



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 4241

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.24.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XI/78/2025 Rady Gminy Wielka Nieszawka z dnia 26 marca 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i ich zagospodarowania

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XI/78/2025 Rada Gminy Wielka Nieszawka przyjęła zmiany w uchwale dotyczącej sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2025 r. Zawiadomieniem z dnia 25 kwietnia 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały, zarzucając przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 6r ust. 3-3d ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do treści ustawowego upoważnienia: „Rada gminy określi, 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.” „W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”

Kwestionowana uchwała zmieniała uchwałę nr XXXIV/167/2017 poszerzając dotychczasowe regulacje o nowe warunki świadczenia usług odbierania odpadów, jednakże wykraczają one poza granice upoważnienia ustawowego.

Nowelizowany zapis § 3 pkt 6 uchwały nr XXXIV/167/2017 ustala limit odbioru odpadów ulegających biodegradacji oraz określa obowiązki właścicieli dotyczące rodzajów i warunków technicznych pojemników, a przede wszystkim ustala zasady odpowiedzialności za zniszczenie tego mienia.

Wobec tego należy wyjaśnić, że ustawodawca w aktualnym brzmieniu art. 6r ust. 3a ustawy pozwala na określenie limitu odbioru ściśle określonej frakcji odpadów to jest „odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy”. Natomiast uchwała wbrew upoważnieniu ustala limit odbioru na wszystkie frakcje bioodpadów.

Dodatkowo w kwestionowanym zapisie ustalono obowiązki właścicieli związane z określaniem rodzajów pojemników oraz ustalono zasady ich konserwacji. Jednakże sprawy te powinno ustalać się w regulaminie

czystości i porządku, który jest podejmowany w innym trybie - art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Regulacja uchwały dowodzi, że gmina nie przejęła tych obowiązków od mieszkańców stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Natomiast bez podstawy prawnej w kwestionowane uchwałę ustalono zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej za powstanie szkody – uszkodzenie pojemnika na odpady.

W orzecznictwie organów nadzoru wyjaśniano już podobne zagadnienia: „Zamieszczanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest analizowana uchwała, należy uznać za niedopuszczalne, w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Tu na uwagę zasługują w szczególności postanowienia ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.).” „Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Tym bardziej, regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w akcie wydanym na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kwestia odpowiedzialności oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych, w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym między innymi w oparciu o wskazany przepis Kodeksu cywilnego. Akt administracyjny nie może z góry przesądzać o odpowiedzialności jednej ze stron za określone zdarzenia.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 28.01.2016 r., NK-N.4131.139.1.2016.KW, Dolno 2016, nr 686; LEX)

Należy również krytycznie ocenić nowelizację § 3 pkt 13 uchwały nr XXXIV/167/2017, w której ustalano warunki związane z korzystaniem z limitu odbioru odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w tym:

- „a) Warunkiem niezbędnym do otrzymania właściwego pojemnika na wnioskowaną nieruchomość jest pozwolenie na użytkowanie lub zgłoszenie zakończenia budowy co najmniej 12 miesięcy przed złożeniem zapotrzebowania na pojemnik. Nie dotyczy obiektów niewymagających zgłoszenia np. domki letniskowe.
- b) Szczegóły dotyczące lokalizacji worka BIG BAG umożliwiające jego późniejsze odebranie oraz rodzaj odpadu jaki można w tych pojemnikach składować udostępnia Referat Utrzymania Infrastruktury i Gospodarki Odpadami.”

W tym zakresie wyjaśniam, że obowiązek gminy odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powstaje w sytuacji gdy nieruchomość „zamieszkują mieszkańcy” (art. 6c ust. 1 ustawy). Podobnie: „Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje: 1) w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;” (art. 6i ust. 1 ustawy). Dlatego obowiązek odbioru odpadów nie może być warunkowany, w tym odraczany innymi okolicznościami niż zamieszkiwanie nieruchomości.

W nawiązaniu do celu regulacji uchwały wskazuję, że odpady budowlane są odpadami komunalnymi tylko gdy powstają w gospodarstwach domowych (art. 1b ust. 2 ustawy oraz art. 3 pkt 7 ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). Natomiast wykonywanie obowiązków zbierania i pozbywania się odpadów na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych (art. 5 ust. 2 ustawy).

Ponadto należy stwierdzić, że nie jest funkcją przepisów prawa miejscowego, ustalanie zapisów informacyjnych i porządkowych, w tym wskazywanie właściwości konkretnego referatu urzędu gminy, którego strukturę organizacyjną ustala wójt gminy (art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Dodatkowo, kwestionowany zapis aktu prawa miejscowego może być odczytywany jako upoważnienie pracowników referatu do ustalania warunków lokalizacji pojemników i rodzaju odpadów jakie można w nich składować.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Gmina Wielka Nieszawka podejmując uchwałę nr XI/78/2025 w sposób istotny naruszyła powołane przepis ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Michał Szytybel
Wojewoda Kujawsko-Pomorski