



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 kwietnia 2023 r.

Poz. 2671



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.142.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXIV/266/2023 Rady Gminy Chodel z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chodel”, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 9, § 2 ust. 2, § 2 ust. 3, § 2 ust. 4 pkt 13 w brzmieniu: „oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych” oraz § 12 ust. 7 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 2023 r., poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/266/2023 Rady Gminy Chodel z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chodel”, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 9, § 2 ust. 2, § 2 ust. 3, § 2 ust. 4 pkt 13 w brzmieniu: „*oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych*” oraz § 12 ust. 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXIV/266/2023 Rady Gminy Chodel została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Chodel podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1-2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.).

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, 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, 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;
- 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 art. 4 ust. 1- 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę.

W § 2 ust. 1 pkt 9 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą, Rada Gminy określając rodzaje odpadów podlegających selektywnej zbiórce przez właścicieli nieruchomości wskazała frakcję: „*odpady budowlane i rozbiórkowe*”. W § 2 ust. 4 pkt 13 wśród odpadów przyjmowanych przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych zostały również wymienione „*odpady budowlane i rozbiórkowe*”.

Tymczasem 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 Gminy Chodel podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 28 lutego 2023 r. – tj. po upływie terminu, o którym mowa w art. 15 ustawy nowelizującej z dnia 17 listopada 2021 r., winna dostosować treść uchwalanego regulaminu do wytycznych zawartych w upoważnieniu z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w jego aktualnym brzmieniu – w tym zwłaszcza z wykorzystaniem pojęć i definicji, jakimi posłużył się ustawodawca formułując treść wskazanego upoważnienia.

Należy zauważyć, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogą modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. sygn. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. sygn. II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017r. sygn. II SA/Ol 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.

Zgodnie z § 2 ust. 3 Regulaminu kompostowanie polega na przetwarzaniu selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz. U. z 2015 r. poz. 132).

Na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada jest władna w regulaminie 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. Zakres tego upoważnienia nie obejmuje natomiast definiowania użytego przez ustawodawcę pojęcia "kompostowania".

Zauważyć należy, że ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.), zdefiniowała pojęcia odzysku odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 14) oraz recyklingu odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 23), który obejmuje także kompostowanie (art. 18 ust. 4). Kompostowanie, zgodnie z treścią Załącznika Nr 1 do ustawy, stanowi rodzaj recyklingu lub odzysku substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki - R3.

Tym samym kwestie dotyczące definicji kompostowania nie mogą być regulowane aktem prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może wykraczać poza granice upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12 ; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06).

Jednocześnie należy wskazać, że korzystając z fakultatywnej możliwości zwolnienia właścicieli nieruchomości, którzy kompostują bioodpady w przydomowych kompostownikach z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady, określonej w art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada Gminy nie określiła warunków kompostowania bioodpadów w przydomowych kompostownikach, stosownie do treści art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Gminy wskazała jedynie w § 2 ust. 2 regulaminu, że *wprowadza się możliwość kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwalnia się właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.*

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

W przytoczonym wyżej zapisie regulaminu brak jest rozstrzygnięcia w istocie zasadniczej kwestii dotyczącej warunków, w jakich winno odbywać się kompostowanie bioodpadów.

Jak stanowi § 12 ust. 7 Regulaminu, *zabrania się wylewania nieczystości ciekłych i pozbywania się osadów ściekowych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi, do gruntu na nieruchomości własnej lub poza nią oraz indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadników przydomowych oczyszczalni ścieków przez właścicieli nieruchomości.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów pozbawione jest podstaw prawnych, wskazane kwestie są bowiem przedmiotem regulacji ustawowej. Rada gminy nie może powielać i modyfikować uregulowań ustawy.

Stosownie do treści art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez:

- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;
- gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków;
- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 uiszczenia opłat za te usługi.

Z treści cyt. wyżej przepisów ustawy wynika, że właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych są zobowiązani zawrzeć umowę o świadczenie usług w omawianym zakresie i udokumentować wykonanie ustawowego obowiązku przez okazanie umowy i dowodów płacenia za usługi.

Ustawodawca nie upoważnił organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do doprecyzowania w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kwestii dotyczących zakazanych form pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIV/266/2023 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) Wójt Gminy Chodel
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Chodel