



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 października 2025 r.

Poz. 7067

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.203.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 października 2025 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XVII/157/2025 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 1 września 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kostrzyn - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 1 września 2025 r. Rada Miejska Gminy Kostrzyn podjęła uchwałę nr XVII/157/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kostrzyn.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2025 r., poz. 733)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 września 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Gminy Kostrzyn uchwaliła "Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kostrzyn", zwany dalej "regulaminem".

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał. W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733, zwanej dalej "ustawą"), rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „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) uprzątnięcia 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.

Stosownie do art. 4 ust. 2a ustawy rada gminy może także 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.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca, wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący. Zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść § 6 ust. 2 regulaminu, na mocy którego rada postanowiła, że:
"Selektywne zbieranie odpadów komunalnych na terenie wszystkich nieruchomości obejmuje:

- 1) papier;
- 2) metale;
- 3) tworzywa sztuczne;
- 4) odpady opakowanie wielomateriałowe;
- 5) szkło;
- 6) bioodpady;
- 7) odpady wystawkowe stanowiące: meble i inne odpady wielkogabarytowe; zużyte opony z pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t oraz zużyty sprzęt pochodzący z gospodarstw domowych;
- 8) zużyte baterie i akumulatory;
- 9) odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych;
- 10) odpady tekstyliów i odzieży;
- 11) inne odpady niebezpieczne powstające w gospodarstwach domowych (tj. przeterminowane leki, chemikalia, termometry rtęciowe), z zastrzeżeniem, że selektywnie zbierane odpady komunalne wymienione w pkt 2 – 4 gromadzone są łącznie".

Tym samym na mocy ww. przepisu wprowadzono zapis, którego treść w swej istocie stanowi niedozwoloną modyfikację art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy. Ustanawiając katalog frakcji odpadów objętych obowiązkiem selektywnej ich zbiórki rada pominęła takie frakcje odpadów jak: odpady niekwalifikujące 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 igły i strzykawki oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny.

Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Stosownie do art. 6r ust. 3 ustawy rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, określa 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. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Jak natomiast stanowi art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy gminy 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.

W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6 przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób (art. 6r ust. 2d ustawy).

Z treści ww. przepisów bezspornie zatem wynika, że katalog frakcji odpadów, które podlegają obowiązkowi selektywnego zbierania został wprost uregulowany przez ustawodawcę i brak jest w tym zakresie kompetencji po stronie gminy do modyfikowania tego katalogu. Podkreślić również wymaga, że czym innym jest sam obowiązek selektywnego zbierania odpadów, a czym innym sposób ich pozbywania się. Część odpadów selektywnie zbieranych jest odbierana u źródła (z terenu nieruchomości), a inna część odpadów, które również należy obowiązkowo selektywnie zbierać, jest odbierana przez PSZOK lub ich odbiór jest zapewniony przez gminę w inny sposób.

Tutejszy organ nadzoru pragnie również zauważyć, że ustawodawca w sposób jasny w treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy określił podział i rodzaje frakcji odpadów, które należy selektywnie zbierać, brak jest zatem podstawy prawnej do ich modyfikowania. Tymczasem w badanej uchwale rada utworzyła nową kategorię odpadów nazwaną "odpady wystawkowe" w skład których zaliczyła: meble i inne odpady wielkogabarytowe; zużyte opony z pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t oraz zużyty sprzęt pochodzący z gospodarstw domowych. Nadto w uchwale lokalny prawodawca posługuje się pojęciem "sprzęt pochodzący z gospodarstw domowych", którym nie posługuje się omawiana ustawa. Rada utworzyła również zbiorczą frakcję odpadów nazwaną "inne odpady niebezpieczne powstające w gospodarstwach domowych (tj. przeterminowane leki, chemikalia, termometry rtęciowe)", tymczasem ustawodawca oddziela takie frakcje jak "odpady niebezpieczne" od frakcji "przeterminowane leki i chemikalia". Są to oddzielne frakcje odpadów i nie należy ich kwalifikować jako tej samej kategorii odpadów. Podsumowując powyższe, ustawodawca na poziomie przepisów rangi ustawowej wprost określił podział i nazwy poszczególnych frakcji i tego typu nomenklaturą lokalny prawodawca powinien się posługiwać. Brak jest podstawy prawnej do modyfikowania treści przepisów rangi ustawowej w tym zakresie.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Gminy Kostrzyn

Burmistrz Gminy Kostrzyn