



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 10 stycznia 2025 r.

Poz. 283

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.966.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 3 stycznia 2025 r.

Rada Miejska w Warcie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr VI/34/2024 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2024 r. Rada Miejska w Warcie podjęła uchwałę Nr VI/34/2024 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 5 grudnia 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Warcie zawiadomienia z dnia 17 grudnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.966.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. znak: WIR.623.21.2024.PZ Burmistrz Warty poinformował, że Rada Miejska w Warcie uwzględni uwagi zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania i dokona zmiany przedmiotowej uchwały.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr VI/34/2024 Rady Miejskiej w Warcie stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3b, 3c i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 6r ust. 3 ustawy 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 uiszczonej 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 sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawczą 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr VI/34/2024 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, narusza prawo w sposób istotny.

W § 1 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że na terenie Gminy Warta, w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbierane są: 1) odpady komunalne zmieszane; 2) szkło, papier, metale, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe zebrane w selektywny sposób; 3) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów; 4) odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, opony (od samochodów osobowych), zużyte przenośne baterie i przenośne akumulatory, oleje i tłuszcze jadalne, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, popioły paleniskowe zebrane w selektywny sposób, przeterminowane leki, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, powstałe w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki. Regulacja ta (poza nieprawidłowościami, które zostaną opisane w dalszej części rozstrzygnięcia nadzorczego) nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, ponieważ rada nie wskazała, że w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbierane są również: odpady niebezpieczne, przeterminowane chemikalia oraz odpady tekstyliów i odzieży. Stosownie do treści art. 3 ust. 1 ustawy – utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Z treści art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy wynika, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także 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 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, odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Ustawodawca zobowiązuje zatem gminę do utworzenia punktu

selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), w którym przyjmowane będą obligatoryjnie, pominięte przez radę w § 1 ust. 1 uchwały: odpady niebezpieczne, przeterminowane chemikalia oraz odpady tekstyliów i odzieży. Należy również zauważyć, że ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy posługuje się zwrotem „co najmniej”, co oznacza, że rada może w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy rozszerzyć katalog odpadów przyjmowanych w PSZOK – ale nie może go zawęzić. Niezgodne z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy pominięcie w § 1 ust. 1 uchwały takich frakcji odpadów jak: odpady niebezpieczne, przeterminowane chemikalia oraz odpady tekstyliów i odzieży, stanowi zatem istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Stanowisko takie potwierdza wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 października 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 551/23 oraz wyrok NSA z dnia 29 maja 2024 r. sygn. akt III OSK 134/24. Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia za niezgodny z prawem, bo nie wypełniający delegacji ustawowej, uznać trzeba również § 6 uchwały. Rada postanowiła w nim, że do PSZOK w Warcie właściciel nieruchomości zamieszkałej może przekazywać, we własnym zakresie w ramach uiszczonej opłaty, odpady komunalne wymienione w § 1 ust. 1 pkt 2-4 uchwały, co oznacza, że właściciel nieruchomości (w kolejnym przepisie uchwały) pozbawiony został możliwości dostarczenia do PSZOK takich odpadów jak: odpady niebezpieczne, przeterminowane chemikalia oraz odpady tekstyliów i odzieży.

Nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy regulacja § 4 uchwały. W przepisie tym postanowiono, że w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości zamieszkałej opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Warcie świadczy usługi w zakresie zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, odbierając w szczególności: komunalne odpady niebezpieczne, przeterminowane leki, przeterminowane oleje i tłuszcze jadalne, przenośne baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, chemikalia i opony. W § 4 uchwały rada w sposób niezgodny z prawem tj. art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, pominęła informację, że w PSZOK odbierane są również takie frakcje odpadów komunalnych jak: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, 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, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Rada nie została upoważniona do wprowadzania w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy jakichkolwiek ograniczeń w ustawowym katalogu odpadów komunalnych przyjmowanych w PSZOK. Pominięcie wyliczenia wszystkich rodzajów odpadów, które zgodnie z wolą ustawodawcy przyjmowane są w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stanowi niewłaściwe wypełnienie delegacji ustawowej i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Nie stanowi także wypełnienia delegacji ustawowej użycie przez radę w § 4 uchwały stwierdzenia „w szczególności”. Zwrotem tym rada przekroczyła granice upoważnienia i naruszyła Zasady techniki prawodawczej. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, podczas tworzenia którego należy stosować 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), zwanego dalej ZTP, 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, czytelny i wyczerpujący. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem NSA 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. Poprzez użycie, w treści § 4 uchwały zwrotu „w szczególności” rada naruszyła powyższą zasadę, ponieważ stworzyła katalog otwarty odpadów komunalnych oddawanych do PSZOK. Zadaniem rady jest natomiast precyzyjne i całościowe uregulowanie w uchwale wszystkich zagadnień określonych ustawą, co oznacza również konieczność precyzyjnego wyliczenia wszystkich rodzajów odpadów komunalnych przyjmowanych w PSZOK.

Regulacja § 7 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 6r ust. 3d ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu uchwała, o której mowa w ustępie 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. W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte przez radę w § 7 uchwały wskazują jedynie sposób, w jaki właściciele nieruchomości mogą zgłaszać przypadki niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne lub przez prowadzącego PSZOK. W tym miejscu warto

odwołać się do znaczenia terminu „tryb” wynikającego ze słownika języka polskiego. Powołując się na słownik internetowy (www.sjp.pwn.pl), należy zauważyć, że pojęcie „tryb” oznacza: ustalona kolejność czynności prowadzących do załatwienia sprawy; procedura. W § 7 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały rada postanowiła, że właściciel nieruchomości może zgłosić telefonicznie, pisemnie lub elektronicznie poprzez numery telefonów i adresy w tym adresy elektroniczne wskazane w harmonogramie odbioru odpadów; zgłoszenie takie powinno zawierać dane niezbędne dla ustalenia okoliczności np. imię i nazwisko zgłaszającego. Regulacja powyższa stanowi zatem jedynie o sposobie, ale nie określa trybu, czyli procedury, dotyczącej dokonywania zgłoszeń przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne lub prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W szczególności trybem zgłaszania przypadków niewłaściwego świadczenia usług nie jest, ustalenie w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, terminów (do 1 dnia oraz do 7 dni liczonych od zaistnienia opisanych okoliczności), w jakich właściciele nieruchomości mogą dokonywać przedmiotowych zgłoszeń. Przyjęcie takich terminów nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 6r ust. 3 i 3d 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. Płynący z art. 6r ust. 3d ustawy obowiązek ustalenia trybu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (którego rada w przedmiotowej uchwale nie wypełniła), nie oznacza zatem upoważnienia rady do wyznaczania terminów na zgłaszanie przypadków niewłaściwego świadczenia ww. usług.

Rada Miejska w Warcie nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy. 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. Obligatoryjnie w uchwale podjętej na podstawie tego przepisu określona ma zostać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych na terenie Gminy Warta została ustalona przez radę w załączniku do przedmiotowej uchwały. Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, ponieważ załącznik do uchwały nie określa częstotliwości odbioru takich rodzajów odpadów komunalnych jak: odpady niebezpieczne oraz odpady tekstyliów i odzieży. Powyższe działanie jest niezgodne z prawem i narusza art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W załączniku do uchwały nie została ustalona również częstotliwość odbioru zebranych w selektywny sposób popiołów paleniskowych. Rada postanowiła o odbiorze tego rodzaju odpadów w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały, ale pominęła ustalenie częstotliwości odbioru tej frakcji odpadów w załączniku do uchwały oraz pominęła kwestię ustalenia koloru pojemnika lub worka do selektywnego zbierania popiołów w § 3 uchwały. Działanie takie prowadzi do braku spójności w przyjętych postanowieniach uchwały i stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. Dodatkowo zauważyć warto, że omawiana frakcja odpadów (popioły paleniskowe) nie została wyodrębniona w uchwale, jaką rada podjęła na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Przypomnieć trzeba, że rada gminy zobowiązana jest do uchwalenia dwóch uchwał tj. uchwały na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz uchwały na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te uchwały powinny zawierać postanowienia ze sobą spójne (tak: Agata Kosieradzka-Federczyk, Uchwała 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, 2014). Rada nie zachowała zatem spójności pomiędzy przedmiotową uchwałą, a uchwałą Nr VI/32/2024 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta.

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr VI/34/2024 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 29 listopada 2024 r. 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 w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 ust. 1 pkt 1-4 uchwały rada postanowiła, że na terenie Gminy Warta, w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbierane są: 1) odpady komunalne zmieszane; 2) szkło, papier, metale, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe zebrane w selektywny sposób; 3) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów; 4) odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, opony (od samochodów osobowych), zużyte przenośne baterie i przenośne akumulatory, oleje i tłuszcze jadalne, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, popioły paleniskowe zebrane w selektywny sposób, przeterminowane leki, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, powstałe w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki. Regulacja ta przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy, ponieważ stanowi o selektywnym zbieraniu takich odpadów jak: „opakowania wielomateriałowe”, „odpady ulegające biodegradacji”, „odpady wielkogabarytowe”, „odpady budowlane i rozbiórkowe”. Należy przypomnieć, że w przepisach art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, ustawodawca posługuje się takimi pojęciami jak: odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych, a rada gminy nie jest organem upoważnionym do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów. Działanie takie stanowi przekroczenie zakresu kompetencji przekazanej radzie gminy przez ustawodawcę. Niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy) co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać 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. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego ma być swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, musi być w swej treści zgodny z treścią ustawy. Wynika z tego, że pomiędzy ustawą, a wydaną na jej podstawie uchwałą powinna być zachowana ta sama terminologia – zwłaszcza odnosząca się do nazewnictwa rodzaju segregowanych odpadów, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, aby wyeliminować ewentualne wątpliwości co do odmiennego zakresu znaczeniowego poszczególnych sformułowań. Opisane wyżej zastrzeżenie dotyczy także § 3 ust. 4 i 5 uchwały, w których postanowiono o „opakowaniach wielomateriałowych” i „odpadach ulegających biodegradacji” oraz pozycji Lp. 2, 3 i 5 tabeli stanowiącej załącznik do przedmiotowej uchwały, w których rada posłużyła się zmodyfikowanymi nazwami odpadów komunalnych: „opakowania wielomateriałowe”, „metal”, „odpady ulegające biodegradacji”, „igły, strzykawki”, „odpady wielkogabarytowe”, „odpady budowlano-rozbiórkowe”.

Rada w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały postanowiła, że w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na terenie Gminy Warta odbierane są m.in.: opony (od samochodów osobowych) oraz zużyte przenośne baterie i przenośne akumulatory. Regulacja ta we wskazanym zakresie nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 6r ust. 3 ustawy i jest niezgodna z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 6r ust. 3a ustawy. Przypomnieć należy, że ustawodawca zarówno w art. 3 ust. 2 pkt 6, jak i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy postanowił o takiej frakcji odpadów jaką są zużyte opony oraz zużyte baterie i akumulatory, a rada nie została upoważniona do wprowadzania w uchwale jakichkolwiek wyjątków, czy ograniczeń w zakresie zbierania, odbierania oraz przyjmowania tych frakcji odpadów. Jedyne ograniczenie dozwolone przez ustawodawcę – to wynikające z art. 6r ust. 3a ustawy, ograniczenie dotyczące ilości zużytych opon. Rada gminy nie została zatem uprawniona do postanowienia o odbiorze zużytych opon pochodzących wyłącznie od samochodów osobowych, czy też o odbiorze zużytych baterii i akumulatorów, ale wyłącznie przenośnych. Działanie takie narusza prawo w sposób istotny. Zastrzeżenie to odnosi się także do § 4 uchwały, w zakresie dotyczącym odpadów nazwanych przez radę „przenośne baterie i akumulatory”.

Przekracza granice upoważnienia określonego w art. 6r ust. 3 ustawy regulacja § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały, w części dotyczącej odbierania od właściciela nieruchomości odpadów o nazwie „oleje i tłuszcze jadalne”. Warto przypomnieć, że stosownie do treści art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy – gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności 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

(papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady), a także: 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, odpadów tekstyliów i odzieży oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. W żadnym przepisie ustawa nie wyodrębnia jednakże takiej frakcji odpadów jak „oleje i tłuszcze jadalne”. Zgodnie z definicją zawartą w art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2014 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1578 z późn. zm.), odpadami niebezpiecznymi są odpady wskazane w katalogu odpadów, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3, jako odpady niebezpieczne, z zastrzeżeniem art. 7. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 4 ustawy o odpadach, odpadami niebezpiecznymi są odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Katalog odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych określa załącznik do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 10). Mając na uwadze ww. treść art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy – podkreślić należy, że do PSZOK można przekazywać wszystkie odpady niebezpieczne, a rada gminy nie została upoważniona do wprowadzania w uchwale jakichkolwiek ograniczeń tej frakcji, wskazując np. wyłącznie na „oleje i tłuszcze jadalne”. Uwaga ta dotyczy również treści § 4 uchwały, w którym rada postanowiła o „przeterminowanych olejach i tłuszczach jadalnych”.

Organ nadzoru zwraca uwagę na brak spójności pomiędzy postanowieniami przedmiotowej uchwały, a postanowieniami uchwały Nr VI/32/2024 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta. W § 2 ust. 3 Regulaminu rada wprowadziła obowiązek selektywnego zbierania takich odpadów komunalnych jak: „przeterminowane i zbędne leki”, podczas gdy w § 1 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały mowa jest wyłącznie o „przeterminowanych lekarstwach”, a w Lp. 5 tabeli stanowiącej załącznik do tej uchwały – o „przeterminowanych lekach”. Przepisy przedmiotowej uchwały pomijają zatem kwestię leków zbędnych, co prowadzi do braku spójności pomiędzy przepisami uchwały podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 oraz uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie może być podejmowana w oderwaniu od postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to warunkuje legalność omawianej uchwały.

W § 3 ust. 1-5 oraz w § 5 ust. 1 uchwały rada, w sposób niezgodny z prawem ograniczyła zbieranie poszczególnych frakcji odpadów komunalnych wyłącznie w pojemnikach na odpady, pomijając w ten sposób możliwość zbierania odpadów komunalnych w workach. Działanie takie należy uznać za niezgodne z prawem biorąc pod uwagę treść art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy oraz § 2 ust. 1-5 Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2021 r. poz. 906), w których ustawodawca mówi o pojemnikach lub workach. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na treść art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Treść § 5 ust. 1 i 2 uchwały nie mieści się w granicach ustawowego upoważnienia określonego w art. 6r ust. 3 ustawy. Stosownie do postanowienia 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, 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. Rada nie została zatem upoważniona do postanowienia o odbiorze wyłącznie tych odpadów, które zostały umieszczone w pojemnikach spełniających wymagania obowiązujących norm oraz o braku odbioru odpadów np. zgromadzonych obok pojemników, jak to rada uczyniła w § 5 ust. 1 i 2 uchwały.

Reasumując, uchwała Nr VI/34/2024 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 29 listopada 2024 r. 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 w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 6r ust. 3 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości oraz art. 6r ust. 3 i 3d 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.

w z. Wojewody Łódzkiego

Marek Mazur
I Wicewojewoda

Do wiadomości:

Burmistrz Warty