



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 września 2023 r.

Poz. 5705



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.359.2023

z dnia 27 września 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVII/427/2023 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 8 września 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Hrubieszów, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 6, § 6 ust. 3 pkt 4 i ust. 5 oraz § 11 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 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/427/2023 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 8 września 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Hrubieszów, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 6, § 6 ust. 3 pkt 4 i ust. 5 oraz § 11 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVII/427/2023 Rady Gminy Hrubieszów została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 września 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Hrubieszów podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469).

W myśl art. 4 ust. 1 ww. 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, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
 - 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.
- Ponadto, na 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;
 - 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:
 - a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

- b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 1- 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę.

W § 2 ust. 1 pkt 6 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą, Rada Gminy określając rodzaje odpadów podlegających selektywnej zbiórce przez właścicieli nieruchomości wskazała frakcję: „*odpady budowlane i rozbiórkowe*”. W § 6 ust. 3 pkt 4 wśród odpadów odbieranych w odrębnych zbiórkach zostały również wymienione „*odpady budowlane i rozbiórkowe*”.

Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2022r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151), regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.

Zgodnie z art. 15 ww. ustawy zmieniającej z dnia 17 listopada 2021 r., rady gmin są obowiązane dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej do przepisów w brzmieniu nadanym tą ustawą, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy – tj. do dnia 1 stycznia 2023 r.

Należy zauważyć, że dokonana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmiana miała na celu dostosowanie stanu prawnego do sytuacji, gdy odpady budowlane i rozbiórkowe nie mogą już stanowić odpadów komunalnych. Wynikała bezpośrednio z dokonanej ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. zmiany definicji odpadów komunalnych (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach) oraz wprowadzenia definicji odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3 ust. 1 pkt 6a ustawy o odpadach). Wprowadzone zmiany we wskazanym zakresie miały na celu zapewnienie większej przejrzystości definicji odpadów komunalnych przez wskazanie podziału podstawowych źródeł powstawania tych odpadów. Wprowadzona ustawą nowelizującą z dnia 17 listopada 2021 r. definicja jednoznacznie wskazuje, że odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych oraz z sieci kanalizacyjnej i z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W porównaniu do poprzednio obowiązującej definicji z odpadów komunalnych wyłączone zatem zostały odpady budowlane i rozbiórkowe nie pochodzące z gospodarstw domowych.

Rada Gminy Hrubieszów podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 8 września 2023 r. – tj. po upływie terminu, o którym mowa w art. 15 ustawy nowelizującej z dnia 17 listopada 2021 r., winna dostosować treść uchwalanego regulaminu do wytycznych zawartych w upoważnieniu z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w jego aktualnym brzmieniu – w tym zwłaszcza z wykorzystaniem pojęć i definicji, jakimi posłużył się ustawodawca formułując treść wskazanego upoważnienia.

Należy zauważyć, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogą modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r.

sygn. II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. sygn. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. sygn. II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017r. sygn. II SA/OI 722/17).

Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 6 ust. 5 Regulaminu *dopuszcza się także kompostowanie bioodpadów w przydomowych kompostownikach z zachowaniem wymagań związanych z ochroną środowiska oraz pod warunkiem nie występowania uciążliwości dla ludzi. W przypadku kompostowania bioodpadów, właściciel nieruchomości może ubiegać się o zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

W ocenie organu nadzoru powyższej regulacji nie można uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie ww. przepisu ustawy Rada Gminy może 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.

Aczkolwiek upoważnienie ustawowe w powyższym zakresie jest fakultatywne (ustawa stanowi: *rada gminy może w regulaminie (...)*), to w razie skorzystania z tego upoważnienia Rada powinna jednoznacznie określić w uchwale, czy zwalnia właścicieli nieruchomości w całości, czy też w części z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na bioodpady.

Tymczasem w § 6 ust. 5 Regulaminu Rada Gminy Hrubieszów postanowiła, że *w przypadku kompostowania bioodpadów, właściciel nieruchomości może ubiegać się o zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

Przytoczony wyżej zapis nie rozstrzyga w istocie zasadniczej kwestii dotyczącej zwolnienia właścicieli nieruchomości kompostujących bioodpady

w kompostownikach przydomowych z posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy przewiduje możliwość dwojakiego rozstrzygnięcia kwestii tegoż zwolnienia, a jego fakultatywny charakter przesądza o konieczności doprecyzowania przez organ uchwałodawczy gminy zakresu zwolnienia z posiadania odpowiedniego pojemnika lub worka. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego winna konkretyzować normy ustawowe na tyle precyzyjnie aby jej adresaci świadomi byli swoich praw i obowiązków. Należy pamiętać, że art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu. Brak jednoznacznie określonych, jasnych i niebudzących wątpliwości interpretacyjnych obowiązków właścicieli nieruchomości, prowadzić może tym samym do uniemożliwienia ich wyegzekwowania, co w ocenie organu nadzoru przesądza o wadliwości wspomnianego zapisu Regulaminu.

W § 11 Regulaminu Rada postanowiła, że: *„Podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych obowiązane są rejestrować masę poszczególnych rodzajów segregowanych odpadów komunalnych odbieranych od poszczególnych właścicieli nieruchomości zbierających te odpady w sposób selektywny.”*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem zakresu upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, adresatami obowiązków określonych w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 1-2a ww. ustawy są właściciele nieruchomości. W wyroku z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt II OSK 280/16 Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, iż *„(...) prawodawca lokalny określa przedmiotowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (...), które są adresowane do podmiotów, o których jest mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu w czystości.*

A zatem, w konsekwencji te zasady odnoszą się, w myśl omawianego upoważnienia ustawowego, do nieruchomości kwalifikowanych podmiotowo przez osobę właściciela”.

Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o właścicielach nieruchomości – rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

W ocenie organu nadzoru podmiotu prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu ww. ustawy, ponieważ powyższa definicja „właściciela nieruchomości” precyzyjnie wskazuje jak należy rozumieć to pojęcie użyte w ustawie, a w konsekwencji także w Regulaminie, będącym aktem pochodnym i uzupełniającym do ustawy.

Z treści przytoczonych przepisów art. 1 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy w sposób jednoznaczny wynika, że podmiotem obowiązków określonych w Regulaminie wydanym na podstawie ustawy upoważniającej są „właściciele nieruchomości” w powyższym rozumieniu.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały

Nr LVII/427/2023, 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 Hrubieszów
- 2) Wójt Gminy Hrubieszów