



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 24 sierpnia 2022 r.

Poz. 4689

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.788.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2022 r.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LIII/667/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w zamian za uiszczoną opłatę.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła uchwałę Nr LIII/667/22 w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w zamian za uiszczoną opłatę. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 8 lipca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawiadomienia z dnia 27 lipca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.788.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na powyższe zawiadomienie nie została w wyznaczonym terminie udzielona odpowiedź.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawą podjęcia uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w zamian za uiszczoną opłatę, stanowi art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297) - zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem 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. Stosownie natomiast do brzmienia art. 6r ust. 3d ustawy, 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. Wskazane w cytowanych przepisach elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte

w takiej uchwale. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru postanowienia uchwały Nr LIII/667/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 czerwca 2022 r., naruszają prawo w sposób istotny.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 6r ust. 3 ustawy treść § 3 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b uchwały, ponieważ nie określa częstotliwości odbioru z terenu nieruchomości takich frakcji odpadów zbieranych selektywnie, jak metale i odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Zgodnie z brzmieniem art. 6r ust. 3 ustawy, obowiązkiem Rady jest określenie w uchwale w sprawie 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 m.in. częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Należy zauważyć, że przepis art. 6r ust. 3 ustawy musi być odczytywany w powiązaniu z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Stosownie do postanowień tego przepisu, gmina zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także tworzy 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. Podejmując zatem uchwałę na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy rada gminy nie może pominąć żadnej ze wskazanych w art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy frakcji odpadów komunalnych podlegających selektywnemu zbieraniu. Wbrew ww. przepisom Rada w § 3 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 lit. b uchwały zaniechała ustalenia częstotliwości odbioru z terenu nieruchomości, takich odpadów zbieranych selektywnie, jak metale oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe, czym naruszyła prawo w sposób istotny.

W § 4 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podaje do publicznej wiadomości lokalizację PSZOK na stronie internetowej Urzędu Miasta. W ocenie organu nadzoru regulacja taka nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, ponieważ nie zawiera informacji o lokalizacji PSZOK (adresie i godzinach pracy PSZOK), a jedynie odsyła w tym zakresie do strony internetowej Urzędu Miasta, której adres również nie został wskazany w treści omawianej uchwały.

W istotny sposób, powodujący stwierdzenie nieważności uchwały w całości, naruszają prawo również postanowienia Regulaminu punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) w Piotrkowie Trybunalskim, który stanowi załącznik do uchwały Nr LIII/667/22 (zwany dalej Regulaminem PSZOK).

W § 2 ust. 5 Regulaminu PSZOK Rada wskazała rodzaje przyjmowanych w PSZOK odpadów komunalnych, pomijając jednakże takie frakcje jak: chemikalia i meble. Zaniechanie takie stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy. Jak wyżej opisano, zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy gmina tworzy w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5 oraz 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. Chemikalia i meble są zatem frakcjami odpadów komunalnych zbieranymi selektywnie, których możliwość pozbywania się musi zostać zapewniona właścicielom nieruchomości przez gminę. W myśl art. 6r ust. 2d ustawy, 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 ustawy, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Brak zapewnienia i wskazania w uchwale innego sposobu przyjmowania konkretnego rodzaju odpadów (np. mebli oraz chemikaliów), oznacza konieczność zapewnienia przez gminę przyjmowania ich przez PSZOK. Rada nie wypełniła zatem delegacji określonej w art. 6r ust. 3 ustawy, ponieważ w treści § 2 ust. 5 Regulaminu PSZOK pominęła chemikalia i meble – jako rodzaje odpadów komunalnych, które właściciele nieruchomości mogą na własny koszt dostarczyć do PSZOK.

Nie wypełniają zakresu delegacji zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, przepisy § 2 ust. 6 tiret szóste i siódme Regulaminu PSZOK. Rada postanowiła w nich, że do PSZOK nie będą przyjmowane butle gazowe, gaśnice oraz części pochodzące z demontażu pojazdów samochodowych (np. szyby, zderzaki, reflektory, fotele, elementy karoserii samochodowej). Jak to już zostało opisane, w myśl art. 6r ust. 2d ustawy, 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 ustawy, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Skoro wymienione w § 2 ust. 6 tiret szóste i siódme Regulaminu PSZOK rodzaje odpadów komunalnych nie są przyjmowane przez PSZOK, to zadaniem Rady jest zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób i zawarcia w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy informacji o dostępnym sposobie pozbywania się określonych rodzajów odpadów komunalnych (informacja o możliwości oddania ww. odpadów w punktach skupu gaśnic oraz stacjach demontażu pojazdów). W uchwale Nr LIII/667/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zabrakło takich informacji, co oznacza brak wypełnienia delegacji ustawowej.

Opisane powyżej naruszenia prawa mają, w ocenie organu nadzoru, charakter istotny i powodują konieczność stwierdzenia nieważności omawianej uchwały w całości.

Zauważyć należy, że zarówno postanowienia przedmiotowej uchwały, jak i Regulaminu PSZOK, stanowiącego załącznik do uchwały, zawierają również naruszenia prawa innego rodzaju.

Granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 6r ust. 3 ustawy, przekracza treść § 2 pkt 2 lit. c uchwały w zakresie wyrazów „opakowania wielomateriałowe”. Ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy nałożył na gminę obowiązek zapewnienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych o nazwie „odpady opakowaniowe wielomateriałowe” i rada gminy nie jest uprawniona do dokonywania modyfikacji pojęć ustawowych. Rada wprowadziła zatem do niniejszej uchwały (§ 2 pkt 2 lit. c) rodzaj odpadów, których ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze przepis art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy stwierdzić należy, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów. Przypomnieć trzeba, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy) co oznacza, że Rada uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczyć poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W § 3 pkt 1 lit. c oraz pkt 2 lit. c uchwały Rada ustaliła częstotliwość odbioru z terenu nieruchomości takich odpadów komunalnych jak: meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz tekstylia. Decydując o częstotliwości odbioru wskazanych wyżej odpadów z terenu nieruchomości Rada, zdaniem organu nadzoru, winna była wskazać te rodzaje odpadów, jako odpady podlegające selektywnej zbiórce (segregowane odpady komunalne, o których mowa w § 2 pkt 2 uchwały). Równocześnie należy wskazać, że uchwała niniejsza (podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy) oraz uchwała

podejmowana na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy (regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy) powinny zawierać regulacje spójne. Na mocy § 3 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, będącego załącznikiem do uchwały Nr LIII/666/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 czerwca 2022 r. (zwanego dalej Regulaminem) Rada wprowadziła obowiązek selektywnego zbierania na terenie nieruchomości takich odpadów jak: meble i inne odpady wielkogabarytowe (lit. g), zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (lit. h) oraz tekstylia i odzież (lit. i). Jednocześnie Rada postanowiła w § 3 ust. 1 pkt 3 Regulaminu o odbiorze tych odpadów metodą „wystawki”. Mając na uwadze powyższe, treść § 3 pkt 1 lit. c oraz pkt 2 lit. c omawianej uchwały przekraczają granice upoważnienia wskazane w art. 6r ust. 3 ustawy i nie są spójne z postanowieniami Regulaminu. Należy też zauważyć, że ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy postanowił o wprowadzeniu do ustawy takiej frakcji jak: odpady tekstyliów i odzieży, zatem Rada nie może modyfikować pojęć ustawowych używając pojęcia „tekstylia”. Działanie takie uznać należy za wykroczenie poza granice uzyskanego ustawą upoważnienia.

Rada w § 5 ust. 2 uchwały postanowiła, że zgłoszenia przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, powinny nastąpić do godziny 13.00 następnego dnia roboczego, po dacie odbioru wynikającego z harmonogramu lub po dniu dostarczenia odpadów do PSZOK. Regulacja taka wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy. W wyroku z dnia 18 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2302/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje w swojej treści upoważnienia dla Rady do ustanowienia jakiegokolwiek terminu, w którym mieszkańcy mieliby informować organy gminy o wskazanych w tym przepisie sytuacjach. W zakresie delegacji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się zatem ograniczenie terminu zgłaszania reklamacji przez właścicieli nieruchomości, którego Rada dokonała w § 5 ust. 2 uchwały.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w § 1 ust. 2 Regulaminu PSZOK postanowiła, że PSZOK przyjmuje nieodpłatnie odpady komunalne zebrane w sposób selektywny, z nieruchomości zamieszkałych, wytworzone wyłącznie przez właścicieli nieruchomości, mieszkańców Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, którzy są objęci systemem gospodarowania odpadami komunalnymi i wnoszą opłatę z tego tytułu na rzecz gminy. Regulacja powyższa w zakresie wyrazów „i wnoszą opłatę z tego tytułu na rzecz gminy” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy. Podkreślić trzeba, że stosownie do treści art. 6r ust. 2d ustawy – 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 ustawy), przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Z cytowanego przepisu wynika zatem, że gmina nie może odmówić odbioru odpadów w przypadku braku terminowego uiszczenia opłaty. Konsekwencją nieuiszczenia opłaty może być wyłącznie jej egzekucja, o której stanowi art. 6q ust. 1 ustawy – nie zaś odmowa spełnienia obowiązku odbioru odpadów.

Nie mieszczą się w granicach upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy postanowienia § 2 ust. 1, 2, 3 i 4 Regulaminu PSZOK. W ocenie organu nadzoru, żadne przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują możliwości pozyskiwania przez organy gminy, czy punkt selektywnej zbiórki odpadów dokumentów potwierdzających miejsce zamieszkania osoby oddającej odpady w PSZOK. Osoby przekazujące odpady w PSZOK nie są też zobowiązane do okazania innych dokumentów (np. umowy najmu), o których mowa w § 2 ust. 2 Regulaminu PSZOK. W kwestii tej wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 633/21. W przedmiotowym wyroku Sąd zwrócił uwagę, że brak analogicznych do art. 6 ust. 1 i 1a ustawy przepisów rangi ustawowej, jak również brak ustawowej delegacji dla rad gmin, dotyczących podobnych obowiązków właścicieli nieruchomości, na których mieszkańcy gminy zamieszkują – wskazują na świadomy zamysł ustawodawcy, dotyczący braku możliwości żądania okazywania umów i dowodów uiszczenia opłat za usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy danej gminy, nawet wówczas, gdy przekazują oni odpady komunalne bezpośrednio do PSZOK. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru postanowienia § 2 ust. 1, 2, 3 i 4 Regulaminu PSZOK oraz załącznik nr 2 do Regulaminu PSZOK przekraczają granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy.

Wykracza poza zakres kompetencji treść § 2 ust. 5 tiret czwarte Regulaminu PSZOK, w którym Rada postanowiła o przyjmowaniu przez PSZOK odpadów niebezpiecznych powstających w gospodarstwie

domowym. Podkreślić należy, że ustawa w art. 3 ust. 2 pkt 6, stanowi o przyjmowaniu przez PSZOK takich odpadów komunalnych jak odpady niebezpieczne, zatem Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawy, poprzez zmianę wprowadzonego przez ustawodawcę nazewnictwa. Działanie takie stanowi przekroczenie granic upoważnienia z art. 6r ust. 3 ustawy.

W § 2 ust. 5 tiret szóste Regulaminu PSZOK Rada postanowiła o przyjmowaniu w PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych, pochodzących z remontów prowadzonych samodzielnie, co wykracza poza granice upoważnienia ustawowego. W treści art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy prawodawca nałożył na gminy obowiązek utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który zapewni przyjmowanie m.in. takiej frakcji odpadów, jaką są odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 6r ust. 3a ustawy, ograniczenie przyjmowanych lub odbieranych od właścicieli nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych może dotyczyć wyłącznie ilości tych odpadów, a nie charakteru, czy zakresu prac budowlanych. Ograniczenie zatem przez Radę przyjmowanych w PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych – do pochodzących z remontów prowadzonych samodzielnie – istotnie narusza prawo i przekracza granice upoważnienia płynącego z ustawy. Mając na uwadze powyższe, za niezgodny z prawem i przekraczający granice upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy uznać należy również § 2 ust. 10 Regulaminu PSZOK w zakresie wyrazów „pochodzące wyłącznie z drobnych prac remontowych lub rozbiórkowych prowadzonych we własnym zakresie, niewymagających pozwolenia, zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót”.

Nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy regulacja przyjęta przez Radę w § 2 ust. 5 tiret ósme Regulaminu PSZOK. Rada postanowiła bowiem, że w PSZOK przyjmowane są nieodpłatnie odpady ulegające biodegradacji, w tym zielone. Postanowienie to jest niezgodne z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, który stanowi o „bioodpadach”, jako o odpadach komunalnych podlegających selektywnemu zbieraniu. Regulacja przyjęta przez Radę w omawianym § 2 ust. 5 tiret ósme Regulaminu PSZOK jest również niezgodna z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699), zgodnie z którym pod pojęciem „bioodpadów” należy rozumieć ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady żywności i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, w tym restauracji, stołówek oraz zakładów zbiorowego żywienia, biur, hurtowni i jednostek handlu detalicznego, a także podobne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. Stosownie do art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy o odpadach. Mając na uwadze powyższe, Rada nie jest uprawniona do modyfikowania przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów oraz wprowadzania do uchwały regulacji niezgodnych z przepisami ustawy upoważniającej.

Wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy, a także narusza przepis art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy – § 2 ust. 5 tiret dziewiąte Regulaminu PSZOK. W paragrafie tym Rada postanowiła o przyjmowaniu przez PSZOK „opakowań ze szkła”, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem „szkło”.

W § 2 ust. 5 tiret dziesiąte Regulaminu PSZOK Rada postanowiła o przyjmowaniu przez PSZOK papieru i tektury, natomiast ustawa w art. 3 ust. 2 pkt 5 wyodrębnia, jako frakcję odpadów jedynie papier. Należy podkreślić, że jeżeli zamiarem gminy jest objęcie selektywnym zbieraniem i odbieraniem dodatkowo takich odpadów jak tektura, to gmina jest zobowiązana do wskazania takiego rodzaju odpadów (tektura), jako odpadów podlegających selektywnej zbiórce (zob. segregowane odpady komunalne, o których mowa w § 2 pkt 2 uchwały). Co więcej, obowiązek selektywnego zbierania na terenie nieruchomości tektury musi wynikać z postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulacja § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu nie przewiduje natomiast selektywnego zbierania tektury. Przypomnieć trzeba, że postanowienia uchwał podjętych na podstawie art. 6r ust. 3 i art. 4 ust. 2 ustawy, muszą być ze sobą spójne. Rada nie może wprowadzać do uchwały stanowionej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy regulacji w oderwaniu od postanowień uchwały przyjętej na mocy art. 4 ust. 2 ustawy. Treść § 2 ust. 5 tiret dziesiąte Regulaminu PSZOK przekracza zatem granice upoważnienia z art. 6r ust. 3 ustawy.

Do przekroczenia zakresu upoważnienia wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy doszło w § 2 ust. 5 tiret dwunaste Regulaminu PSZOK, w którym mowa jest o opakowaniach wielomateriałowych. Przepis ten jest również niezgodny z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, gdzie ustawodawca nałożył na gminę obowiązek zapewnienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych o nazwie „odpady opakowaniowe wielomateriałowe”. Jak to

zostało już wyżej opisane, organ uchwałodawczy nie jest uprawniony do dokonywania modyfikacji pojęć ustawowych.

W § 2 ust. 5 tiret trzynaste Regulaminu PSZOK Rada uregulowała kwestię przyjmowania przez PSZOK tekstyliów i odzieży – natomiast ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy posługuje się pojęciem „odpadów tekstyliów i odzieży”. Rada dokonując nieuprawnionej zmiany nazewnictwa rodzajów odpadów komunalnych przekroczyła granice upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w § 2 ust. 5 Regulaminu PSZOK Rada postanowiła, że opony przyjmowane do PSZOK mogą pochodzić wyłącznie z rowerów, motorowerów i motocykli, wózków oraz pojazdów samochodowych osobowych, które nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Regulacja ta przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3a ustawy. Zgodnie z tym przepisem, 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. Omawiany przepis dopuszcza zatem możliwość ograniczenia jedynie ilości zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprowadzenie przez Radę jakichkolwiek innych ograniczeń lub wyłączeń (dotyczących np. rodzaju opon), stanowi więc przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 i 3a ustawy.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego płynącego z art. 6r ust. 3 ustawy treść § 2 ust. 5 Regulaminu PSZOK stanowiący, że zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny nie może być zdekompletowany. Postanowienie to podjęte zostało z naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1893 z późn. zm.). W myśl tego przepisu zakazuje się zbierania niekompletnego zużytego sprzętu oraz części pochodzących ze zużytego sprzętu podmiotowi niebędącemu odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub prowadzącym punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o których mowa w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Sprzętem w rozumieniu ustawy jest, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tej ustawy, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Z treści powyższego przepisu wynika jednoznacznie, że niekompletny zużyty sprzęt elektryczny lub elektroniczny oraz części pochodzące ze zużytego sprzętu elektrycznego lub elektronicznego nie mogą być odbierane przez podmioty, które nie są enumeratywnie w nim wymienione. A contrario - art. 35 ust. 1 pkt 3 ustanawia zatem obowiązek zbierania niekompletnego zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz części pochodzących ze zużytego sprzętu przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o których mowa w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy Rada postanowiła w § 2 ust. 6 tiret drugie, trzecie i piąte Regulaminu PSZOK, że w PSZOK nie będą przyjmowane: papa, smoła, wata szklana, materiały z pokryć dachowych, materiały służące do ociepleń domów, odpady pochodzące z rozbiórek budynków gospodarczych (np. garaż, komórka, stodoła, a także z rozbiórek wiat, altan, szklarni, przydomowych ganków, oranżerii), elementy ogrodzeń. W tym miejscu warto przypomnieć, że obowiązkiem gminy wynikającym z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy jest zapewnienie przyjmowania przez PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zgodnie natomiast z art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, Rada uprawniona jest do ograniczenia wyłącznie ilości przyjmowanych w PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, a nie ich rodzaju. Wprowadzenie zatem innego ograniczenia (poza ilościowym) przyjmowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych przez PSZOK, stanowić musi, w ocenie organu nadzoru, naruszenie prawa i przekroczenie zakresu kompetencji określonej w art. 6r ust. 3 i 3a ustawy.

Ponadto przepis § 2 ust. 6 tiret czwarte Regulaminu PSZOK przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy i jest niezgodny z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 6r ust. 2d ustawy. Stosownie do treści art. 3 ust. 2d ustawy, gmina może nie zapewnić odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których

mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7 ustawy oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a ustawy, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Przepis powyższy umożliwia gminie niezapewnienie odbierania bioodpadów z terenu nieruchomości w opisanej sytuacji, jednakże nie zwalnia gminy z obowiązku zapewnienia właścicielom kompostującym bioodpady możliwości pozbycia się ich (np. części bioodpadów, której nie można kompostować) – w inny sposób np. przez oddanie ich w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wprowadzenie w § 2 ust. 6 tiret czwarte Regulaminu PSZOK regulacji dotyczącej wyłączenia możliwości przyjmowania przez PSZOK bioodpadów pozostaje zatem w sprzeczności z ww. przepisami ustawy.

W § 2 ust. 6 tiret siódme Regulaminu PSZOK Rada postanowiła, że w PSZOK nie będą przyjmowane akumulatory samochodowe, co jest niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniają przyjmowanie takiej frakcji odpadów komunalnych jak zużyte baterie i akumulatory (bez żadnych ograniczeń). Rada gminy nie jest zatem uprawniona do zadecydowania, że PSZOK nie przyjmuje akumulatorów samochodowych. Działanie takie narusza prawo w sposób istotny.

Przekracza granice upoważnienia regulacja § 2 ust. 6 tiret ósme Regulaminu PSZOK, ponieważ żaden przepis ustawy nie uprawnia do ograniczenia możliwości przyjmowania odpadów komunalnych od faktu dostarczenia ich w opakowaniach ciekących oraz nie daje Radzie upoważnienia do wprowadzania do uchwały wymagań co do opakowań, w jakich dostarczane będą odpady do PSZOK.

Za niezgodny z ustawą (tj. art. 6c ust. 1 i art. 6r ust. 2d) uznać należy także § 2 ust. 7 Regulaminu PSZOK w zakresie wyrazów „Odbiór i dalsze zagospodarowanie dostarczonych do firmy odpadów odbywa się odpłatnie na koszt oddającego odpady.” Stosownie do treści art. 6r ust. 2d ustawy, 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 ustawy, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Natomiast zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Powyższe oznacza, że jeżeli istnieją takiego rodzaju odpady komunalne, w stosunku do których gmina zapewnia inny sposób ich przyjmowania (nie są one odbierane z terenu nieruchomości i nie można ich oddać do PSZOK), to możliwość pozbywania się ich – następuje w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Niedopuszczalny jest zatem przepis uchwały, że odpady, które nie są przyjmowane do PSZOK w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są odbierane i zagospodarowywane odpłatnie – na koszt oddającego odpady.

Zdaniem organu nadzoru przekracza granice ustawowego upoważnienia § 2 ust. 12 Regulaminu PSZOK w zakresie wyrazów „lub § 2 ust. 5”. Nie mieści się też w granicach upoważnienia regulacja § 2 ust. 12 Regulaminu PSZOK w zakresie wyrazów „albo ich przyjęcie zagrażałoby zdrowiu lub życiu ludzi”, bowiem każda sytuacja dostarczenia i przyjmowania w PSZOK frakcji odpadów selektywnie zbieranych, jaką są odpady niebezpieczne, może być traktowana jako zagrażająca zdrowiu lub życiu ludzi. Regulacja taka przekracza granice upoważnienia ustawowego i narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Wykraczają poza materię przekazaną do uregulowania Radzie w art. 6r ust. 3 ustawy postanowienia § 3 Regulaminu PSZOK, które dotyczą obowiązków właścicieli nieruchomości. Obowiązki na właścicieli nieruchomości nakłada bezpośrednio ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 tej ustawy uchwała rady gminy (regulamin utrzymania czystości i porządku). Treść

uchwały podjętej na mocy art. 6r ust. 3 ustawy regulować ma wyłącznie szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w zamian za uiszczoną opłatę. Przepis art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 Zasad techniki prawodawczej podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Następnie paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Uwaga ta dotyczy § 3 uchwały, w którym Rada pominęła ustępy 1 i 2. Zasady techniki prawodawczej mają zastosowanie także do załącznika do uchwały, który stanowi integralną część uchwały. Oznacza to, że postanowienia Regulaminu PSZOK, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LIII/667/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała. Rada naruszyła Zasady techniki prawodawczej podczas uchwalania Regulaminu PSZOK w § 2 ust. 5 i 6.

Reasumując, uchwała Nr LIII/667/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 czerwca 2022 r., w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 6r ust. 3 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego