



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 stycznia 2025 r.

Poz. 153

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.343.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2024 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 § 1 pkt 3 uchwały nr IX/67/2024 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 26 listopada 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Międzychód w zakresie zwrotów: „w wyniku prowadzenia drobnych robót” oraz „w przypadku robót wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót, za odpady odpowiada przedsiębiorca realizujący usługę remontowo-budowlaną lub we własnym zakresie i na własny koszt specjalny kontener na odpady zamawia inwestor;” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2024 r. Rada Miejska Międzychodu podjęła uchwałę nr IX/67/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Międzychód, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 grudnia 2024 r.

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

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Miejska Międzychodu postanowiła wprowadzić zmiany „w uchwale nr XX/180/2020 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Międzychód (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2020 r. poz. 1589)”, zwanej dalej „uchwałą zmienianą”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 1 pkt 3 uchwały w zakresie, w jakim nadaje brzmienie § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały zmienianej, tj.: „3) w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dostarcza się do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK-u) wyłącznie te odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe, które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót w gospodarstwie domowym; w przypadku robót wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót, za odpady odpowiada przedsiębiorca realizujący usługę remontowo-budowlaną lub we własnym zakresie i na własny koszt specjalny kontener na odpady zamawia inwestor;”.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis 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 i 1717), zwanej dalej „u.u.c.p.g.”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do

uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., 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”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a u.u.c.p.g.: „Rada gminy może 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

jednorodzinny 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 u.u.c.p.g. 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 u.u.c.p.g. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa.

Kwestionowany na wstępie przepis uchwały realizuje normę kompetencyjną wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b i pkt 3 u.u.c.p.g. W przepisach tych ustawodawca upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jak również częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Minimalny katalog odpadów, których przyjmowanie winny zapewniać punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, został określony ustawowo w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.c.p.g. Katalog ten obejmuje „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych”. Przez „odpady budowlane i rozbiórkowe” należy rozumieć „odpady powstałe podczas robót budowlanych”, o czym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), zwanej dalej „u.o.”. Ani na gruncie u.o., ani na gruncie u.u.c.p.g. ustawodawca nie definiuje „robót budowlanych”. Należy tu zatem sięgnąć do definicji legalnej zawartej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.), która przez „roboty budowlane” nakazuje rozumieć „budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego” (art. 3 pkt 7). Nie chodzi tu zatem jedynie o „drobne roboty”, niewymagające „pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót”. Doprecyzować należy, że omawiany tu rodzaj odpadów nie zalicza się do odpadów komunalnych zdefiniowanych w art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o., niemniej jednak – na mocy art. 1b ust. 2 u.u.c.p.g. - do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi.

Zwrócić w tym miejscu należy uwagę także na przepisy art. 3 u.u.c.p.g. określające katalog zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 u.u.c.p.g. do obowiązków gminy należy zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Nadto do obowiązków gminy należy tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych „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” (art. 3 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g.). Ustawodawca w art. 3 ust. 2b u.u.c.p.g. nakłada na każdą gminę obowiązek utworzenia co najmniej jednego stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami, lub wspólnie ze związkiem metropolitalnym. W wyroku z 25 listopada 2016 r. (II SA/Kr 1041/16; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że z tych przepisów wynikają wytyczne dla gmin, które określają, jakie co najmniej odpady mają być odbierane z nieruchomości poprzez selektywny odbiór odpadów, a które odpady winny być co najmniej przyjmowane w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W konsekwencji obowiązkiem gminy jest nie tylko utworzenie co najmniej jednego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ale i zapewnienie przyjmowania w nim co najmniej wszystkich wymienionych przez ustawodawcę rodzajów odpadów, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja przewidziana w art. 3 ust. 2c u.u.c.p.g., gdzie gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania.

Nadto ustawodawca dopuścił wprowadzenie pewnych ograniczeń w odbieraniu lub przyjmowaniu odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a które rada gminy może unormować w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 u.u.c.p.g. (tj. w uchwale określającej 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). Zgodnie z art. 6r ust. 3a u.u.c.p.g.: „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”. Podkreślić należy, że omawiane tu ograniczenie może dotyczyć jedynie ilości odbieranych lub przyjmowanych przez punkt odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Wykluczone jest natomiast ograniczenie przedmiotowe czy też rodzajowe, np. poprzez zawężenie ustawowego pojęcia odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych do odpadów powstałych jedynie w wyniku drobnych robót, niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót.

W świetle przytoczonych powyżej regulacji ustawowych, stwierdzić należy, że Rada Miejska Międzychodu nie była uprawniona do uchwalenia przepisu o treści: „w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dostarcza się do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK-u) wyłącznie te odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe, które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót w gospodarstwie domowym; w przypadku robót wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót, za odpady odpowiada przedsiębiorca realizujący usługę remontowo-budowlaną lub we własnym zakresie i na własny koszt specjalny kontener na odpady zamawia inwestor”. W ocenie organu nadzoru, przywołane normy prawne nie dają podstaw do ograniczenia przez prawodawcę miejscowego ustawowego obowiązku zapewnienia przyjmowania w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpadów budowlanych i remontowych z gospodarstw domowych jedynie do takich, które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót, niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 listopada 2015 r., IV SA/Po 593/15; wyrok WSA w Lublinie z 22 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 63/21; CBOSA). Tak zredagowany przepis uchwały narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b i pkt 3 w związku z art. 6r ust. 3a u.u.c.p.g., co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością wadliwej regulacji. Przy czym koniecznym, a zarazem wystarczającym do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 3 uchwały w zakresie zwrotów: „w wyniku prowadzenia drobnych robót” oraz „w przypadku robót wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót, za odpady odpowiada przedsiębiorca realizujący usługę remontowo-budowlaną lub we własnym zakresie i na własny koszt specjalny kontener na odpady zamawia inwestor;”.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g.). Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu

terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W świetle 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 Międzychodu

Burmistrz Międzychodu