



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 września 2024 r.

Poz. 4628



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.334.2024

z dnia 25 września 2024 r.

stwierdzające nieważność Nr VI/32/2024 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu 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 części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 1 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. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/32/2024 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu 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 części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/32/2024 Rady Miasta Radzyń Podlaski została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Radzyń Podlaski podjęła m.in. na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399).

W myśl tego przepisu 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 (art. 6r ust. 3a). Ograniczenie może dotyczyć także ilości innych niż wymienione w ust. 3a bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a na

których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, w tym restauracje, stołówki i zakłady zbiorowego żywienia, hurtownie, jednostki handlu detalicznego, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W uchwale, o której mowa w ust. 3, gmina określi rodzaje działalności prowadzonej na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, których dotyczy to ograniczenie (art. 6r ust. 3aa).

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, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza (art. 6r ust. 3b).

Uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. (art. 6r ust. 3d).

Wydawana na podstawie powyższych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę.

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały, w Punktach Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych zbierane będą *zmieszane odpady budowlane i rozbiórkowe – mieszkaniec z danej nieruchomości może oddać maksymalnie 200 kg rocznie. Za przyjęcie dodatkowej ilości zostanie naliczona opłata.*

Odnośząc się do powyższej regulacji należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 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), gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5, 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 (podkreślenie moje).

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. od 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 Miasta Radzyń Podlaski podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 30 sierpnia 2024 r. – tj. po upływie terminu, o którym mowa w art. 15 ustawy nowelizującej z dnia 17 listopada 2021 r., winna dostosować

jej regulacje do znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z wykorzystaniem pojęć i definicji jakimi posłużył się ustawodawca.

Należy zauważyć, że postanowienia uchwały określającej szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę nie mogą modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że 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/OI 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.

Pismem z dnia 20 września 2024r. znak: WZM.6232.17.2024 Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, wskazując, iż *"Pomimo, że odpady budowlane i rozbiórkowe nie są odpadami komunalnymi, to na gruncie stawy śmieciowej traktować je należy i tak jak odpady komunalne. Oznacza to, że gmina ma obowiązek postępować z tymi odpadami jak z odpadami komunalnymi. W ustawie prawodawca nie zdefiniował pojęcia odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zgodnie z art. 1a ustawy pojęcia tych odpadów należy poszukiwać w ustawie o odpadach. Zgodnie z nowym pkt 6a w art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach, przez odpady budowlane i rozbiórkowe należy rozumieć „odpady powstałe podczas robót budowlanych”. Definicja ta nawiązuje do pojęcia robót budowlanych zdefiniowanego w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2021, poz, 2351 ze zm.), zgodnie z którym przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego"*.

W odniesieniu do powyższego należy podkreślić, iż zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wprowadzona art. 2 pkt 2 lit. a i pkt 5 ww. ustawy zmieniającej z dnia 17 listopada 2021r. miała na celu uszczegółowienie, że w kontekście obowiązku selektywnego zbierania odpadów w przypadku odpadów budowlanych i rozbiórkowych istotne jest źródło powstawania tych odpadów, mianowicie gospodarstwo domowe. W art. 15 ustawy zmieniającej ustawodawca zobowiązał rady gmin do dostosowania uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do przepisów w brzmieniu nadanym tą ustawą zmieniającą, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy – tj. do dnia 1 stycznia 2023 r.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 19 czerwca 2024 r. sygn. akt II SA/Łd 229/24 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł, iż *„Rada w miejsce frakcji "odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych" wprowadziła nazwę frakcji "odpady budowlane i rozbiórkowe"; zgodzić się należy ze skarżącym, że w przywołanych w skardze regulacjach załącznika do zaskarżonej uchwały Rada wprowadziła nazwę frakcji "odpady budowlane i rozbiórkowe", podczas gdy ustawodawca posługuje się nazwą frakcji "odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych". Tym samym, Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. i dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowych, dopuszczając się w tym zakresie istotnego naruszenia prawa"*.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w treści przedmiotowego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/32/2024 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) Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Radzyń Podlaski