



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 645



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.25.2025 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 stycznia 2025 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/70/2024 Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szczebrzeszyn”, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 12, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 1 w brzmieniu: „położonych wzdłuż chodników”, § 7 ust. 3 w brzmieniu: „muszą spełniać wymagania określone w ustawie o systemie oceny zgodności lub wymagania Polskich Norm oraz”, § 8 ust. 4, § 12 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu: „wystawić w dniu odbioru na chodnik lub drogę przed wejściem na teren nieruchomości lub”, § 13 ust. 1, § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. g tiret drugie, § 14 ust. 1 pkt 2 lit. g, § 18 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz § 19 ust. 3 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 XI/70/2024 Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szczebrzeszyn”, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 12, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 1 w brzmieniu: „położonych wzdłuż chodników”, § 7 ust. 3 w brzmieniu: „muszą spełniać wymagania określone w ustawie o systemie oceny zgodności lub wymagania Polskich Norm oraz”, § 8 ust. 4, § 12 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu: „wystawić w dniu odbioru na chodnik lub drogę przed wejściem na teren nieruchomości lub”, § 13 ust. 1, § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. g tiret drugie, § 14 ust. 1 pkt 2 lit. g, § 18 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz § 19 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/70/2024 doręczona została organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2024 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 2024r. 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) wyznaczenia 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 § 2 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Szczepieszyn, stanowiącego załącznik do uchwały, postanowiono, że: *„Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez selektywne zbieranie wytwarzanych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, co najmniej w zakresie obejmującym: (...) 12) odpady budowlane i rozbiórkowe, (...).*

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 2022 r., 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 Miejska w Szczepieszynie podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 30 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.

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 § 3 Regulaminu przyjęto m.in., iż: *„Podmiot zbierający odpady opracuje Harmonogram Odbioru Odpadów, uzgodni z Burmistrzem Szczepieszyna i udostępni mieszkańcom gminy.”* (ust. 2); *„Administratorzy ogrodów działkowych oraz zarządzający nieruchomościami, na których prowadzona jest działalność gospodarcza lub inna działalność, w wyniku której powstają odpady komunalne winni podpisać umowy z podmiotem uprawnionym do odbioru odpadów komunalnych.”* (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego radzie gminy. Postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określające obowiązki właścicieli nieruchomości, muszą być ściśle skorelowane z obowiązkami wskazanymi w art. 5 ust. 1-5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy wskazać, że przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Adresatami obowiązków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą być jedynie właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a nie podmiot odbierający odpady od właścicieli nieruchomości.

Podsumowując należy stwierdzić, że rada gminy nie jest uprawniona do formułowania w regulaminie obowiązków wobec podmiotów, którzy nie są właścicielami nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada gminy nie posiada również upoważnienia do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązków, które nie wynikają z delegacji ustawowej. Regulamin nie może wykraczać zatem poza ramy przedmiotowe (art. 4) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5 (por. wyrok WSA w Szczecinie z 30.04.2009 r., II SA/Sz 994/08).

Ponadto zauważyć należy, iż § 3 ust. 3 Regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten określa już podmioty, które mają obowiązek zawarcia umowy z odpowiednim podmiotem odbierającym odpady. 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 lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków 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 uiszczania opłat za te usługi.”

W § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu przyjęto, że: „Z nieruchomości do PSZOK przyjmowane są wskazane poniżej rodzaje odpadów komunalnych:

- a) *bioodpady, materiały biodegradowalne,*
- b) *papier i tektura, opakowania kartonowe,*
- c) *zużyte baterie i akumulatory,*
- d) *zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,*
- e) *meble i inne odpady wielkogabarytowe,*
- f) *zużyte opony,*
- g) *odpady budowlane i rozbiórkowe,*
- h) *szkło, opakowania ze szkła,*
- i) *metale (w tym opakowaniowe),*
- j) *tworzywa sztuczne i butelki PET,*
- k) *chemikalia (oleje, tłuszcze, farby detergenty, kleje, lepiszcza i żywice),*
- l) *przeterminowane leki,*
- m) *opakowania wielomateriałowe,*
- n) *popiół i żużel,*
- o) *opakowania z drewna,*
- p) *lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć w tym termometry,*
- q) *urządzenia zawierające freon,*
- r) *gruz betonowy, ceglany,*
- s) *ziemia,*
- t) *tekstylia i odzież (w dowolnym kolorze worka).*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych, obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (pkt 5); tworzy 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 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 z gospodarstw domowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży (pkt 6).

Przytoczone przepisy ustawy zobowiązują gminę do takiego zorganizowania punktu selektywnego zbierania odpadów, aby jego funkcjonowanie zapewniało mieszkańcom gminy możliwość pozbywania się wszystkich

określonych w ustawie frakcji, w tym również odpadów niebezpiecznych oraz odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym.

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.

Ponadto, stosownie do treści art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 dopuszcza się jedynie ograniczenie ilości wskazanych w tym przepisie frakcji odpadów komunalnych (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 albo przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W świetle powyższego w ocenie organu nadzoru pozbawiona podstaw prawnych jest regulacja uchwały, według której tylko niektóre z frakcji odpadów komunalnych podlegających selektywnej zbiórce są przyjmowane bezpłatnie w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Całkowite pominięcie w § 4 ust. 3 Regulaminu frakcji „odpady niebezpieczne” oraz „odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi” stanowi istotne naruszenie wskazanych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślić należy, iż również w tym przepisie uchwałodawca posługuje się pojęciem *odpady budowlane i rozbiórkowe*, które to pojęcie, jak wskazano wcześniej, nie jest zgodne z obecnie obowiązującym stanem prawnym.

Zważyć również należy, iż uchwała jest wewnątrznie niespójna. Pomimo, iż według § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu do PSZOK nie są przyjmowane odpady niebezpieczne oraz odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, to w § 14 ust. 11 Regulaminu stanowi, że: *„Odpady niebezpieczne oraz odpady niekwalifikujące 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 igły i strzykawki oraz odpady niebezpieczne winny być przekazywane do Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych”*.

W § 5 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że: *„Właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, opadłych liści i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, poprzez gromadzenie ich na skraju chodnika od strony jezdni w taki sposób, aby nie utrudniało to ruchu i nie zagrażało przechodniom i pojazdom oraz istniejącej zieleni, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji.”*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „położonych wzdłuż chodników” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach 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 (*podkreślenie moje*).

Z kolei, 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 której 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

drogowej 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 2019 r., sygn. akt oraz WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 770/19).

Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim 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 na terenie gminy.

W przedmiotowej uchwale, mimo braku kompetencji, obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego ograniczono zaś do właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników. W wyniku dokonanej regulacji wprowadzone zostały różnicowania podmiotowe dotyczące obowiązku uprzątnięcia zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. 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 § 5 Regulaminu w kwestionowanym zakresie 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 służącą do użytku publicznego, a nie właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników.

Zgodnie z § 7 ust. 3 Regulaminu: *„Wskazane w ust. 1 i 2 pojemniki i worki do zbierania odpadów muszą spełniać wymagania określone w ustawie o systemie oceny zgodności lub wymagania Polskich Norm oraz muszą być dostosowane do samochodów odbierających odpady.”*

Powyższe unormowanie w brzmieniu: *„muszą spełniać wymagania określone w ustawie o systemie oceny zgodności lub wymagania Polskich Norm oraz”* podjęte zostało z istotnym naruszeniem prawa.

Odwołanie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego do aktów wyższego rzędu nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie wymagań dotyczących pojemników na odpady komunalne na terenie nieruchomości, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Rada gminy nie może ustanawiać warunków czy wymagań, jeżeli kwestie te są regulowane w odrębnych obowiązujących przepisach wyższej rangi np. ustawy czy rozporządzenia. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/OI 740/18).

Jak stanowi zaś art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1483) stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. Powołanie się w akcie prawa miejscowego na Polską Normę nie zmienia jej dobrowolnego statusu, chyba że ustawodawca świadomie ten status zmieni. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1486/17 stwierdził wprost, że *Polska Norma jest normą krajową, przyjętą w drodze konsensu i na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z 12 września 2002 r. o normalizacji stosowanie ich jest dobrowolne. Podkreślić należy, że Polskie Normy same w sobie nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powoływanie się na te normy jest zasadne tylko wówczas gdy przepis ustawy bądź rozporządzenia bezpośrednio odwołuje się do wymogu ich stosowania.*

W § 8 ust. 4 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że: *„Dla nieruchomości, na której prowadzona jest działalność gospodarcza lub inna działalność, w wyniku której powstają odpady komunalne, ilość i wielkość pojemników powinna być dostosowana do potrzeb”*.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 upoważnia organ stanowiący gminy do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych pojemników, przy uwzględnieniu dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach oraz liczby osób

korzystających z tych pojemników lub worków. Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników zawarty w upoważnieniu ustawowym stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana w podejmowanej w wykonaniu tego upoważnienia regulacji. Powyższe uwzględnienie ww. czynników powinno zatem nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale rady. „Uwzględnienie” jest w tym wypadku procesem polegającym na dokonaniu rozeznania w przedmiocie średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach przez określoną liczbę osób. Na podstawie tak dokonanego rozeznania, w oparciu o posiadaną wiedzę, Rada winna wskazać w regulaminie rodzaj i minimalną wielkość pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów na terenie nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru regulacja przyjęta w § 8 ust. 4 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej. Posłużenie się sformułowaniem „*ilość i wielkość pojemników powinna być dostosowana do potrzeb*” nie stanowi określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 Regulaminu: „*W przypadku braku możliwości bezpośredniego dojazdu ustawienia pojemników do zbierania odpadów, pojemniki należy wystawić w dniu odbioru na chodnik lub drogę przed wejściem na teren nieruchomości lub udostępnić w sposób uzgodniony z przedsiębiorcą odbierającym odpady*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: „wystawić w dniu odbioru na chodnik lub drogę przed wejściem na teren nieruchomości lub” podjęta została z naruszeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

NSA w wyroku z dnia 17 września 2024 r. sygn. akt III OSK 270/23 podkreślił, że: „*delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. dotyczy samego rozmieszczenia pojemników na nieruchomości, a nie obowiązku ich wystawiania. Z treści tego upoważnienia nie wynika, aby prawodawca lokalny mógł ingerować w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości w ten sposób, aby tworzyć taki obowiązek w postaci wystawiania pojemników i worków. Takie unormowanie nie mieści się również w ramach warunków rozmieszczenia pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości*” (por. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 77/20, wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 893/19).

W § 13 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że: „*Właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników do zbierania odpadów w należyтым stanie sanitarnym*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia upoważnienia przyznanego Radzie w i pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie tych przepisów Rada została uprawniona do określenia szczegółowych zasad utrzymania pojemników na odpady komunalne i miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym.

Pojęcie "należytego stanu sanitarnego", którym posłużono się w przytoczonej regulacji, jest nieostre. Biorąc pod uwagę rygor odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu, określony w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, że regulamin powinien zawierać jasne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych sformułowania w zakresie określenia wymagań dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym pojemników na odpady komunalne i miejsc gromadzenia odpadów.

W § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a Regulaminu Rada Miejska określiła częstotliwość odbierania od właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej odpadów niesegregowanych: „*Odpady niesegregowane (pozostałe z procesu segregacji) zmieszane odpady komunalne - raz w miesiącu, a w okresie od 1 kwietnia do 31 października dwa razy w miesiącu*”.

W § 14 ust. 2 pkt 1 lit. g Rada Miejska określiła częstotliwość odbierania od właścicieli nieruchomości z terenu miejskiego w zabudowie jednorodzinnej bioodpadów: „*z terenu miejskiego raz w miesiącu, a w okresie od 1 kwietnia do 31 października dwa razy w miesiącu*” (tiret drugie).

W § 14 ust. 2 pkt 2 lit. g Rada Miejska określiła częstotliwość odbierania od właścicieli nieruchomości na obszarach o zabudowie wielorodzinnej bioodpadów: „*Bioodpady – raz w miesiącu lub na zgłoszenie telefoniczne, a w okresie od 1 kwietnia do 31 października dwa razy w miesiącu*”.

Powyższe regulacje w sposób rażąco naruszają art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym, że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko – wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania odpadów niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.

Przyjęte regulacje nie respektują określonej w tym przepisie minimalnej częstotliwości odbierania odpadów komunalnych niesegregowanych oraz bioodpadów w okresie od kwietnia do października. W okresie tym z budynków wielolokalowych położonych na terenie miejskim te rodzaje odpadów powinny być odbierane nie rzadziej niż raz w tygodniu, zaś z budynków mieszkalnych jednorodzinnych z terenu miejskiego – nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie. Przy czym przyjęte przez Radę Miejską sformułowanie „dwa razy w miesiącu” nie jest tożsame z ustawowym wymogiem odbierania niesegregowanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów z budynków mieszkalnych jednorodzinnych „nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie” w okresie od kwietnia do października.

Ubocznie należy zauważyć, iż Rada Miejska posługując się w uchwale pojęciem zabudowy wielorodzinnej modyfikuje zwrot ustawowy. Ustawodawca w przedmiotowej ustawie posługuje się pojęciem "budynki wielolokalowe".

W § 18 ust. 1 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że *„Prowadzący chów zwierząt gospodarskich obowiązany jest do przestrzegania zapisów niniejszego regulaminu, a także do: (...) 2) usuwania odchodów zwierząt na bieżąco na tereny do tego przeznaczone zgodnie z odrębnymi przepisami; 3) gromadzenia odchodów zwierzęcych w sposób nieuciążliwy dla mieszkańców innych nieruchomości.”*

Rada nie jest uprawniona do stanowienia powyższych kwestii. W zakresie wyznaczonym przez art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się określenie sposobu składowania i gospodarowania powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości.

Na mocy tego przepisu Rada ma jedynie obowiązek uregulowania wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Przedmiotowy zapis przyjęty przez Radę należy traktować zatem jako podjęty poza delegacją ustawową.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2024 r. poz. 105) obornik, gnojówkę i gnojowicę oraz pochodzące od zwierząt gospodarskich, w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, odchody, z wyjątkiem odchodów pszczoł, bez dodatków innych substancji, należy traktować jako nawozy naturalne. Zasady przechowywania i stosowania nawozów naturalnych reguluje wskazana ustawa o nawozach i nawożeniu.

Tym samym należy podkreślić, iż regulacja § 18 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 174/12 *regulamin utrzymania czystości i porządku nie dotyczy gromadzenia obornika i nieczystości zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego, gdyż ma jedynie dotyczyć odpadów komunalnych. Dokonanie zatem zapisu odnośnie obowiązków związanych z odpadami powstającymi na terenie gospodarstwa rolnego i wynikającymi z prowadzenia takiego gospodarstwa, wykracza poza upoważnienie ustawowe przewidziane w ustawie. Słusznie zatem skarżący podkreślił, że tematyka dotycząca wykorzystywania takich odchodów zwierzęcych jako nawozu naturalnego została uregulowana już w ustawie z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. Nr 89, poz. 991, ze zm.)- podobnie w wyroku WSA w Olsztynie, z dnia 5 lipca 2011r., sygn. akt II SA/Ol 317/11.*

W § 19 ust. 3 Regulaminu postanowiono, że: *„W przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie dla stanu sanitarnego, Rada Miejska w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Zamościu może nakazać przeprowadzenie deratyzacji na określonych terenach i wyznaczyć termin jej przeprowadzenia.”*

Powyższa regulacja przyjęta została z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z jego brzmieniem rada gminy może w regulaminie wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. Jak wskazał WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 8 lipca 2021 r. sygn. akt II SA/Sz 295/21 z *woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i musi być określone w regulaminie, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. w związku z art. 18 ust. 1 u.s.g.* Jak wynika z powyższego, termin i obszary na których przeprowadza się deratyzację mogą być określone wyłącznie w regulaminie. Tymczasem w przyjętym przepisie Rada Miejska stworzyła sama dla siebie normę kompetencyjną stanowiącą podstawę prawną do podejmowania w przyszłości uchwał nakazujących przeprowadzenie deratyzacji na nieokreślonym obszarze i w nieokreślonym terminie czym przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 8 przedmiotowej ustawy.

Ponadto zauważyć należy, że § 19 ust. 3 Regulaminu nie stanowi wypełnienia delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z tego względu, iż nie określa on ani miejsca ani terminu, w którym taka deratyzacja miałaby zostać przeprowadzona. Wskazano jedynie warunek przeprowadzenia deratyzacji, który w odróżnieniu od terminu jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, posługując się przy tym nieostrym określeniem „wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie dla stanu sanitarnego”.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/70/2024 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) Burmistrz Szczebrzeszyna
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie