



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 grudnia 2024 r.

Poz. 6789



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.420.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 20 grudnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/39/2024 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wojcieszków”, w części obejmującej § 2 ust. 12 w brzmieniu: „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 R10, spełniającego wymagania określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz.U. poz.132)”, § 11 ust. 3 i 4 oraz § 16 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/39/2024 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wojcieszków”, w części obejmującej § 2 ust. 12 w brzmieniu: „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 R10, spełniającego wymagania określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz.U. poz.132)”, § 11 ust. 3 i 4 oraz § 16 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/39/2024 Rady Gminy Wojcieszków została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Wojcieszków 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. 12 Regulaminu przyjęto, 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, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

Za kompostownik uznaje się pojemnik, w którym przebiega kompostowanie odpadów biodegradowalnych. Kompostowanie może odbywać się w:

- kompostownikach otwartych – składających się z belek tworzących rodzaj skrzyni bez dna,
- kompostownikach zamkniętych – najczęściej wykonanych z surowców wtórnych.

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 R10, spełniającego wymagania określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz.U. 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 2023 r. poz. 1587, 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).

Jak stanowi § 11 ust. 3 Regulaminu, wywóz *nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub opróżniania osadnika oczyszczalni przydomowej należy wykonać za pośrednictwem przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w tym zakresie.*

Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczy bowiem kwestii uregulowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym Rada Gminy w sposób nieuprawniony wkroczyła w materię uregulowaną ustawowo.

Obowiązek korzystania przez właścicieli nieruchomości z usług odpowiedniego podmiotu w zakresie wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub opróżniania osadnika oczyszczalni przydomowej, wynika wprost z art. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub,

- 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi (ust. 1).

Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b (ust. 1a).

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ww. ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Oznacza to, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza zakres wyraźnego upoważnienia (por. m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010r., sygn. II SA/Bd 1229/10; wyrok WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Gl 371/10; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2015r., II OSK 959/14).

W art. 6 ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wyraźnie określił, że Rada Gminy jest uprawniona do ustalenia innych sposobów udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b tej ustawy. Realizacja tego upoważnienia ustawowego następuje z woli ustawodawcy w odrębnej uchwale, podejmowanej na podstawie tego przepisu.

W świetle powyższego brak podstaw prawnych do powtarzania albo modyfikowania postanowień art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w uchwale podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 -2a tej ustawy.

Stosownie do uregulowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., II OSK 2012/12).

Za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uznać należy także § 11 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którym *Wójt Gminy Wojcieszków lub pracownicy Urzędu Gminy przez niego upoważnieni, kontrolują posiadanie umów i dowodów zapłaty za wywóz nieczystości ciekłych co najmniej raz na dwa lata zgodnie z planem kontroli, a właściciele nieruchomości zobowiązani są do okazywania w czasie kontroli wymienionych powyżej dokumentów.*

Należy wskazać, iż w myśl art. 6 ust. 5a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta kontroluje: (1) posiadanie umów, o których mowa w ust. 1; (2) zgodność postanowień umów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz ze sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1; (3) dowody uiszczania opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b.

Do kontroli, o której mowa w ust. 5a, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.) – art. 6 ust. 5ab ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższe kwestie zostały zatem wyczerpująco uregulowane ustawowo, zaś Radzie Gminy nie przysługują w tym zakresie jakiegokolwiek kompetencje.

Zgodnie z § 16 Regulaminu, w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz określi, w drodze zarządzenia, termin jej przeprowadzenia.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl których wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania określa rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Oznacza to, że ustawodawca przyznał Radzie Gminy wyłączną kompetencję do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, w drodze aktu prawa miejscowego. Ustawowe upoważnienie do przeprowadzenia deratyzacji dotyczy rad gmin i nie przewiduje możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Zatem upoważnienie Wójta do wykonania obowiązków z zakresu deratyzacji nie ma oparcia ustawowego i stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. To Rada Gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczania obszarów, które podlegają deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia i nie może delegować tego obowiązku na inny podmiot, w tym Wójta.

Z brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy wynika wprost, że terminy i obszary obowiązkowej deratyzacji winny wynikać z regulaminu utrzymania czystości i porządku co nie oznacza, że w przypadkach koniecznych, właściwe organy nie powinny podjąć działań w kierunku przeprowadzenia deratyzacji, której termin nie jest przewidziany w regulaminie (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Go 316/06).

Jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 482/12 *„ustawowe upoważnienie do przeprowadzenia deratyzacji dotyczy rad gmin i nie przewiduje możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Zatem upoważnienie Wójta przez Radę do wykonania obowiązków z zakresu deratyzacji nie ma oparcia ustawowego, stanowi więc przekroczenie kompetencji ustawowych rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczania obszarów, które podlegają deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia i nie może delegować tego obowiązku na inny podmiot. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot w tym wójta, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności”*.

Powyższe stanowisko zostało również wyrażone m. in. w wyroku WSA w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Lu 63/21 oraz WSA w Warszawie z dnia 3 września 2020 r. sygn. akt VIII Sa/Wa 351/20.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/39/2024 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) Wójt Gminy Wojcieszków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wojcieszków