



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 lutego 2025 r.

Poz. 790



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.28.2025

Lublin, dnia 4 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/57/2024 Rady Miejskiej Piszczac z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piszczac", w części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 8, § 2 ust. 5, § 2 ust. 9 pkt 9, § 5 ust. 4 pkt 2 w brzmieniu: "wystawić w dniu odbioru, przed wejściem na teren nieruchomości w taki sposób, by nie utrudniały ruchu pieszego czy kołowego lub", § 6 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu: "lub, gdy takiej możliwości nie ma, do wystawienia ich w dniu odbioru przed wejściem na teren nieruchomości, w taki sposób, aby nie utrudniały ruchu pieszego i kołowego", § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 10 ust. 3 pkt 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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/57/2024 Rady Miejskiej Piszczac z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piszczac", w części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 8, § 2 ust. 5, § 2 ust. 9 pkt 9, § 5 ust. 4 pkt 2 w brzmieniu: "wystawić w dniu odbioru, przed wejściem na teren nieruchomości w taki sposób, by nie utrudniały ruchu pieszego czy kołowego lub", § 6 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu: "lub, gdy takiej możliwości nie ma, do wystawienia ich w dniu odbioru przed wejściem na teren nieruchomości, w taki sposób, aby nie utrudniały ruchu pieszego i kołowego", § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 10 ust. 3 pkt 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/57/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 stycznia 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska 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 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. 2 Regulaminu, wśród odpadów podlegających selektywnemu zbieraniu Rada Miejska wskazała m. in. frakcję: "*odpady budowlane i rozbiórkowe*" (pkt 8).

W § 2 ust. 9 pkt 9 Regulamin stanowi, że "*odpady budowlane i rozbiórkowe - należy dostarczać bezpośrednio do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych*".

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 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 Piszczac 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 § 2 ust. 5 Regulaminu przyjęto, że *"wprowadza się możliwość kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych, na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi"*.

W regulaminie Rada nie określiła warunków kompostowania bioodpadów w przydomowych kompostownikach, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie organu nadzoru, korzystając z upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy, Rada Miejska zobligowana jest określić warunki kompostowania.

Aczkolwiek upoważnienie ustawowe w powyższym zakresie jest fakultatywne (ustawa stanowi: *rada gminy może w regulaminie (...)*), to w razie skorzystania z tego upoważnienia Rada powinna jednoznacznie określić w uchwale wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów.

Jak stanowi § 5 ust. 4 pkt 2 Regulaminu, w przypadku braku możliwości bezpośredniego dojazdu do miejsca ustawienia pojemników lub worków do zbierania odpadów, należy je *wystawić w dniu odbioru, przed wejściem na teren nieruchomości w taki sposób, by nie utrudniały ruchu pieszego czy kołowego lub udostępnić w sposób uzgodniony z przedsiębiorcą odbierającym odpady*,

W § 6 ust. 3 pkt 2 Regulaminu stanowi, że *"właściciele nieruchomości zobowiązani są umieścić pojemnik i worki wypełnione odpadami komunalnymi w miejscu dostępnym dla przedsiębiorcy, bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości lub, gdy takiej możliwości nie ma, do wystawienia ich w dniu odbioru przed wejściem na teren nieruchomości, w taki sposób, aby nie utrudniały ruchu pieszego i kołowego"*.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 5 ust. 4 pkt 2 w brzmieniu: *„wystawić w dniu odbioru, przed wejściem na teren nieruchomości w taki sposób, by nie utrudniały ruchu pieszego czy kołowego lub ”* oraz § 6 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu: *lub, gdy takiej możliwości nie ma, do wystawienia ich w dniu odbioru przed wejściem na teren nieruchomości, w taki sposób, aby nie utrudniały ruchu pieszego i kołowego"* podjęte zostały 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 § 10 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, wśród wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej wskazano: *"wytwarzane podczas prowadzenia hodowli odpady i nieczystości będą gromadzone i usuwane zgodnie z obowiązującymi przepisami i nie będą powodować zanieczyszczenia terenu nieruchomości, jak również wód powierzchniowych i podziemnych"*,

Rada nie jest uprawniona do stanowienia powyższych kwestii. W zakresie wyznaczonym przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 4 ust. 2 pkt 7 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.

Ponadto powyższe unormowanie w zakresie słów: *"zgodnie z obowiązującymi przepisami"* 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 w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów i nieczystości powstających w związku z hodowlą zwierząt gospodarskich, a także stanowiących o innych wymogach sanitarno-epidemiologicznych tej hodowli.

W § 10 ust. 2 pkt 3 Regulamin stanowi, że: *"nie dopuszcza się odprowadzania nieczystości z hodowli do kanalizacji sanitarnej, rzek oraz na grunty sąsiednie"*.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższego zakazu wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, gdyż zakaz ten jest normowany przepisami ustawowymi.

W art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Zgodnie z art. 183 § 1 Kodeksu karnego (Dz. U.z 2024 r. poz. 17, ze zm.) kto wbrew przepisom składowe, usuwa, przetwarza, zbiera, unieszkodliwia, transportuje odpady lub substancje albo dokonuje odzysku odpadów lub substancji w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Podkreślenia wymaga, że wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, w ramach ustawowych upoważnień.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w postanowieniach regulaminu w sposób niespójny unormowano wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania bioodpadów.

W § 2 ust. 1 Regulaminu Rada Miejska przyjęła, że na terenie gminy Piszczac obowiązuje następująca, selektywna forma zbierania odpadów komunalnych, przekazywanych przez właścicieli nieruchomości do odebrania podmiotowi odbierającemu odpady komunalne:

- 1) papier i tektura,
- 2) metale i tworzywa sztuczne (w tym odpady opakowaniowe wielomateriałowe),
- 3) szkło,
- 4) *kuchenne odpady ulegające biodegradacji,*

5) popiół z gospodarstw domowych.

W § 2 ust. 2 pkt 9 Regulaminu wśród odpadów podlegających selektywnemu zbieraniu wyszczególniono *"zielone odpady ulegające biodegradacji"*.

W § 2 ust. 3 Regulaminu przyjęto zaś, że *"pozostałe z procesu segregacji, ulegające biodegradacji - pochodzenia spożywczego, niewymienione w ust. 1 odpady komunalne powstałe na terenie nieruchomości kwalifikuje się jako kuchenne odpady komunalne"*.

Należy wskazać, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a obliguje do określenia w regulaminie wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmujących m. in. bioodpady.

Posłużenie się w regulaminie pojęciami *"kuchenne odpady ulegające biodegradacji"* oraz *"kuchenne odpady komunalne"* prowadzi do niejasności i braku spójności w postanowieniach uchwały.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/57/2024 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 Gminy Piszczac
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej Piszczac