



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 21 października 2020 r.

Poz. 5104

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.286.2020 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 października 2020 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/204/20 Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim z dnia 11 września 2020r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janów Lubelski, w części obejmującej § 1 ust. 2 pkt 1-2, pkt 4-8, pkt 11-12, pkt 15-21; § 2 pkt 1 i 2; § 3 ust. 2 pkt 8 w brzmieniu: „w ilości jednego worka”; § 3 ust. 3 pkt 1-2, pkt 3 lit. e w brzmieniu: „od samochodów osobowych, rowerów, motorowerów, motorów”, pkt 4-11; § 6 ust. 3 w brzmieniu: „wymagania określone w ustawie o systemie oceny zgodności lub”; § 13 ust. 8; § 14 ust. 1 zd. pierwsze; § 14 ust. 2 w brzmieniu: „w tym”; § 14 ust. 4 w brzmieniu: „w szczególności”; § 15 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie; § 15 ust. 7, ust. 8, ust. 9; § 17 ust. 4.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIII/204/20 Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim z dnia 11 września 2020r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janów Lubelski, w części obejmującej § 1 ust. 2 pkt 1-2, pkt 4-8, pkt 11-12, pkt 15-21; § 2 pkt 1 i 2; § 3 ust. 2 pkt 8 w brzmieniu: „w ilości jednego worka”; § 3 ust. 3 pkt 1-2, pkt 3 lit. e w brzmieniu: „od samochodów osobowych, rowerów, motorowerów, motorów”, pkt 4-11; § 6 ust. 3 w brzmieniu: „wymagania określone w ustawie o systemie oceny zgodności lub”; § 13 ust. 8; § 14 ust. 1 zd. pierwsze; § 14 ust. 2 w brzmieniu: „w tym”; § 14 ust. 4 w brzmieniu: „w szczególności”; § 15 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie; § 15 ust. 7, ust. 8, ust. 9; § 17 ust. 4.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXIII/204/20 została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 września 2020r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Janowie Lubelskim podjęła m.in. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439).

W myśl ust. 1 tego przepisu, 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 ww. 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 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
  - 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.

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.

Przepisy art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawierają upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego, określając zakres spraw przekazanych do uregulowania w gminnym regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że przyznane radzie gminy kompetencje

do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami należy zatem uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego.

W § 1 ust. 2 pkt 1-21 uchwały Rada wprowadziła definicje pojęć użytych w regulaminie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych był już rozważany problem zamieszczenia w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego definicji pojęć użytych w treści uchwały (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11 oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1357/12). Sądy przyjmowały, że w ramach delegacji ustawowej (art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji (por. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2014r. sygn. II OSK 22/14).

Stosownie do brzmienia § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016r., poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Sformułowany w cyt. przepisie zakaz jest konsekwencją wynikającej z Konstytucji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa. Definicja umieszczona w akcie prawa miejscowego nie może być ani powtórzeniem, ani nie może definiować pojęć ustawowych, których sama ustawa nie definiuje. Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia (zasada wykładni homonimicznej).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano także na ewentualną możliwość posłużenia się definicjami, które interpretują/określają w ramach upoważnienia ustawowego treść pojęć, którymi posługuje się prawodawca lokalny, a które nie zostały zdefiniowane w ustawie i które zarazem nie posiadają wymiaru/charakteru pojęcia ustawowego takiej rangi, którego treść należy odkodowywać z ustawy. Jednak w tym ostatnim przypadku trzeba podkreślić, że przyjęta definicja "techniczna" wobec treści aktu prawa miejscowego nie może w żadnym wypadku wykraczać poza granice upoważnienia ustawowego (por. wyroki NSA z dnia 27 czerwca 2017r. sygn. II OSK 2873/15, WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2019r. sygn. II SA/Gd 42/19, WSA w Rzeszowie z dnia 29 lipca 2020r. sygn. II SA/Rz 207/20).

W § 1 ust. 2 uchwały zamieszczono definicje m.in. takich pojęć, jak:

- w pkt 1 – bioodpady – pojęcie określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2020r., poz. 797 ze zm.),
- w pkt 2 - budynek użyteczności publicznej - pojęcie określone w § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 20019r. poz.1065, ze zm.),
- w pkt 4 – gospodarowanie odpadami – pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach,
- w pkt 5 – gospodarka odpadami – pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach,
- w pkt 6 - nieczystości ciekłe - pojęcie określone w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- w pkt 7 - odpady komunalne - pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach,
- w pkt 8 – odpady zmieszane - pojęcie określone w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach,
- w pkt 11 – odpady niebezpieczne – pojęcie określone w art. 6 ustawy o odpadach,
- w pkt 12 – posiadacz odpadów – pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach,

- w pkt 15 – właściciele nieruchomości – pojęcie zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 2 ust. 1 pkt 4),
- w pkt 16 – zabudowa jednorodzinna – pojęcie zdefiniowane przez art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020r. poz. 1333 ze zm.),
- w pkt 17 – zamieszkiwanie/przebywanie – pojęcie określone w art. 25 Kodeksu cywilnego,
- w pkt 18 - zbiorniki bezodpływowe - pojęcie zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 2 ust. 1 pkt 5),
- w pkt 19 – zwierzęta bezdomne – pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020, poz. 638),
- w pkt 20 - zwierzęta domowe – pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt,
- w pkt 21 - zwierzęta gospodarskie – pojęcie zdefiniowane w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017r., poz. 2132).

W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w § 1 ust. 2 pkt 1-2, 4-8, 11-12 i 15-21 przedmiotowej uchwały zostały przyjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższe zapatrywanie prawne potwierdza orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 30 listopada 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 527/06) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził jednoznacznie, iż "delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach definicji określonych pojęć".

Zgodnie z treścią § 2 uchwały właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez:

- 1) *wyposażenie nieruchomości zamieszkałych oraz tych niezamieszkałych, na których powstają odpady, w pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych zmieszanych (niesegregowanych) o pojemności i ilości uzależnionej od liczby osób zamieszkujących nieruchomość lub przebywających na terenie nieruchomości, ilości i rodzaju wytworzonych odpadów oraz utrzymywanie ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;*
- 2) *prowadzenie na terenie nieruchomości selektywnej zbiórki odpadów komunalnych poprzez wyposażenie nieruchomości niezamieszkałych w pojemniki lub worki do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych; właściciele nieruchomości zamieszkałych na obszarze zabudowy jednorodzinnej otrzymują worki do selektywnej zbiórki odpadów od firmy wywozowej.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie stanowią materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczą bowiem kwestii uregulowanych już w ustawie.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązków właścicieli nieruchomości należy wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Należy podkreślić, że ewentualna realizacja możliwości przejęcia przez gminę obowiązków w zakresie wyposażenia nieruchomości w worki i pojemniki należy do materii odrębnej uchwały, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Zdaniem organu nadzoru Rada nie jest natomiast władna wykluczyć takiej możliwości, przewidzianej w ustawie, postanowieniami regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kwestie podlegające obligatoryjnemu oraz fakultatywnemu unormowaniu w regulaminie zostały precyzyjnie określone przez ustawodawcę odpowiednio w art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 2a ustawy. W zakresie pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych kompetencje Rady ograniczają się do określenia w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności tych pojemników i worków, warunków

rozmieszczania pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W § 3 ust. 2 pkt 8 uchwały postanowiono, że bioodpady (...) zaleca się kompostować w przydomowym kompostowniku na terenach nieruchomości o zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej; w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie posiada kompostownika odpady te należy gromadzić po rozdrobieniu w worku koloru brązowego z napisem „BIO”, które będą odbierane w ilości jednego worka bezpośrednio od mieszkańca; bioodpady mogą też być dostarczane do PSZOK-u bez konieczności umieszczania w workach.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „w ilości jednego worka” została przyjęta z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1- 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi wprawdzie, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, mogą one jednak obejmować jedynie prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej określonych frakcji odpadów komunalnych (por. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2019r., sygn. II SA/Gd 901/18, z dnia 20 lutego 2019r. sygn. II SA/Gd 886/18, z dnia 6 lutego 2019r. sygn. II SA/Gd 827/18).

Zgodnie z wolą ustawodawcy szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zamian za opłatę pobieraną za gospodarowanie odpadami komunalnymi określa rada gminy w odrębnej uchwale, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 3a ustawy).

W § 3 ust. 3 uchwały Rada określiła wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Zaliczyła do nich:

- 1) PSZOK czynny jest przez cały rok, w godzinach określonych w regulaminie funkcjonowania PSZOK.
- 2) Do PSZOK-u dostarczane są odpady przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, wnoszących opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. (...)
- 4) Do PSZOK-u przyjmowane są odpady komunalne posegregowane w sposób określony w pkt 3, w ilościach nielimitowanych, za wyjątkiem:
  - a) do 1000 kg w roku odpadów budowlanych i rozbiórkowych, o których mowa w pkt 3 lit. f;
  - b) do 8 szt. w roku opon, o których mowa w pkt. 3 lit. e;
- 5) Odpady wymienione w pkt 3 przyjmowane są nieodpłatnie do PSZOK-u z zastrzeżeniem pkt 4.
- 6) Odpady wymagające opakowania (np. oleje, smary) przyjmowane są w szczelnych i niecieknących pojemnikach zawierających informację o rodzaju odpadu.
- 7) Do PSZOK-u przyjmowane są odpady pochodzące z działalności rolniczej,
- 8) W ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w PSZOK nie są przyjmowane:
  - a) odpady pochodzenia innego niż gospodarstwo domowe;
  - b) papa, odpady zawierające azbest, wełna mineralna, styropian budowlany,
  - c) odpady niemożliwe do zidentyfikowania,
  - d) odpady pochodzące z działalności rolniczej.
- 9) PSZOK prowadzi rejestr dostarczanych odpadów.
- 10) Odpady wymienione w ust. 3 magazynowane na terenie PSZOK-u w sposób bezpieczny dla zdrowia ludzi i środowiska, po czym zagospodarowane przez operatora zgodnie z obowiązującymi przepisami.

11) *Obsługa PSZOK odmówi przyjęcia odpadów dostarczonych w sposób niezgodny z niniejszym regulaminem.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje § 3 ust. 3 pkt 1-2 oraz pkt 4-11 wykraczają poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Postanowienia te dotyczą materii, która winna być uregulowana w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (podkreślenie moje).

Zgodnie zaś z art. 6ra ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, *rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o odpłatnym przyjmowaniu przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpadów z działalności rolniczej niestanowiących odpadów komunalnych* (ust. 1); *w uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy określa rodzaje odpadów z działalności rolniczej przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz może określić maksymalną masę odpadów lub ilość sztuk odpadów przyjmowanych z gospodarstwa rolnego* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, powyższe upoważnienia ustawowe stanowią podstawę prawną do kompleksowego uregulowania wskazanej w tych upoważnieniach materii w drodze odrębnych uchwał. Za pozbawione uzasadnienia prawnego należy uznać zaś wprowadzenie w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przepisów, które wrywkowo normują niektóre z kwestii wskazanych przez ustawodawcę w art. 6r ust. 3 i art. 6ra ww. ustawy.

Ponadto, w § 3 ust. 3 pkt 3 uchwały przyjęto, że do PSZOK-u przyjmowane są zużyte opony *od samochodów osobowych, rowerów, motorowerów, motorów* (lit. e).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: „*od samochodów osobowych, rowerów, motorowerów, motorów*” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przywołany przepis ustawy posługuje się pojęciem „zużytych opon”. Rada Gminy nie jest zatem władna definiować tego pojęcia, w szczególności Rada nie posiada kompetencji do rozstrzygnięcia, jakiego rodzaju opony nie stanowią frakcji odpadów komunalnych „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. Według tego przepisu odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

Ocena, czy dana zużyta opona nie stanowi odpadu komunalnego, a tym samym nie zostanie przyjęta do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, może być dokonana tylko in concreto w realiach konkretnego przypadku, nie zaś w akcie o charakterze generalno-abstrakcyjnym (akcie prawa miejscowego).

Stosownie do § 6 ust. 3 uchwały, wskazane w ust.1 i 2 pojemniki do zbierania odpadów muszą spełniać *wymagania określone w ustawie o systemie oceny zgodności lub* wymagania Polskich Norm.

Powyższe unormowanie w zakresie wymogu spełniania wymagań określonych w ustawie o systemie oceny zgodności 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 2018r., sygn. akt II SA/OI 740/18).

Zgodnie z zapisem § 13 ust. 8 uchwały firma wywozowa ma obowiązek natychmiast usunąć zanieczyszczenia powstające w trakcie załadunku i podczas transportu odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych.

*W przypadku, gdy nastąpiło rozdarcie worka lub wywrócenie pojemnika wypełnionego zgodnie z regulaminem, porządkowania terenu dokona firma wywozowa (§ 14 ust. 1 zdanie pierwsze)*

Powyższe regulacje nie stanowią materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach.

Adresatami obowiązków wprowadzanych w regulaminie utrzymania czystości i porządku są zaś „właściciele nieruchomości” w rozumieniu określonym w art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

W wyroku z dnia 26 października 2017r., sygn. II OSK 280/16, Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że „dla wykładni omawianego upoważnienia ustawowego ma także znaczenie przepis art. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości stanowiący, że *"Ustawa określa: 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku; 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów; 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie. Pojęcie właściciela, o którym jest mowa w art. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości definiuje art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, stanowiąc, że "1. Ilekroć w ustawie jest mowa o: 4) właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością;". Z przedstawionego powyżej stanu prawnego, w połączeniu z treścią art. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu w czystości bezsprzecznie wynika, że prawodawca lokalny określa przedmiotowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (...), które są adresowane do podmiotów, o których jest mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu w czystości. A zatem, w konsekwencji te zasady odnoszą się, w myśl omawianego upoważnienia ustawowego, do nieruchomości kwalifikowanych podmiotowo przez osobę właściciela"*.

Poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie w art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wykracza zatem nakładanie jakichkolwiek obowiązków na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne.

W § 14 ust. 2 uchwały przyjęto, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników do zbierania odpadów w należyтым stanie sanitarnym, w tym do przeprowadzania dezynfekcji i dezynsekcji stosownie do potrzeb, nie rzadziej jednak niż jeden raz w każdym półroczu.

Właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników w należyтым stanie porządkowym poprzez zapewnienie odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia oraz porządkowania terenu wokół pojemników, w szczególności poprzez usuwanie z otoczenia pojemnika odpadów, które z niego wypadły lub nie zostały wrzucone do pojemnika (§ 14 ust. 4 uchwały).

Posłużenie się w przytoczonych regulacjach wyrażeniami „w tym”, „w szczególności” skutkuje tym, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymywania pojemników oraz miejsc usytuowania pojemników w należyтым stanie sanitarnym zostały określone przykładowo, a nie wyczerpująco.

W ocenie organu nadzoru takich regulacji nie można uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia wynikającego odpowiednio z art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie wskazanego upoważnienia Rada została zobowiązana do określenia szczegółowych zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym pojemników na odpady komunalne oraz miejsc gromadzenia odpadów.

Zważywszy na rygor odpowiedzialności karnej za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie wprowadzony w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - regulacje przyjęte w powyższym zakresie muszą być jasne, jednoznaczne i wyczerpujące, wyłączające możliwość luzu interpretacyjnego przy ich stosowaniu.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego,

kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W § 15 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały Rada określiła częstotliwość odbierania bioodpadów od właścicieli nieruchomości w następujący sposób: *dwa razy w miesiącu, nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie w okresie od kwietnia do listopada*.

Powyższa regulacja narusza w istotnym stopniu art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, nadanym ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), 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.

Rada, ustalając częstotliwość odbioru bioodpadów w miesiącach od kwietnia do listopada *dwa razy w miesiącu, nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie* naruszyła art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przyjęta regulacja nie respektuje bowiem określonej w tym przepisie minimalnej częstotliwości odbierania bioodpadów z budynków wielolokalowych w okresie od kwietnia do października.

Należy wskazać, że ww. zmiana art. 6r ust. 3 ww. ustawy wyeliminowała możliwość określenia przez radę rzadszej częstotliwości odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich.

W § 15 ust. 7 uchwały postanowiono, iż *przepustowość przydomowej oczyszczalni ścieków musi zostać dostosowana do ilości osób zamieszkujących w sposób zapewniający uzyskanie właściwego stopnia oczyszczania ścieków. Częstotliwość opróżniania z osadów lub innych odpadów, zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z instrukcji ich eksploatacji, nie może jednak następować rzadziej niż raz w roku*.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w zakresie kompetencji udzielonych Radzie w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Pojęcie „komunalnych osadów ściekowych”, występujące w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest pojęciem prawnym, zdefiniowanym w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.) jako pochodzący z oczyszczalni ścieków osad z komór fermentacyjnych oraz innych instalacji służących do oczyszczania ścieków komunalnych oraz innych ścieków o składzie zbliżonym do składu ścieków komunalnych.

Komunalne osady ściekowe są jednym z rodzajów odpadów, do których stosuje się wszystkie przepisy ustawy o odpadach, a ich specyfika polega jedynie na określeniu dodatkowych warunków gospodarowania takimi odpadami. Komunalne osady ściekowe nie są odpadami komunalnymi ani nieczystościami ciekłymi (por. W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, WK 2016). Stąd też brak podstaw prawnych do regulowania w uchwalanym regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy sposobu postępowania z tymi odpadami.

W myśl § 15 ust. 8 uchwały *zbiornik bezodpływowy musi być zlokalizowany w taki sposób, aby możliwy był bezpośredni dojazd do niego pojazdu asenizacyjnego podmiotu uprawnionego realizującego usługę wywozu nieczystości ciekłych*.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Upoważnienie wynikające z ww. przepisu dotyczy wskazania w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania w odpowiednim stanie tych pojemników, a nie zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych.



Należy również wskazać, że warunki rozmieszczenia zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowej oczyszczalni ścieków zostały określone w § 36 – § 37 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Reasumując, upoważnienie określone w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy dotyczy wyłącznie odpadów komunalnych i warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do ich zbierania a nie nieczystości ciekłych i zbiorników bezodpływowych, w których są one gromadzone.

Jak już wspomniano, elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku gminie są określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Mają one charakter wyczerpujący, a wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione, jest niedopuszczalna.

Poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie w art. 4 ust. 2-2a ww. ustawy wykracza także regulacja § 15 ust. 9 uchwały, zgodnie z którą *opróżnianie zbiorników bezodpływowych z nieczystości ciekłych odbywa się poprzez ich odbiór przez podmiot uprawniony do transportu nieczystości ciekłych, który ma obowiązek ich dostarczenia do udostępnionej na terenie miasta stacji zlewnej.*

Należy wskazać, że materialnoprawną podstawę dla rady gminy do określenia wymagań stawianym przedsiębiorcom świadczącym usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w zakresie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych stanowi art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kwestie te winny być regulowane w odrębnej uchwale podjętej na podstawie wskazanego przepisu.

W § 17 ust. 4 uchwały stanowi, że *hodowca zwierząt domowych zobowiązany jest spełniać wymogi określone dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych z produkcji rolniczej określonych w §18.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie. Na podstawie upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada jest władna określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe wyłącznie w takim zakresie, w jakim mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyroki WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2019r. sygn. VIII SA/Wa 534/19, WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016r. sygn. IV SA/Po 102/16).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/204/20, 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

**Lech Sprawka**

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Janowa Lubelskiego,
- 2) Przewodniczącą Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim.