



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 4619

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.262.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 22 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy w Nowym Kawęczynie

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/76/2025 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie 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.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2025 r. Rada Gminy w Nowym Kawęczynie podjęła uchwałę Nr IX/76/2025 w sprawie 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. Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 26 marca 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Nowym Kawęczynie zawiadomienia z dnia 3 kwietnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.262.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 10 kwietnia 2025 r. znak: Or.0711.9.2025 Przewodniczący Rady Gminy w Nowym Kawęczynie poinformował, że na najbliższej sesji Rady Gminy w Nowym Kawęczynie, która wstępnie została zaplanowana na dzień 22 maja 2025 r., poddany zostanie pod głosowanie projekt uchwały uwzględniający uwagi organu nadzoru.

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 IX/76/2025 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie 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, 3a, 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 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 uchwala, 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, że 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 przekroczone 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 IX/76/2025 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie 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, narusza prawo w sposób istotny.

W § 4 uchwały rada postanowiła, że odpady wymienione w § 2 pkt 8, 10, 12-16 pochodzące z gospodarstw domowych będą odbierane w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, wskazanym w Biuletynie Informacji Publicznej (wraz z podaniem adresu i godzin otwarcia). Wobec takiego zapisu rada postanowiła, że w PSZOK przyjmowane będą następujące frakcje odpadów komunalnych: odpady niebezpieczne, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz tekstylia i odzież. W § 5 i 6 uchwały rada zapewniła przyjmowanie w PSZOK również takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia oraz zużyte baterie i akumulatory. Analiza powyższych przepisów (§ 4, 5 i 6 uchwały) prowadzi do wniosku, że rada nie postanowiła o możliwości przewiezienia do PSZOK odpadów komunalnych wymienionych w § 2 pkt 1-6 uchwały tj. nie zapewniła przyjmowania w PSZOK: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych i bioodpadów. Regulacja taka (poza nieprawidłowościami, które zostaną opisane w dalszej części rozstrzygnięcia) nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, ponieważ rada nie poinformowała, że w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych przyjmować będzie wszystkie wskazane przez ustawodawcę odpady komunalne. 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 zobowiązał zatem gminę do utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), w którym przyjmowane będą

obligatoryjnie, pominięte przez radę w § 4 uchwały: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. 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 § 4 uchwały takich frakcji odpadów jak: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, 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.

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr IX/76/2025 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie 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, zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 pkt 1-16 uchwały rada wskazała rodzaje odpadów komunalnych, jakie odbierane będą w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości zamieszkałej oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W punkcie 5 tego paragrafu postanowiono, że odbierane będą „odpady opakowania wielomateriałowe”, w punkcie 15 – „odpady budowlane i rozbiórkowe”, a w punkcie 16 – „tekstylia i odzież”. Regulacje te przekraczają granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy i są niezgodne z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy. Należy przypomnieć, że we wskazanych przepisach ustawodawca posługuje się takimi pojęciami jak: odpady opakowaniowe wielomateriałowe, odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych oraz odpady tekstyliów i odzieży, 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. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy) co oznacza, że rada podejmując 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 również dalszych postanowień uchwały tj. treści § 8 ust. 3 uchwały, w którym rada w przekroczeniu granicy upoważnienia postanowiła o „opadach budowlanych i rozbiórkowych” oraz § 10 ust. 2 lit. d uchwały, w którym postanowiono o „opakowaniach wielomateriałowych”.

W § 3 uchwały rada postanowiła, że odpady wymienione w § 2 pkt 1-7 odbierane będą bezpośrednio z nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, przy czym obowiązkiem właściciela nieruchomości jest zapewnienie swobodnego dojazdu do pojemników i worków w terminach odbioru odpadów komunalnych. W § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały rada postanowiła natomiast, że mieszkaniec oddający odpady do PSZOK ma obowiązek rozładunku odpadów i umieszczenie ich w miejscu i w sposób wskazany przez znaki informacyjne lub pracownika obsługi punktu. W ocenie organu nadzoru obie powyższe regulacje przekraczają zakres kompetencji przyznany radzie gminy przepisem art. 6r ust. 3 ustawy. Warto zauważyć, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się nakładanie jakichkolwiek obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Obowiązki te wynikają bowiem bezpośrednio z przepisów ustawy oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanego na podstawie art. 4 ustawy. Przepis art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest natomiast do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec tych podmiotów daje możliwość stanowienia określonych obowiązków (por. wyrok WSA w Opolu

z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 242/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/OI 773/21).

W sposób niezgodny z intencją ustawodawcy Rada Gminy w Nowym Kawęczynie postanowiła w treści § 4, 5 i 6 uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych. Należy zauważyć, że ustawodawca rozróżnia pojęcia "odbierania" odpadów komunalnych od "przyjmowania" odpadów i wprowadza odrębnie różne sposoby oddawania odpadów, a co za tym idzie mechanizmy te jakkolwiek służą jednemu celowi to jednak nie mogą być traktowane jako formy zamienne, kształtowane według własnego uznania gminy. Mają one bardziej charakter komplementarny. Czym innym jest bowiem odbieranie odpadów z nieruchomości, a czym innym przyjmowanie odpadów w określonym punkcie selektywnej zbiórki odpadów, do czego to zobowiązana jest każda gmina, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4944/21, z dnia 29 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 134/24).

W § 8 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że zużyte opony nie pochodzące z działalności gospodarczej, w tym rolniczej, będą przyjmowane w ilości do 8 szt. na gospodarstwo domowe. Regulacja taka w zakresie wyrazów „nie pochodzące z działalności gospodarczej, w tym rolniczej,” nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy. 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. Rada gminy nie jest władna definiować tego pojęcia, w szczególności rada nie posiada kompetencji do rozstrzygania, jakiego rodzaju opony nie stanowią frakcji odpadów komunalnych „zużyte opony”. Pojęcie zużyte opony należy definiować uwzględniając treść art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.). Według tego przepisu odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Ocena, czy dana zużyta opona nie stanowi odpadu komunalnego, a tym samym nie zostanie przyjęta do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, może być dokonana tylko w realiach konkretnego przypadku, nie zaś w akcie o charakterze generalno-abstrakcyjnym (akcie prawa miejscowego). W tym miejscu warto dodać, że w przypadku odpadów z działalności rolniczej, niestanowiących odpadów komunalnych – rada gminy jest władna postanowić o ich odpłatnym przyjmowaniu przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w drodze uchwały podejmowanej na podstawie art. 6ra ust. 1 ustawy. W uchwale takiej rada gminy określa rodzaje odpadów z działalności rolniczej przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz może określić maksymalną masę odpadów lub ilość sztuk odpadów przyjmowanych z gospodarstwa rolnego (art. 6ra ust. 2 ustawy). Rada gminy nie została zatem uprawniona do postanowienia o odbiorze zużytych opon „nie pochodzących z działalności gospodarczej, w tym rolniczej”. Podkreślić należy, że zużyte opony zostały wymienione przez ustawodawcę jako frakcja odpadów komunalnych podlegająca obligatoryjnemu selektywnemu zbieraniu (art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b), a jedyne ograniczenie w stosunku do tej frakcji odpadów wynika z art. 6r ust. 3a ustawy i dotyczy możliwości ograniczenia w uchwale wyłącznie ilości zużytych opon przyjmowanych przez PSZOK.

Rada w § 8 ust. 3 uchwały postanowiła, że odpady budowlane i rozbiórkowe wytwarzane poza terenami budowy pochodzące z drobnych prac remontowych przyjmowane będą w ilości 1 m³ na rok na gospodarstwo domowe. Regulacja ta w zakresie wyrazów „wytwarzane poza terenami budowy pochodzące z drobnych prac remontowych” przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy i jest niezgodna z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Wskazane przepisy stanowią o frakcji odpadów komunalnych, jaką są odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych, a rada gminy nie została upoważniona do wprowadzania w uchwale jakichkolwiek wyjątków, czy ograniczeń w zakresie zbierania, odbierania oraz przyjmowania tej frakcji odpadów. Ograniczenie przyjmowanych lub odbieranych od właścicieli nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych dotyczyć może wyłącznie ilości tych odpadów (art. 6r ust. 3a ustawy), nie zaś charakteru i zakresu prac budowlanych, czy warunków formalnych co do możliwości prowadzenia tych prac, wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418). Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 5 lipca 2024 r. sygn. akt II SA/Łd 207/24: odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych są frakcją ujętą ustawowo, w obrębie której nie można dokonywać dalszego

podziału, czy rozróżnienia. Rada nie posiadała zatem kompetencji postanowienia, że w PSZOK przyjmowane będą wyłącznie odpady budowlane i rozbiórkowe wytwarzane poza terenami budowy pochodzące z drobnych prac remontowych.

Reasumując, uchwała Nr IX/76/2025 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie 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 istotny sposób narusza prawo tj.: art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości oraz art. 6r ust. 3 i 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.

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

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Nowy Kawęczyn