



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1427



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.62.2023

z dnia 27 lutego 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIX/298/2023 Rady Gminy Michów z dnia 27 stycznia 2023 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Michów, w części obejmującej § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 pkt 14 w brzmieniu: „od samochodów osobowych”, § 2 ust. 8 i ust. 9 oraz § 8 ust. 3 w brzmieniu: „obowiązujących przepisach prawa i” 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/298/2023 Rady Gminy Michów z dnia 27 stycznia 2023 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Michów, w części obejmującej § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 pkt 14 w brzmieniu: „od samochodów osobowych”, § 2 ust. 8 i ust. 9 oraz § 8 ust. 3 w brzmieniu: „obowiązujących przepisach prawa i” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIX/298/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Michów 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 2022 r. poz. 2519, ze zm.).

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.

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, 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, 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.

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. Oznacza to, że rada gminy winna ująć wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 tej ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, *regulamin obowiązuje właścicieli nieruchomości, wykonawców robót budowlanych, zarządców dróg, osoby utrzymujące zwierzęta domowe i gospodarskie.*

Powyższa regulacja uchwały wykracza poza granice upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie. W art. 4 ust. 1 ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, iż regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Regulamin obowiązuje zatem na terenie gminy i do przestrzegania jego postanowień obowiązany jest każdy, kto znajdzie się w okolicznościach objętych zakresem stosowania zawartych w nim norm prawnych. Nie zachodziła zatem potrzeba regulowania tej kwestii od strony podmiotowej w uchwale i określenia kręgu adresatów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13).

W § 2 ust. 1 pkt 14 Regulaminu, Rada Gminy Michów postanowiła o selektywnym zbieraniu frakcji odpadów „zużyte opony *od samochodów osobowych*”.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 2 ust. 1 pkt 14 Regulaminu w zakresie słów: „*od samochodów osobowych*” jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu regulamin określa szczegółowe wymagania w zakresie 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: m. in. zużytych opon.

Ustawodawca wprowadził zatem konieczność uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy szczegółowych zasad selektywnego zbierania na terenie gminy odpadów komunalnych obejmujących frakcję – „zużyte opony”.

Pojęcie „zużyte opony” należy definiować uwzględniając treść art. 3 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.). Według tego przepisu odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój

charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

Ocena, czy dana zużyta opona nie stanowi odpadu komunalnego, może być dokonana tylko in concreto w realiach konkretnego przypadku, nie zaś w akcie o charakterze generalno-abstrakcyjnym (akcie prawa miejscowego).

Skoro ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazał, iż selektywne zbieranie odpadów komunalnych ma obejmować frakcję – zużyte opony, brak jest podstaw prawnych do wprowadzania w podejmowanym przez Radę regulaminie postanowień dotyczących zróżnicowania rodzajów zużytych opon, jakie podlegają selektywnemu zbieraniu przez gminę.

Pobocznie należy nadmienić, że analogiczna wada prawna uzasadniała stwierdzenie nieważności rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 1 grudnia 2020 r., znak: PN-II.4131.330.2020, uchwały Nr XXIII/135/2020 Rady Gminy Michów z dnia 30 października 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Michów, w części obejmującej § 1 pkt 1 lit. 1 Regulaminu w brzmieniu: „od samochodów osobowych”.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 8 Regulaminu, *właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, a co do których Rada Gminy Michów odrębną uchwałą nie postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych (właściciele nieobjęci systemem gospodarowania odpadami komunalnymi zorganizowanym przez Gminę Michów) zobowiązani są do zawarcia umowy na odbieranie odpadów komunalnych z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanym do rejestru działalności regulowanej.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a ponadto stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. ustawy właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się

z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co prowadzi do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1519/15).

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 615/16, uchwała rady gminy wydana na podstawie upoważnienia ustawowego nie powinna powtarzać regulacji ustawowych, oznaczałoby to bowiem wkroczenie w materię już uregulowaną aktem wyższego rzędu.

Modyfikowanie w akcie prawa miejscowego przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy zatem uznać za niedopuszczalne.

W § 2 ust. 9 Regulaminu Rada Gminy przyjęła, iż *właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a ponadto stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Jak wywiedziono powyżej, modyfikacja przepisów ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do ich odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 8 ust. 3 Regulaminu, pojemniki na odpady komunalne powinny być szczelne, zamykane, o odpowiedniej wytrzymałości mechanicznej oraz odpowiadać wymaganiom zawartym w *obowiązujących przepisach prawa i normach technicznych.*

Powyższe unormowanie w zakresie słów: „*obowiązujących przepisach prawa i*” nie znajduje uzasadnienia prawnego, a zatem zostało podjęte bez podstawy prawnej.

Rada Gminy nie posiada kompetencji do *odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych*, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2012/12 *stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania*

w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadą prawną innego rodzaju.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwalany regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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.

Na podstawie tego przepisu Rada została uprawniona m.in. do określenia szczegółowych wymagań dotyczących utrzymania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym.

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 istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/298/2023 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 Michów
- 2) Wójt Gminy Michów