6, § 4 ust. 3 pkt 1 w brzmieniu: „od 10 osób”, § 4 ust. 5 pkt 2 w brzmieniu: „opakowania”, § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b tiret trzecie w brzmieniu: „opakowaniowe”, § 7 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” 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/141/2020 Rady Gminy Wisznice z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wisznice”, w części obejmującej § 2 ust. 3 pkt 5 i pkt 6, § 4 ust. 3 pkt 1 w brzmieniu: „od 10 osób”, § 4 ust. 5 pkt 2 w brzmieniu: „opakowania”, § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b tiret trzecie w brzmieniu: „opakowaniowe”, § 7 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/141/2020 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2020 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wisznice uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wisznice. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi 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 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.
- Ponadto, a 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 powyższych przepisów 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 gminy winna ująć wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 ww. ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wisznice nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ww. ustawy w uchwalanym regulaminie Rada Gminy winna zawrzeć postanowienia dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W przedmiotowym Regulaminie brak jest także regulacji wypełniających dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie warunków rozmieszczania pojemników i worków na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Przedmiotowy Regulamin - wbrew dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - nie określa także wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona także wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 2 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Gminy określiła kolorystykę pojemników (worków) przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów przyjmując, iż dla rodzajów odpadów oznaczonych jako „*niesegregowane odpady komunalne (odpady resztkowe)*” (pkt 5) oraz „*popiół*” (pkt 6) zastosowanie mają pojemniki (worki) koloru czarnego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w § 2 ust. 3 pkt 5 i pkt 6 Regulaminu, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie m.in. rodzajów pojemników (worków) przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Rozwiązanie przyjęte przez Radę Gminy powoduje, że zarówno odpady oznaczone jako „*niesegregowane odpady komunalne (odpady resztkowe)*” jak również rodzaj odpadu oznaczony jako „*popiół*” mogą być gromadzone w pojemnikach (workach) tego samego koloru, tj. koloru czarnego. To z kolei powoduje, iż w przypadku ww. rodzajów odpadów, które zgodnie z założeniem wynikającym z § 2 ust. 1 Regulaminu winny być gromadzone w sposób selektywny (odrębnie od pozostałych rodzajów odpadów), będą mogły być zbierane jako odpady zmieszane.

Tym samym postanowień tych nie można uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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.

W § 4 ust. 3 Regulaminu, Rada Gminy określiła minimalne pojemności pojemników ustawionych na nieruchomościach zamieszkałych na obszarach o zabudowie wielorodzinnej, przyjmując w pkt 1 dla nieruchomości zamieszkałej *od 10 osób do 20 osób* pojemnik o minimalnej pojemności 1100 litrów.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 ust. 3 pkt 1 Regulaminu, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie m.in. minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

Zdaniem organu nadzoru, określając w kwestionowanej regulacji minimalną pojemność pojemników dla nieruchomości zamieszkałych „*od 10 osób do 20 osób*” pominięto w sposób nieuzasadniony nieruchomości na obszarze o zabudowie wielorodzinnej, które zamieszkuje liczba osób mniejsza niż 10 (np. 8 osób). Konsekwencją przyjętego w § 4 ust. 3 pkt 1 Regulaminu rozwiązania jest brak określenia minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych dla nieruchomości stanowiących zabudowę wielorodzinną zamieszkałych przez osoby w liczbie mniejszej niż wynikająca z § 4 ust. 3 pkt 1 Regulaminu.

Należy zatem stwierdzić, że przyjęta regulacja nie wypełnia upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym została przyjęta sprzecznie z tym przepisem.

W § 4 ust. 5 pkt 2 Regulaminu przyjęto, iż do pojemników i worków *na opakowania szklane* zabrania się wrzucać: (...).

W § 5 Regulaminu Rada określiła częstotliwość odbierania odpadów komunalnych. Według postanowień zawartych w § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b tiret trzecie częstotliwość odbierania z terenu nieruchomości na obszarze zabudowy wielorodzinnej odpadów określonych jako „*szkło opakowaniowe*” wynosi jeden raz na kwartał.

Zdaniem organu nadzoru regulacje zawarte w § 4 ust. 5 pkt 2 w brzmieniu: „*opakowania*” oraz § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b tiret trzecie w brzmieniu: „*opakowaniowe*” Regulaminu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z § 3 pkt 2 i § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028).

Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie jest określenie wymagań w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

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 na podstawie delegacji z art. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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

Zgodnie z treścią § 4 ust. 2 rozporządzenia frakcją odpadów, o której mowa w § 3 pkt 2, w skład której wchodzi odpady ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła, zbiera się w pojemnikach koloru zielonego oznaczonych napisem „Szkło”.

Z przywołanych regulacji rozporządzenia Ministra Środowiska wynika zatem, iż obowiązek selektywnego zbierania odpadów w odniesieniu do frakcji oznaczonej jako „szkło” odnosi się do odpadów ze szkła, w tym odpadów opakowaniowych ze szkła.

Tymczasem Rada Gminy w kwestionowanych postanowieniach Regulaminu dokonała zawężenia ww. frakcji jedynie do szkła opakowaniowego.

Skoro wolą ustawodawcy było wskazanie jako jednej z obligatoryjnych frakcji podlegającej obowiązkowi selektywnego zbierania odpadów frakcji oznaczonej jako szkło, do której należy zaliczyć odpady ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła, to nie znajduje uzasadnienia prawnego zawieranie w Regulaminie regulacji, zgodnie z którymi przedmiotowa frakcja obejmuje wyłącznie szkło opakowaniowe.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Nadmienić należy, że wskazana wada prawna była już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 22 stycznia 2018 r. (znak: PN-II.4131.21.2018), stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXIX/195/2017 Rady Gminy Wisznice z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wisznice”.

W myśl § 7 ust. 2 Regulaminu do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy w *szczególności*:

- 1) stały i skuteczny dozór nad zwierzętami;
- 2) prowadzenia psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy lub w inny sposób zagrażający otoczeniu – na smyczy i w kagańcu;
- 3) zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscu mało uczęszczanym przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem za wyjątkiem psów ras uznanych za agresywne;
- 4) zwolnienie psa ze smyczy przez opiekuna na terenie swojej nieruchomości może mieć miejsce tylko wtedy, gdy nieruchomość jest należycie ogrodzona, uniemożliwiająca opuszczenie jej przez psa, odpowiednio oznakowana tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem;
- 5) natychmiastowe usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach publicznych oraz w innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku.

Posłużenie się w przytoczonej regulacji sformułowaniem „w szczególności” przesądza o tym, że obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zostały określone przykładowo, a nie wyczerpująco.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowo obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Biorąc pod uwagę rygor odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu, określony w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, że regulamin powinien zawierać jasne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych sformułowania w zakresie nakładanych obowiązków.

Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/141/2020 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

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wisznice
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wisznice