



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 czerwca 2024 r.

Poz. 3264



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 224 .2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 13 czerwca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVI/296/2023 Rady Gminy Rybczewice z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rybczewice,

w części obejmującej:

- § 4 uchwały w brzmieniu: „i obowiązuje od 1 stycznia 2024 roku”,
- § 2 ust. 2 pkt 7 regulaminu,
- § 2 ust. 2 pkt 10 regulaminu w brzmieniu: „opakowaniowe”,
- § 2 ust. 5 regulaminu,
- § 2 ust. 8 regulaminu w brzmieniu: „limit 4szt./rok na gospodarstwo domowe”,
- § 4 regulaminu,
- § 7 ust. 3 regulaminu w brzmieniu: „opakowaniowe”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/296/2023 Rady Gminy Rybczewice z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rybczewice, w części obejmującej:

- § 4 uchwały w brzmieniu: „i obowiązuje od 1 stycznia 2024 roku”,
- § 2 ust. 2 pkt 7 regulaminu,
- § 2 ust. 2 pkt 10 regulaminu w brzmieniu: „opakowaniowe”,
- § 2 ust. 5 regulaminu,
- § 2 ust. 8 regulaminu w brzmieniu: „limit 4szt./rok na gospodarstwo domowe”,
- § 4 regulaminu,
- § 7 ust. 3 regulaminu w brzmieniu: „opakowaniowe”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/296/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 maja 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rady Gminy Rybczewice powołany został m. in. art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399).

Zgodnie z 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 myśl 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, 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) uprzątkania 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, 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;
- 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że *„uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i obowiązuje od 1 stycznia 2024 roku.*

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie w zakresie słów: *„i obowiązuje od 1 stycznia 2024 roku”* istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W myśl natomiast art. 5 ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Rybczewice, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 28 grudnia 2023r., wniosek o jej ogłoszenie wpłynął w dniu 3 stycznia 2024r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 15 stycznia 2024 r. Rada określiła w § 4 uchwały, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego *i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2024 roku.* Niewątpliwie zatem przepis § 4 nadaje uchwale moc obowiązującą w terminie krótszym niż 14 dni od daty jej ogłoszenia.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19: „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*”

W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej na podstawie art. 5 ustawy, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).

W niniejszej sprawie Rada Gminy skracając *vacatio legis* przedmiotowej uchwały zobowiązana była do wykazania, że jest to przypadek uzasadniony. Tymczasem Rada Gminy Rybczewice takiego uzasadnienia nie przedstawiła.

Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rybczewice zmodyfikowano zakres dotychczasowych obowiązków mieszkańców gminy w zakresie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Obowiązki te są bardziej rozbudowane niż przewidziane w poprzednio obowiązującym regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rybczewice, przyjętym uchwałą Nr XLV/288/2023 z dnia 27 listopada 2023r.

Z porównania treści uchwały Nr XLVI/296/2023 z poprzednio obowiązującą uchwałą Nr XLV/288/2023 wynika, że Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości wymóg wyposażenia:

- lokali handlowych - w minimum 4 pojemniki o pojemności 1100l (było minimum 3 pojemniki o pojemności 1100l) - § 7 ust. 2 pkt 2 lit. c regulaminu,
- lokali gastronomicznych - w minimum 4 pojemniki o pojemności 120 l (było minimum 3 pojemniki o pojemności 120 l) - § 7 ust. 2 pkt 3 regulaminu,
- zakładów rzemieślniczych, usługowych i produkcyjnych oraz innych nieruchomości o podobnej frakcji - w minimum 4 pojemniki o pojemności 120 l (było minimum 3 pojemniki o pojemności 120 l) - § 7 ust. 2 pkt 4 regulaminu,
- domów opieki, hoteli, pensjonatów oraz innych nieruchomości o podobnej funkcji - w minimum 4 pojemniki o pojemności 1100 l (było minimum 2 pojemniki o pojemności 1100 l) - § 7 ust. 2 pkt 5 regulaminu,

- prowadzonych działalności gospodarczych niezależnie od rodzaju nieruchomości, w której to ma miejsce, a powstają odpady komunalne – w minimum 4 pojemniki o pojemności 120l (było minimum 3 pojemniki o pojemności 120l) – § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu.

Dodatkowo wprowadzono w uchwale Nr XLVI/296/2023 wymóg wyposażenia domów dziecka i placówek wychowawczych w minimum 4 pojemniki o pojemności 240 l (§ 7 ust. 2 pkt 6 regulaminu).

Rozwiązania przyjęte w przywołanych postanowieniach uchwały Nr XLVI/296/2023 stanowią o nałożeniu nowych obowiązków na adresatów norm zawartych w przedmiotowej uchwale co powoduje pogorszenie ich sytuacji.

Skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35).

W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

W § 2 ust. 2 pkt 7 regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy wskazując na rodzaje odpadów, które podlegają obowiązkowej selektywnej zbiórce przez właścicieli nieruchomości wskazała jako frakcję odpadów komunalnych: „*odpady budowlane i rozbiórkowe powstałe w wyniku drobnych prac remontowych nie wymagających zgłoszenia lub pozwolenia na budowę*”.

Ponadto w § 2 ust. 5 regulaminu Rada wskazała, że *odpady budowlane i rozbiórkowe* - należy gromadzić odrębnie od pozostałych odpadów komunalnych i przekazywać wyłącznie do GPSZOK w określonych terminach.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że 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 (podkreślenie moje).

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 Rybczewice podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 28 grudnia 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 § 2 ust. 2 pkt 10 regulaminu, Rada wskazała na obowiązkowe selektywne zbieranie *szkła opakowaniowego bezbarwnego i kolorowego*. Ponadto w § 7 ust. 3 Rada ustaliła minimalną pojemność pojemników m.in. na takie odpady jak *szkło opakowaniowe bezbarwnego i kolorowego*.

Powyższe regulacje w brzmieniu: „opakowaniowe” zostały podjęte z istotnym naruszeniem § 1 pkt 2 oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2021 r. poz. 906).

Jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zatem obowiązkiem gminy jest ustanowienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych z wyszczególnieniem wymienionych w ustawie frakcji, obejmujących m.in. szkło.

W § 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia z 10 maja 2021r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów ustalono frakcje odpadów podlegających obowiązkowi selektywnego zbierania: 1) papier; 2) szkło; 3) metale; 4) tworzywa sztuczne; 5) odpady opakowaniowe wielomateriałowe; 6) bioodpady.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 2 rozporządzenia, frakcję odpadów, o której mowa w § 1 pkt 2, w skład której wchodzi odpad ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła, zbiera się w pojemnikach lub workach koloru zielonego, oznaczonych napisem "Szkło".

Z przywołanych regulacji rozporządzenia Ministra Klimatu i 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 Rybczewice we wskazanych postanowieniach regulaminu dokonała zawężenia ww. frakcji jedynie do szkła opakowaniowego bezbarwnego i kolorowego.

Skoro zatem wolą ustawodawcy było wskazanie jako jednej

z obowiązkowych 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 uchwale postanowień dotyczących pozbywania się odpadów komunalnych wyłącznie w doniesieniu do szkła opakowaniowego.

W § 2 ust.8 regulaminu Rada postanowiła, że zużyte opony - należy wystawić bezpośrednio przed nieruchomością zgodnie z harmonogramem (*limit 4szt. / rok na gospodarstwo domowe*) lub przekazać do GPSZOK w określonych terminach.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: „*limit 4szt. / rok na gospodarstwo domowe*” wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie Gminy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Jednocześnie wskazać należy, że powyższe kwestie dotyczące ograniczenia ilości odbierania zużytych opon rada gminy może określić w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem, *rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (ust. 3). W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (ust. 3a).*

Zgodnie z treścią § 4 regulaminu „*1. Właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z powierzchni chodników położonych wzdłuż nieruchomości, poprzez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej przyznanej Radzie Gminy w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie upoważnienia zawartego w tym przepisie Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (podkreślenie moje).

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Z powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, wzdłuż tej nieruchomości, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019r., sygn. akt II SA/Gd 121/19 oraz WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019r., sygn. akt II SA/Ke 770/19).

Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia dróg dla pieszych, położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nich dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

W przedmiotowej uchwale, mimo braku kompetencji, Rada Gminy wprowadziła obowiązek podjęcia działań mających na celu uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń przez właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników.

Rolą prawodawcy lokalnego jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie ustalenie zakresu podmiotowego takiego obowiązku.

W związku z tym należy uznać, że § 4 regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przepisy regulaminu mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego, a nie właścicieli nieruchomości położonych przy chodnikach.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest istotnymi wadami prawnymi innego jeszcze rodzaju.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwalany regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w powyższym zakresie nie można uznać postanowień § 6 ust. 4-6 i § 8 ust. 1 przedmiotowego regulaminu, które regulują kwestie rozmieszczania pojemników (ust. 1 i ust. 2).

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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 istotne naruszenie prawa.

Ponadto przyjęty przez Radę Gminy regulamin w żaden sposób nie odnosi się do kwestii dotyczącej wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów. Odpady niebezpieczne nie zostały uwzględnione przez Radę wśród odpadów wymienionych w § 2 ust. 2 regulaminu – jako frakcja odpadów obowiązkowo zbieranych w sposób selektywny.

Powyższe stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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 (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz biodegradowalne), 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.

Przytoczony przepis ustawy zobowiązuje radę gminy do ustalenia szczegółowych zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych z uwzględnieniem wskazanych w treści upoważnienia frakcji odpadów komunalnych.

Treść tego upoważnienia jest spójna z art. 3 ust. 2 pkt 6 tej ustawy, który stanowi, iż gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, 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.

Postanowienia uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, muszą uwzględniać regulacje ustawy, zobowiązujące gminę do zorganizowania kompleksowego systemu gospodarki odpadami na jej terenie, zapewniającego mieszkańcom możliwość pozbywania się wszystkich określonych ustawowo rodzajów odpadów w tym odpadów niebezpiecznych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/296/2023 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

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