



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 5 lutego 2025 r.

Poz. 1139

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.26.2025.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 stycznia 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, ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XII/104/24 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 19 grudnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mosina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Mosinie uchwałą nr XII/104/24 dokonała zmiany uchwały nr LXXI/843/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mosina.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz 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 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 grudnia 2024 r.

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

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 zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

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 2024 r. poz. 1465, ze zm.), 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 2024 r. poz. 399, ze zm.) - dalej: "u.o.c.p." - 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 u.o.c.p., 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) 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".

Stosownie do art. 4 ust. 2a u.o.c.p. 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 (art. 4 ust. 2 u.o.c.p.) jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Wyliczenie wskazane w art. 4 ust. 2 u.o.c.p. ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu. Nadto w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów wymienionych w art. 4 ust. 2 u.o.c.p. (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 1046/19, CBOSA). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono także pogląd, iż postanowienia regulaminu, jako aktu prawa miejscowego nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.o.c.p., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2022 r., II SA/Wr 78/22, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru dla zakwalifikowania danej uchwały do aktów prawa miejscowego, decydującym jest fakt, że regulacja ta będzie obowiązywała na terenie jednostki samorządu terytorialnego, kształtując w sposób bezpośredni prawa i obowiązki pewnej kategorii potencjalnych adresatów (por. wyrok NSA z 11 października 2011 r., II OSK 1497/11, CBOSA). Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Podnieść także należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (por. wyrok NSA z 14 maja 2015 r., II OSK 862/15, CBOSA).

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Mosinie dokonała zmiany załącznika do uchwały nr LXXI/843/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mosina wprowadzając następujące zmiany:

"1) w § 2 dodaje się punkty:

a) 5a) o treści »5a) zmieszane odpady z materiałów ceramicznych - należy przez to rozumieć odpady z materiałów ceramicznych stanowiących element wyposażenia budynku zamieszkałego«,

b) 5b) o treści »5b) odpadowe drewno - rozumie się przez to odpad z drewna powstającego w trakcie prac remontowych i budowlanych«,

c) 5c) o treści »5c) odpadowe szkło - rozumie się przez to odpad poremontowy stanowiący element wyposażenia budynku mieszkalnego«,

d) 5d) o treści »5d) odpadowe tworzywa sztuczne - odpad poremontowy z plastiku«,

e) 5e) o treści »5e) odpadowe żelazo i stal - odpad poremontowy z elementów stalowych i żelaza«;

2) w § 3 ust. 4 dodaje się punkty:

a) 19) o treści »19) zmieszane odpady z materiałów ceramicznych«,

b) 20) o treści »20) odpadowe drewno«,

c) 21) o treści »21) odpadowe szkło«,

d) 22) o treści »22) odpadowe tworzywa sztuczne«,

e) 23) o treści »23) odpadowe żelazo i stal«;

3) w § 4 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

»9. Odpady budowlane i rozbiórkowe wymienione w § 2, powstające w gospodarstwach domowych z prac prowadzonych we własnym zakresie, zbiera się na terenie nieruchomości w pojemnikach przeznaczonych do gromadzenia tego typu odpadów. Odpady te należy segregować i przekazywać do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (we własnym zakresie) – tylko niezanieczyszczone frakcje odpadów komunalnych lub do podmiotu uprawnionego na określonych przez niego zasadach«".

W uzasadnieniu do uchwały rada wskazała, że: "Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151) wprowadziła obowiązek segregacji odpadów pobudowlanych i remontowych. Obowiązek ten gmina będzie realizować u źródła, to jest w miejscu powstawania tych odpadów".

W ocenie organu nadzoru, wprowadzony niniejszą uchwałą obowiązek segregacji odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych przed ich przekazaniem do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych został podjęty bez podstawy prawnej a ponadto sprzeczny jest z aktem wyższego rzędu, tj. z art. 101a ustawy z dnia 14 grudnia 2013 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), dalej: "u.o.". Powyższy przepis został wprowadzony mocą art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 poz. 2151, ze zm.), (następnie zmieniony przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1734)) i wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2025 r. W myśl art. 101a ust. 1 i 2 u.o.: "Wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest obowiązany do zapewnienia wysegregowania z wytworzonych przez siebie odpadów budowlanych i rozbiórkowych, których powstaniu nie mógł zapobiec zgodnie z art. 18 ust. 1, co najmniej: drewna, metali, szkła, tworzyw sztucznych, gipsu i odpadów mineralnych, w tym betonu, cegły, płytek i materiałów ceramicznych oraz kamieni w celu zapewnienia przydatności do przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub innego odzysku, chyba że wysegregowanie nie jest technologicznie możliwe lub brak wysegregowania pozwala na przygotowanie do ponownego użycia, recykling lub inny odzysk" (ust. 1), "W przypadku gdy wytwórcą odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, obowiązek określony w ust. 1 wykonuje następny posiadacz odpadów, któremu ten wytwórca przekazał te odpady budowlane i rozbiórkowe" (ust. 2).

Zgodnie natomiast z art. 1a u.o.c.p. w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 766) wskazano, że: "Z uwagi na fakt, że osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami mogą mieć trudności w zakresie sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych na poszczególne frakcje, jak również z zamiarem zwiększenia prawidłowego wykonania obowiązku sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w projektowanej ustawie wskazano, że obowiązek zapewnienia wysegregowania będzie wykonywał inny podmiot. Za osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wykonanie obowiązku przejmie podmiot profesjonalny, np. PSZOK lub zleceniobiorca usługi budowlano-rozbiórkowej, przy czym PSZOK lub zleceniobiorca usługi budowlano-rozbiórkowej nie muszą wówczas samodzielnie przeprowadzać wysegregowania odpadów, ale mogą skorzystać z rozwiązania zawartego w ust. 3".

Mając na uwadze, że ustawodawca mocą art. 101a ust. 2 u.o. wyłączył osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami z obowiązku wysegregowania z wytworzonych przez siebie odpadów budowlanych

i rozbiórkowych frakcji określonych w art. 101a ust. 1 u.o. niedopuszczalne jest narzucenie tego obowiązku na osoby fizyczne przez radę gminy aktem niższego rzędu.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

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

Otrzymują:

Rada Miejska w Mosinie

Burmistrz Gminy Mosina