



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 marca 2023 r.

Poz. 2344

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.116.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 marca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/321/23 Rady Gminy Cyców z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Cyców, w części obejmującej § 2 ust. 3 lit. k, § 7 ust. 10, § 10 ust. 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/321/23 Rady Gminy Cyców z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Cyców, w części obejmującej § 2 ust. 3 lit. k, § 7 ust. 10, § 10 ust. 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/321/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2023r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Cyców podjęła m.in. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.).

W myśl 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.

Akt prawa miejscowego zgodnie z art. 94 Konstytucji RP jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu.

Zatem istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest ustalenie czy Rada wypełniła cały zakres spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała Rady Gminy Cyców nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym.

W przyjętym regulaminie, stanowiącym załącznik do uchwały, ustalone zostały w § 4 ust. 1 jedynie wymagania w zakresie utrzymania pojemników w należytym stanie technicznym. Brak jest natomiast postanowień dotyczących określenia wymagań w zakresie utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w należytym stanie sanitarnym i porządkowym.

W uchwalonym przez Radę Regulaminie brak jest również jakiegokolwiek regulacji dotyczącej utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, do czego była zobligowana na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2a ww. ustawy.

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę w wykonaniu delegacji art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, w tym zawartych w jego treści wytycznych, które muszą zostać uwzględnione w akcie wykonawczym.

Pomiędzy aktem prawa miejscowego a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź treściowa, istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, str. 95).

Wskazana wada prawna była już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 22 listopada 2021r. (znak: PN-II.4131.326.2021), stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXIV/220/21 Rady Gminy Cyców z dnia 14 października 2021r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Cyców.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona również inną wadą prawną.

W § 2 ust. 3 lit. k, § 7 ust. 10, § 10 ust. 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały Rada Gminy wskazując na rodzaje odpadów które podlegają obowiązkowej selektywnej zbiórce przez właścicieli nieruchomości wskazała na frakcję: „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 2022 r. 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 Cyców podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 23 lutego 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/321/23, 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 Cyców,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Cyców.