



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 4621

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.273.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 23 kwietnia 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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/71/2025 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie określenia 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 częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, w części dotyczącej:

- § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały,
- ust. 4, ust. 5 lit. a i b załącznika Nr 2 do uchwały,
- ust. 7 w zakresie wyrazów „lub jeśli byłoby to sprzeczne z przepisami prawa oraz mogłoby zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi bądź środowisku naturalnemu” załącznika Nr 2 do uchwały,
- ust. 9, ust. 10, ust. 11 załącznika Nr 2 do uchwały,
- ust. 12 lit. c w zakresie wyrazów "w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1251 z późn. zm.)" załącznika Nr 2 do uchwały,
- ust. 14, ust. 15 i ust. 16 załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 marca 2025 r. Rada Miejska w Warcie podjęła uchwałę Nr X/71/2025 w sprawie określenia 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 częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 31 marca 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Warcie zawiadomienia z dnia 8 kwietnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.273.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 14 kwietnia 2025 r. znak: W-ROŚiGK.623.24.2025.PZ Przewodniczący Rady Miejskiej w Warcie złożył stosowne wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr X/71/2025 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, 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 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 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr X/71/2025 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie określenia 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 częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, zawiera postanowienia naruszające porządek prawny w sposób istotny.

W § 5 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że podmiot odbierający odpady komunalne odbierze wyłącznie te odpady, które są umieszczone w oznaczonych pojemnikach lub workach, spełniających wymagania obowiązujących norm. W ustępie 2 tego paragrafu postanowiono natomiast, że odpady zgromadzone obok pojemników lub worków, o których mowa w ust. 1, nie będą odbierane. Zdaniem organu nadzoru 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 zostało zrobione w § 5 ust. 1 i 2 uchwały.

W ocenie organu nadzoru postanowienia naruszające porządek prawny w sposób istotny zawiera również Regulamin Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Warcie, ul. Garncarska 18, stanowiący załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały, zwany dalej Regulaminem PSZOK.

W ust. 4 Regulaminu PSZOK rada postanowiła, że pracownicy obsługi PSZOK są uprawnieni do weryfikacji osoby dostarczającej odpady poprzez udokumentowanie miejsca zamieszkania osoby dostarczającej. Brak udokumentowania miejsca zamieszkania stanowi podstawę do odmowy przyjęcia odpadów. Regulacja ta podjęta została bez podstawy prawnej. Zgodnie z treścią 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 przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter publicznoprawny i jest oderwana od faktycznej ilości wytwarzanych i odbieranych przez gminę odpadów. Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności wysokości opłaty, jej obniżenia lub odstąpienia od jej pobrania. Elementy te określa bowiem ustawa oraz akt prawa miejscowego w zakresie wskazanym w ustawie. Opłaty te jakkolwiek nie mają wszystkich cech podatku czyli świadczenia z definicji nieekwiwalentnego, to jednak mają charakter publicznoprawny (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II FSK 1579/15). Z przepisów ustawy wynika, że gmina nie może odmówić odbioru odpadów w przypadku braku terminowego uiszczenia opłaty. Konsekwencją nieuiszczenia opłaty może być wyłącznie jej egzekucja (art. 6q ust. 1 ustawy), nie zaś odmowa spełnienia obowiązku odbioru odpadów (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 515/17). Uzależnienie przyjęcia odpadów przez PSZOK od okazania dokumentu potwierdzającego miejsce pochodzenia dostarczonych odpadów poprzez ustalenie adresu nieruchomości, pozbawione jest zatem podstaw prawnych i wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego radzie gminy. Organ nadzoru zauważa, że żadne przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują możliwości pozyskiwania przez organy gminy czy też punkty selektywnej zbiórki odpadów dokumentów potwierdzających miejsce zamieszkania osoby oddającej odpady w PSZOK. Punkt selektywnej zbiórki odpadów powinien ustalić we własnym zakresie źródło pochodzenia odpadów w przypadkach budzących wątpliwości. Obciążenie osoby oddającej odpady w PSZOK obowiązkiem wykazania odpowiednimi dokumentami, że odpady pochodzą z nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie danej gminy – nie ma żadnego umocowania w przepisach ustawowych. Organ nadzoru zauważa ponadto, że prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości mają w ramach wykonywanych zadań przedstawiciele organów państwa, które są do tego upoważnione przez odpowiednie ustawy. W polskim prawie nikt nie może być legitymowany bez uzasadnionego powodu. Stąd też, w ocenie organu nadzoru, nałożenie na właścicieli nieruchomości (mieszkańców gminy) obowiązku okazania dokumentu potwierdzającego ich tożsamość prowadzi do naruszenia przepisów prawa (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 633/21).

Za niezgodny z prawem, bo przekraczający granice upoważnienia ustawowego płynącego z art. 6r ust. 3 ustawy uznać należy ust. 5 lit. a i b Regulaminu PSZOK, w których rada postanowiła, że obsługa PSZOK prowadzi ewidencję dostarczanych odpadów z uwzględnieniem: danych dostarczającego odpady oraz miejsca pochodzenia odpadów (adresu). W ust. 14 Regulaminu PSZOK postanowiono natomiast, że w PSZOK prowadzony jest rejestr osób dostarczających odpady oraz ewidencja zbieranych i przekazywanych odpadów, który jest weryfikowany z bazą danych Urzędu Miejskiego. Zdaniem organu nadzoru oba wskazane przepisy Regulaminu PSZOK naruszają nie tylko przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale również przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.), która kompleksowo reguluje kwestię ewidencji odpadów komunalnych, w tym dokumentów z tym związanych. Art. 66 ust. 1-3 ustawy o odpadach wskazuje podmioty zobowiązane do ewidencji odpadów, a ust. 4 podmioty wyłączone z tego obowiązku. Natomiast art. 67 ust. 1 wskazuje, jakie podmioty powinny sporządzać jakie dokumenty, podczas gdy art. 67 ust. 3 – jakie informacje powinny zawierać te dokumenty (tym samym jakie informacje mogą być przez PSZOK przetwarzane). Rada Miejska w Warcie nie może nakładać na PSZOK obowiązku prowadzenia dodatkowych rejestrów, zwłaszcza gromadzących dane wrażliwe (osobowe), tym bardziej, że ustawodawca nie nakłada na te podmioty takiego obowiązku. Biorąc pod uwagę powyższe treści ust. 5 i 14 Regulaminu PSZOK przekraczają granice upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 i wkraczają w materię uregulowaną w ustawie o odpadach.

W ust. 7 Regulaminu PSZOK postanowiono, że pracownik obsługi PSZOK ma prawo odmówić przyjęcia odpadu niesegregowanego (zmieszanego), niezgodnego z listą przyjmowanych odpadów lub jeśli byłoby to sprzeczne z przepisami prawa oraz mogłoby zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi bądź środowisku naturalnemu. W ocenie organu nadzoru regulacja ta w zakresie wyrazów „lub jeśli byłoby to sprzeczne z przepisami prawa

oraz mogłoby zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi bądź środowisku naturalnemu” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy. Uzależnienie przyjęcia odpadów komunalnych od zagrożenia zdrowia lub życia ludzi bądź niezgodności z bliżej nieokreślonymi przepisami obowiązującego prawa zostało podjęte bez podstawy prawnej i z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji. Sformułowania zawarte w tym przepisie są bowiem nieostre, nie zawierają precyzyjnych kryteriów, pozwalają na zbyt duży luz interpretacyjny pracownika PSZOK, który może odmówić przyjęcia odpadów komunalnych, które w krótkim czasie, w wyniku naturalnych procesów, wytwarzają związki chemiczne szkodliwe dla ludzi. W tym miejscu zaznaczyć należy, że wskazana w upoważnieniu ustawowym (wynikającym z art. 6r ust. 3 ustawy) materia, powinna być określona jasno i precyzyjnie, a mieszkańcy gminy, nie powinni mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaki zakres usług objęty jest uiszczaną przez nich opłatą, stąd też uchwały zawierające normy powszechnie obowiązujące powinny być zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie może domniemywać, co organ stanowiący miał na myśli, posługując się nieprecyzyjnymi pojęciami (§ 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)). Jak już wyżej wspomniano, rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Rada gminy winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92).

Rada z przekroczeniem granic upoważnienia postanowiła, że dostarczający odpady ma obowiązek ich rozładunku i umieszczenia w miejscu, w sposób wskazany przez znaki informacyjne oraz pracownika PSZOK (ust. 9 Regulaminu PSZOK), że dostarczający odpady do PSZOK mogą poruszać się tylko po wyznaczonej części terenu, zgodnie z oznakowaniem (ust. 10 Regulaminu PSZOK) oraz, że osoby dostarczające odpady są zobowiązane bezwzględnie do przestrzegania poleceń i wskazówek pracowników obsługujących PSZOK (ust. 11 Regulaminu PSZOK). Wskazane regulacje, w ocenie organu nadzoru, 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 ten skierowany jest do wytwórców odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady. Przepis art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest natomiast do podmiotów odbierających te odpady od ww. podmiotów, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich 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/Ol 773/21).

Postanowienie ust. 12 lit. c Regulaminu PSZOK, powołujące się na przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 z późn. zm.) narusza hierarchiczny system źródeł prawa, ponieważ przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy – tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Powyższe stanowisko potwierdził np. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym orzekł, że zawarcie w uchwale zapisu stanowiącego w istocie odesłanie do aktu wyższego rzędu, który w danym przypadku będzie stosowany powoduje sprzeczność w przyjętym w Konstytucji RP hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zatem ust. 12 lit. c Regulaminu PSZOK w zakresie wyrazów "w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1251 z późn. zm.)", przekracza granice upoważnienia z art. 6r ust. 3 ustawy.

W ust. 15 Regulaminu PSZOK postanowiono, że osoby fizyczne dostarczające odpady do PSZOK, na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych wyrażają zgodę na przetwarzanie ich danych osobowych (zakres: imię, nazwisko, dane adresowe, NIP (dot. wspólnot i spółdzielni), nr rejestracyjny pojazdu, adres nieruchomości z której pochodzą odpady) przez administratora danych, którym jest Burmistrz Warty. W ust. 16 Regulaminu PSZOK rada postanowiła natomiast, że dane będą przetwarzane wyłącznie dla realizacji

celów systemu zbiórki odpadów problemowych od mieszkańców i mogą być udostępnione innym podmiotom wyłącznie w celu potwierdzenia miejsca zamieszkania osób przywożących odpady do punktu oraz pochodzenia dostarczonych odpadów. Dane przekazywane są na czas realizacji zbiórki odpadów. Podanie danych jest dobrowolne, aczkolwiek odmowa ich podania jest równoznaczna z brakiem możliwości bezpłatnego przekazania odpadów. Każda osoba ma prawo dostępu do swoich danych i ich poprawienia. W ocenie organu nadzoru obie powyższe regulacje (ust. 15 i 16 Regulaminu PSZOK) nie znajdują oparcia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, ponadto wymóg złożenia przez dostarczającego odpady zgody na przetwarzanie danych osobowych nie może stanowić warunku przyjęcia odpadów do PSZOK, o czym była już mowa we wcześniejszej części rozstrzygnięcia. Należy nadmienić, iż w kwestii udzielenia zgody na przetwarzanie danych osobowych na potrzeby wykonywania zadań wynikających z realizacji ustawy wypowiadały się już wielokrotnie sądy administracyjne. I tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1242/16 wskazał, że „ustalenie obowiązku oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych na potrzeby wykonywania zadań wynikających z realizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest zbędne i wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały” (wyroki WSA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 644/14, z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 679/14, z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 645/14, z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 669/14).

Mając na uwadze powyższe, 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:

Burmistrz Warty