



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 grudnia 2024 r.

Poz. 6503



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.407.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 11 grudnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/58/24 Rady Gminy Głusk z dnia 29 października 2024 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Głusk”, w części obejmującej § 2 ust. 1 lit. k w brzmieniu: „z gospodarstw domowych” oraz § 3 pkt 2 lit. j w brzmieniu: „z samochodów osobowych” 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. 1465, ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/58/24 Rady Gminy Głusk z dnia 29 października 2024 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Głusk”, w części obejmującej § 2 ust. 1 lit. k w brzmieniu: „z gospodarstw domowych” oraz § 3 pkt 2 lit. j w brzmieniu: „z samochodów osobowych” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/58/24 Rady Gminy Głusk została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 listopada 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Głusk 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, 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 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.

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 § 2 ust. 1 Regulaminu, określając odpady podlegające selektywnemu zbieraniu Rada Gminy wskazała frakcję „zużyte opony z *gospodarstw domowych*” (lit. k).

W § 3 pkt 2 lit. j Regulaminu przyjęto, że odpady niebezpieczne, przeterminowane leki, chemikalia obejmujące przepracowane oleje, rozpuszczalniki, farby, lakiery, środki ochrony roślin w tym pakowania po tych środkach; zużyte świetlówki, zużyte opony z *samochodów osobowych*, zużyte baterie i akumulatory należy przekazać do PSZOK.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje w brzmieniu: „z *gospodarstw domowych*” oraz w brzmieniu: „z *samochodów osobowych*” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem 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 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 uszczegółowienia co do pochodzenia zużytych opon podlegających selektywnemu zbieraniu przez gminę.

Rada Gminy Głusk podejmując przedmiotową uchwałę, 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 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.

Analizując powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Głusk w przedmiotowej uchwale dokonała własnej kategoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych, posługując się w kwestionowanej uchwale odmiennym i zawężającym pojęciem frakcji odpadów komunalnych, które zgodnie z ustawą podlegają obowiązkowemu selektywnemu zbieraniu.

Jak wskazano powyżej, frakcje odpadów zostały określone w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdzie ustawodawca posługuje się określeniem: „zużyte opony”, a nie: „zużyte opony z gospodarstw domowych” bądź „zużyte opony z samochodów osobowych”.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/58/24 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 Głusk
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Głusk