



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 stycznia 2025 r.

Poz. 608



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.15.2025 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 24 stycznia 2025 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/55/24 Rady Gminy Horodło z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Horodło Nr XXII/143/21 z dnia 18 listopada 2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Horodło, w części obejmującej § 1 pkt 1 w brzmieniu: „odpady budowlane i rozbiórkowe”.

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 VIII/55/24 Rady Gminy Horodło z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Horodło Nr XXII/143/21 z dnia 18 listopada 2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Horodło, w części obejmującej § 1 pkt 1 w brzmieniu: „odpady budowlane i rozbiórkowe”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/55/24 Rady Gminy Horodło została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Horodło postanowiła wprowadzić zmianę w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Horodło, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXII/143/21 Rady Gminy Horodło z dnia 18 listopada 2021 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi art. 4 ust. 1 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 tego przepisu 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.

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.

W § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rady Gminy Horodło postanowiła, że: „*§ 3 ust. 7 otrzymuje brzmienie:*

7. Przeterminowane leki i chemikalia, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe, odpady niebezpieczne, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, tekstylia i odzież, właściciele nieruchomości zamieszkałych samodzielnie dostarczają do punktu (PSZOK). (podkreślenie moje)

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: „*odpady budowlane i rozbiórkowe*” podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Należy zauważyć, 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.

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 zmiana dokonana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 Horodło podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 20 grudnia 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.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/55/24 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 Horodło
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Horodło