



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 września 2024 r.

Poz. 4627



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.329.2023

z dnia 25 września 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/31/2024 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 8 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 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/31/2024 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 8 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/31/2024 Rady Miasta Radzyń Podlaski została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Radzyń Podlaski podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1-2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399).

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.

W § 2 ust. 1 pkt 8 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą, Rada Miasta określając rodzaje odpadów podlegających selektywnej zbiórce przez właścicieli nieruchomości wskazała 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 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 Miasta Radzyń Podlaski podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 30 sierpnia 2024 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.

Tożsama wada prawna uzasadniała wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 14 września 2023 r. (znak: PN-II.4131.336.2023), stwierdzającego nieważność uchwały Nr LXVII/352/2023 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 9 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Przedmiotowa uchwała dotknięta jest również wadą prawną innego rodzaju.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwalany przez Radę regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały Nr VI/31/2024 – ilekroć w ustawie jest mowa o nieczystościach ciekłych - rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków (podkreślenie moje).

Aktualne brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostało wprowadzone z dniem 25 lipca 2022 r. mocą art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1549).

Zatem w obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada jest upoważniona do uregulowania w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, tj. ścieków gromadzonych przejściowo zarówno w zbiornikach bezodpływowych, jak również w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków.

W § 14 ust. 8 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, przyjęto, że „częstotliwość opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe powinna uniemożliwiać przepełnienie zbiornika i wylewania się nieczystości na powierzchnię terenu, do gruntu lub wód co najmniej raz na pół roku”.

W przedmiotowym Regulaminie brak jest postanowień dotyczących częstotliwości pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych gromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Tym samym należy stwierdzić, że dyspozycja art. 4 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie została prawidłowo wypełniona.

Wydawany na podstawie powyższych przepisów 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 ww. ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Zawarte w § 14 ust. 8 uregulowanie nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych w tym zakresie.

Pismem z dnia 20 września 2024r., znak: WZM.6232.16.2024, Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, wskazując, iż „(...) § 2 ust. 1 pkt 8 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały nie stanowi modyfikacji uregulowań ustawowych wskazanych w ustawie upoważniającej oraz innych przepisach normatywnych. Pomimo, że odpady budowlane i rozbiórkowe nie są odpadami komunalnymi, to na gruncie stawy śmieciowej traktować je należy i tak jak odpady komunalne. Oznacza to, że gmina ma obowiązek postępować z tymi odpadami jak z odpadami komunalnymi. W ustawie prawodawca nie zdefiniował pojęcia odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zgodnie z art. 1a

ustawy pojęcia tych odpadów należy poszukiwać w ustawie o odpadach. Zgodnie z nowym pkt 6a w art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach, przez odpady budowlane i rozbiórkowe należy rozumieć „odpady powstałe podczas robót budowlanych”. Definicja ta nawiązuje do pojęcia robót budowlanych zdefiniowanego w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2021, poz. 2351 ze zm.), zgodnie z którym przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego”.

W odniesieniu do powyższego należy podkreślić, iż zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wprowadzona art. 2 pkt 2 lit. a i pkt 4 ww. ustawy zmieniającej z 17 listopada 2021r. miała na celu uszczegółowienie, że w kontekście obowiązku selektywnego zbierania odpadów w przypadku odpadów budowlanych i rozbiórkowych istotne jest źródło powstawania tych odpadów, mianowicie gospodarstwo domowe. W art. 15 ustawy zmieniającej ustawodawca zobowiązał rady gmin do dostosowania uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do przepisów w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej – tj. do dnia 1 stycznia 2023 r.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 229/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł, iż „Rada w miejsce frakcji „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych” wprowadziła nazwę frakcji „odpady budowlane i rozbiórkowe”; zgodzić się należy ze skarżącym, że w przywołanych w skardze regulacjach załącznika do zaskarżonej uchwały Rada wprowadziła nazwę frakcji „odpady budowlane i rozbiórkowe”, podczas gdy ustawodawca posługuje się nazwą frakcji „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych”. Tym samym, Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. i dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowych, dopuszczając się w tym zakresie istotnego naruszenia prawa”.

W odniesieniu do § 14 ust. 8 Regulaminu, w wyjaśnieniach podniesiono, iż „w zakwestionowanej części regulaminu organ stanowiący gminy przewidział, że częstotliwość ta jest określona jako: „(...) co najmniej raz na pół roku”. Wydaje się, że zapis jest jasny i oczywisty co do częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości ponieważ ma odbywać się nie rzadziej niż 1 raz w ciągu pół roku”.

Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada jest uprawniona i zarazem zobowiązana do unormowania w uchwalanym regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, tj. ścieków gromadzonych przejściowo zarówno w zbiornikach bezodpływowych, jak również w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków (art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy). Przepis §14 ust. 8 Regulaminu, określa częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości gromadzonych jedynie w zbiornikach bezodpływowych, a nie zgodnie z treścią upoważnienia również w osadnikach instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/31/2024, 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) Przewodniczący Rady Miasta Radzyń Podlaski
- 2) Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski