



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 grudnia 2025 r.

Poz. 6216



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.363.2025

Lublin, dnia 19 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/120/25 Rady Miasta Terespol z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w części obejmującej § 4 ust. 3 pkt 13 załącznika do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/120/25 Rady Miasta Terespol z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w części obejmującej § 4 ust. 3 pkt 13 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/120/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Terespol 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 2025 r. poz. 733).

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.

W § 4 ust. 3 pkt 13 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *„Punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych przyjmuje bezpłatnie odpady: (...) 13) odpady budowlane i rozbiórkowe (z wyłączeniem wyrobów zawierających azbest) w ilości do 250 kg od jednej nieruchomości za każdy rok kalendarzowy”*.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż przepisy ustawy dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych posługują się określeniem frakcji odpadów komunalnych podlegającej selektywnemu zbieraniu: „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych”.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 tej ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, 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.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, jako akt pochodny i uzupełniający wobec ustawy, podejmowana na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, powinna zawierać postanowienia zgodne z ustawą.

Rada Miasta Terespol podejmując przedmiotową uchwałę, winna dostosować treść uchwały do wytycznych zawartych w upoważnieniu z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w tym z wykorzystaniem pojęć i definicji, jakimi posłużył się ustawodawca w tej ustawie.

Należy zauważyć, że postanowienia uchwały 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/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.

Postanowienia uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach muszą uwzględniać regulacje ustawy, zobowiązujące gminę do zorganizowania kompleksowego systemu gospodarki odpadami na jej terenie, zapewniającego mieszkańcom możliwość pozbywania się wszystkich określonych ustawowo rodzajów odpadów komunalnych.

Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Uchwała powinna zawierać jasne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych sformułowania w zakresie określenia wymagań dotyczących selektywnego przyjmowania odpadów komunalnych przez punkty selektywnego zbierania odpadów.

Ponadto, pojęcie frakcji odpadów komunalnych określonej w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jako: „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych” należy odczytywać z uwzględnieniem treści art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), zgodnie z którym pod pojęciem odpadów komunalnych rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:

- a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble oraz
- b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

Analizując powyższe należy stwierdzić, że Rada Miasta Terespol w przedmiotowej uchwale dokonała własnej kategoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych, posługując się w kwestionowanej uchwale odmiennym pojęciem ustawowej frakcji.

Jak wskazano powyżej, frakcje odpadów zostały określone w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdzie ustawodawca posługuje się określeniem: „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych”. Rada Miasta Terespol nie jest władna dokonywać modyfikacji przepisów ustawy w powyższym zakresie.

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"*.

Ograniczenie przyjmowanych lub odbieranych od właścicieli nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych dotyczyć może wyłącznie ilości tych odpadów (art. 6r ust. 3a ustawy).

Ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy wskazał, iż selektywne zbieranie i przyjmowanie odpadów komunalnych ma obejmować "odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych", tym samym Rada Miasta nie została upoważniona do wprowadzania jakichkolwiek wyjątków czy ograniczeń w zakresie zbierania, odbierania oraz przyjmowania tej frakcji odpadów, za wyjątkiem ograniczeń ilościowych.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 5 lipca 2024 r. sygn. akt II SA/Łd 207/24: *"(...) Odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne są frakcją ujętą ustawowo, w obrębie której nie można dokonywać dalszego podziału, czy rozróżnienia. Tym samym Rada bez upoważnienia dokonała wprowadzenia ograniczenia rodzajowego dla wskazanej frakcji odpadów komunalnych. Rację ma też Wojewoda, iż w tym przypadku mamy do czynienia z nieuprawnioną modyfikacją przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów. Rada Miasta nie jest natomiast upoważniona do tworzenia własnych pojęć. Działanie takie uznać należy za wykroczenie poza granice uzyskanego ustawą upoważnienia"*.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/120/25, 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 Terespol
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Terespol