



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 lipca 2021 r.

Poz. 2865



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.191.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIV/148/2021 Rady Gminy Szastarka z dnia 31 maja 2021 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szastarka”, w części obejmującej § 7 ust. 4 (powtórzonej numeracji), § 7 ust. 6 zd. drugie oraz § 15 ust. 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 2020 r., poz. 713, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/148/2021 Rady Gminy Szastarka z dnia 31 maja 2021 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szastarka”, w części obejmującej § 7 ust. 4 (powtórzonej numeracji), § 7 ust. 6 zd. drugie oraz § 15 ust. 2 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/148/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2021 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Szastarka podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888).

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) uprzątnięcia 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 Gminy powinna ująć wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 tej ustawy, a brak uregulowania któregoś z wyszczególnionych w tym przepisie elementów skutkuje naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała Rady Gminy Szastarka nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2a i pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W przyjętym przez Radę regulaminie brak jest bowiem postanowień dotyczących określenia wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy), jak też wskazania terminów przeprowadzania deratyzacji (art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy).

Wady polegającej na niewypełnieniu upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 8 nie sanują postanowienia § 15 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym *w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stanowiącej zagrożenie sanitarne, Rada Gminy Szastarka w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, wyznacza obszary i terminy przeprowadzenia obowiązku deratyzacji.*

Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nałożył na organy gminy obowiązek wskazania zarówno obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie wymagają poddania ich deratyzacji, jak też terminów jej przeprowadzania.

W ocenie organu nadzoru sformułowanie „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni” nie stanowi określenia terminu deratyzacji.

Określenie terminu oznacza nic innego jak wskazanie zdarzeń w czasie, konkretnych dat albo przedziału czasowego zawierającego się pomiędzy takimi datami (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019r., sygn. akt II SA/Ke 786/19 oraz WSA w Lublinie z dnia 6 kwietnia 2016r., sygn. akt II SA/Lu 937/15).

Z brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy wynika wprost, że terminy i obszary obowiązkowej deratyzacji winny wynikać z regulaminu utrzymania czystości i porządku co nie oznacza, że w przypadkach koniecznych, właściwe organy nie powinny podjąć działań w kierunku przeprowadzenia deratyzacji, której termin nie jest przewidziany w regulaminie (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Go 316/06).

Skoro w regulaminie ograniczono się do zamieszczenia unormowania, iż w przypadku wystąpienia liczby gryzoni stanowiącej zagrożenie sanitarne, określone zostaną obszary i terminy deratyzacji, oznacza to, iż obowiązek wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie został przez Radę Gminy wypełniony (por. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 marca 2011r., sygn. akt II SA/Bd 18/11).

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest również wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 7 ust. 4 (powtórzonej numeracji, powinno być: ust. 5) regulaminu Rada postanowiła, że *w dopuszcza się odstępstwo od określonej powyżej kolorystyki pod warunkiem wyraźnego oznakowania przeznaczenia zastosowania pojemników.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższy przepis upoważnia Radę wyłącznie do określenia rodzaju pojemników, ich minimalnej pojemności, warunków ich rozmieszczania oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Należy podkreślić, że kolorystyka pojemników na odpady komunalne została ustalona w § 4 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), wydanego na podstawie art. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 3 rozporządzenia przyjęto, że selektywnie zbiera się: (1) papier; (2) szkło; (3) metale; (4) tworzywa sztuczne; (5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

Zgodnie z treścią § 4 rozporządzenia, frakcję odpadów, o której mowa w §3 pkt 1, w skład której wchodzi odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, zbiera się w pojemnikach koloru niebieskiego oznaczonych napisem „Papier” (ust.1); frakcję 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” (ust. 2); jeżeli frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 2, zbiera się w podziale na szkło bezbarwne i kolorowe, szkło bezbarwne zbiera się w pojemnikach koloru białego oznaczonych napisem „Szkło bezbarwne”, a szkło kolorowe w pojemnikach koloru zielonego oznaczonych napisem „Szkło kolorowe” (ust. 3); frakcje odpadów, o których mowa w § 3 pkt 3 i 4, w skład których wchodzi odpady metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady tworzyw sztucznych, w tym odpady opakowaniowe tworzyw sztucznych, oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe, zbiera się w pojemnikach koloru żółtego oznaczonych napisem „Metale i tworzywa sztuczne” (ust. 4); frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 5, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio” (ust. 5); w przypadku gdy pojemniki, o których mowa w ust. 1-5, obniżą walory estetyczne przestrzeni publicznej, w której się znajdują, w szczególności w miejscach o znaczeniu historycznym lub przyrodniczym, dopuszcza się, aby pojemniki były pokryte odpowiednim kolorem, o którym mowa w ust. 1-5, tylko w części, jednak nie mniejszej niż 30% zewnętrznej, całkowitej powierzchni pojemnika, w sposób widoczny dla korzystających z pojemników (ust. 6).

Ponadto, stosownie do treści § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia pojemniki niespełniające wymogów rozporządzenia dostosowuje się do wymogów, o których mowa w § 4, lub zastępuje się je pojemnikami spełniającymi wymagania, o których mowa w § 4, w terminie nie dłuższym niż 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia; pojemniki stosowane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia oznaczają się napisami, o których mowa w § 4, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest władna w uchwalanym regulaminie modyfikować lub uzupełniać przepisów ww. rozporządzenia wykonawczego do ustawy, ani też wprowadzać odstępstw od zasad określonych w tym rozporządzeniu.

W § 7 ust. 6 regulaminu przyjęto: *„Kosze uliczne należy utrzymywać w stanie technicznym uniemożliwiającym wydostanie się odpadów pod wpływem wiatru, deszczu i innych czynników zewnętrznych. Lub w inny sposób, do którego nie było zastrzeże:”*.

W ocenie organu nadzoru powyższej regulacji w brzmieniu: *„Lub w inny sposób, do którego nie było zastrzeże:”* (zd. drugie) nie sposób uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie tego upoważnienia Rada winna w uchwalanym regulaminie ustalić jasno i jednoznacznie warunki utrzymania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Sformułowanie zawarte w zdaniu drugim § 7 ust. 6 regulaminu jest niezrozumiałe i powoduje niejasność i nieprecyzyjność przepisów uchwały.

Stosowanie takich zwrotów w przepisach powszechnie obowiązujących jest niedopuszczalne z uwagi na to, że mają być one czytelne i przejrzyste zarówno dla ich adresatów, jak i organu stosującego prawo. Przepisy aktów winny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/148/2021 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. Przewodniczący Rady Gminy Szastarka
2. Wójt Gminy Szastarka