



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 listopada 2020 r.

Poz. 5657



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.320.2020 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 20 listopada 2020 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr 729/XXII/2020 Rady Miasta Lublin z dnia 15 października 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 10 w brzmieniu: „z samochodów osobowych i ciężarowo – osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich, czterokołowców oraz przyczep do tych pojazdów”, § 5 ust. 5 w brzmieniu: „w uzasadnionych przypadkach, podlegających indywidualnemu uzgodnieniu” i §6 ust. 8 w brzmieniu: „w uzasadnionych przypadkach, podlegających indywidualnemu uzgodnieniu” 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 2020 r., poz. 713, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 729/XXII/2020 Rady Miasta Lublin z dnia 15 października 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 10 w brzmieniu: „z samochodów osobowych i ciężarowo – osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich, czterokołowców oraz przyczep do tych pojazdów”, § 5 ust. 5 w brzmieniu: „w uzasadnionych przypadkach, podlegających indywidualnemu uzgodnieniu” i §6 ust. 8 w brzmieniu: „w uzasadnionych przypadkach, podlegających indywidualnemu uzgodnieniu” regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 729/XXII/2020 została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 października 2020 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Lublin 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 2020 r. poz. 1439).

W myśl 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.

W art. 4 ust. 2 ustawa stanowi, że 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.
- Ponadto, na podstawie art. 4 ust. 2a ww. 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.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 i 2a 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 tej ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Lublin nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie upoważnienia zawartego w tym przepisie Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Analiza uchwały Nr 729/XXII/2020 wykazała, że Rada Miasta Lublin w uchwalonym regulaminie całkowicie pominęła, wymaganą ustawowo, kwestię dotyczącą utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie określonym art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy nie można uznać postanowień § 7 regulaminu, w którym uregulowane zostały zasady rozmieszczenia pojemników na terenie nieruchomości ani § 8 regulaminu, który określa zasady utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Powyższe przepisy regulaminu nie regulują bowiem szczegółowych zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Regulacji określonych w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy nie zawiera także żaden inny przepis regulaminu.

Zważywszy na rygor odpowiedzialności karnej, przewidziany w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulacja przyjęta na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2a tej ustawy powinna być staranna i jednoznaczna, jasno określająca obowiązki właścicieli nieruchomości we wskazanym zakresie.

Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę, a niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy ponadto zauważyć, iż Rada Miasta Lublin określając w § 1 ust. 1 regulaminu wskazała rodzaje odpadów powstałe na terenie nieruchomości, które są zbierane selektywnie z podziałem na frakcje, nie uwzględniła frakcji odpadów niebezpiecznych.

Podobnie, w § 10 regulaminu, określając sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, Rada nie ustaliła sposobu postępowania z frakcją odpadów niebezpiecznych.

Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 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.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, nakazując Radzie określenie zakresu selektywnej zbiórki wskazał równocześnie frakcje, które mają być obligatoryjnie wydzielone ze strumienia odpadów – w tym frakcję „odpady niebezpieczne”.

W uchwalanym regulaminie czystości i porządku na terenie gminy Rada zobowiązana jest do uregulowania sposobu postępowania ze wszystkimi, wymienionymi w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b frakcjami odpadów.

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest również wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 1 ust. 1 pkt 10 regulaminu, Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu frakcji odpadów „zużytych opon z samochodów osobowych i ciężarowo – osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich, czterokołowców oraz przyczep do tych pojazdów”.

Zgodnie z § 2 ust. 3 regulaminu, punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych przyjmują rodzaje odpadów, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 6) - 14).

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 1 ust. 1 pkt 10 regulaminu w zakresie słów: „z samochodów osobowych i ciężarowo – osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich, czterokołowców oraz przyczep do tych pojazdów” jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu regulamin określa szczegółowe wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, m. in. zużytych opon.

Ustawodawca wprowadził zatem konieczność uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy szczegółowych zasad selektywnego zbierania na terenie gminy m. in. odpadów komunalnych – obejmujących frakcję „zużyte opony”.

Pojęcie „zużyte opony” należy definiować uwzględniając treść art. 3 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.). 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, może być dokonana tylko in concreto w realiach konkretnego przypadku, nie zaś w akcie o charakterze generalno-abstrakcyjnym (akcie prawa miejscowego).

Skoro ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazał, iż selektywne zbieranie odpadów komunalnych, prowadzone przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ma obejmować frakcję – zużyte opony, brak jest podstaw prawnych do wprowadzania w podejmowanym przez Radę regulaminie postanowień dotyczących zróżnicowania rodzajów zużytych opon, jakie podlegają selektywnemu zbieraniu i odbieraniu odpadów prowadzonych przez gminę.

Zgodnie z § 5 ust. 5 regulaminu, w uzasadnionych przypadkach, podlegających indywidualnemu uzgodnieniu, do zbiórki odpadów komunalnych, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1) – 3) na terenie nieruchomości zabudowanej budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi dopuszcza się stosowanie worków spełniających wymóg zgodności z polską normą PN-EN 13592 lub normą równoważną.

W myśl § 6 ust. 8 regulaminu, do zbierania odpadów komunalnych, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1) – 3) z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi oraz budynkami przeznaczonymi do okresowego pobytu ludzi, w szczególności budynkami zamieszkania zbiorowego i budynkami użyteczności publicznej, w uzasadnionych przypadkach podlegających indywidualnemu uzgodnieniu, dopuszcza się stosowanie pojemników o minimalnej pojemności 240 litrów.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w powyższych regulacjach dopuszczalności stosowania worków na odpady komunalne oraz pojemników o minimalnej pojemności 240 l (na terenie oznaczonych rodzajów nieruchomości) w uzależnieniu od *indywidualnych uzgodnień* oraz od wystąpienia *uzasadnionego przypadku* jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje ustalenie w drodze regulaminu, stanowiącego akt prawa miejscowego, rodzaju i minimalnej pojemności

pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, przy uwzględnieniu wskazanych w tym zakresie czynników.

Przytoczone regulacje § 5 ust. 5 i § 6 ust. 8 regulaminu, odwołując się do niejasnego pojęcia „uzasadnionych przypadków” nie realizują zasady określoności, którą winny charakteryzować się postanowienia formułowane w powszechnie obowiązujących aktach prawnych. Nie jest możliwe na ich podstawie stwierdzenie, po spełnieniu jakich przesłanek możliwe będzie stosowanie worków i pojemników, o których mowa w przytoczonych regulacjach regulaminu. Nieprecyzyjne zapisy przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie wprowadzają jednocześnie uznaniowość podmiotów stosujących te przepisy.

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) 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.

Dla adresatów tych norm podstawowe znaczenie ma zatem zawarcie w nich regulacji w sposób wykluczający wszelką uznaniowość organów stosujących te normy, jak również zaznajomienie mieszkańców co do konkretnych wymogów nimi określonych. Celem rady gminy winno być zatem takie ukształtowanie treści uchwały, by mieszkańcy nie mieli wątpliwości co do swych praw i obowiązków.

Zgodnie z poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr 729/XXII/2020, 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

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Lublin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Lublin