



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 lutego 2025 r.

Poz. 813



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.29.2025

Lublin, dnia 5 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/57/2024 Rady Miejskiej w Modliborzycach z dnia 27 grudnia 2024 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 oraz sposobu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK), w części obejmującej § 3 ust. 2, ust. 4 oraz ust. 5 w brzmieniu: *"odpadów, których ilość lub rodzaj wskazuje, że nie powstały w gospodarstwie domowym, odpadów posegregowanych niezgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Modliborzycze"*.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/57/2024 Rady Miejskiej w Modliborzycach z dnia 27 grudnia 2024 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 oraz sposobu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK), w części obejmującej § 3 ust. 2, ust. 4 oraz ust. 5 w brzmieniu: *"odpadów, których ilość lub rodzaj wskazuje, że nie powstały w gospodarstwie domowym, odpadów posegregowanych niezgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Modliborzycze"*.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/57/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 stycznia 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Modliborzycach podjęła m.in. na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.).

W myśl 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.

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. (art. 6r ust. 3a). Ograniczenie może dotyczyć także ilości innych niż wymienione w ust. 3a bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, w tym restauracje, stołówki zakłady zbiorowego żywienia, hurtownie, jednostki handlu detalicznego, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W uchwale, o której mowa w ust. 3, gmina określi rodzaje działalności prowadzonej na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, których dotyczy to ograniczenie. (art. 6r ust. 3aa).

Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza. (art. 6r ust. 3b).

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. (art. 6r ust. 3d).

Wydawana na podstawie powyższych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę.

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w PSZOK utworzonym przez Gminę Modliborzyce, odbierane są dostarczone we własnym zakresie przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zebrane w sposób selektywny niżej wymienione odpady:

- 1) papier i tektura, opakowania z papieru i tektury,*
- 2) szkło, opakowania ze szkła,*
- 3) metale, opakowania z metali, tworzywa sztuczne, opakowania z tworzyw sztucznych, opakowania wielomateriałowe,*
- 4) bioodpady,*
- 5) popioły z gospodarstw domowych,*
- 6) odpady niebezpieczne (przepracowane oleje, odpady zawierające rtęć, resztki farb, tuszy, lakierów, klejów itp.),*
- 7) przeterminowane leki i chemikalia,*
- 8) 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 (zabezpieczone przed otwarciem),*
- 9) zużyte baterie i akumulatory,*
- 10) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,*
- 11) zużyte opony,*

12) odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstwo domowych,

13) odzież i tekstylia.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 6r ust. 3 i ust. 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych, obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (pkt 5); **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 (pkt 6).

Przytoczone przepisy ustawy zobowiązują gminę do takiego zorganizowania punktu selektywnego zbierania odpadów, aby jego funkcjonowanie zapewniało mieszkańcom gminy możliwość pozbywania się wszystkich określonych w ustawie frakcji.

Postanowienia uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, muszą uwzględniać regulacje ustawy, zobowiązujące gminę do zorganizowania kompleksowego systemu gospodarki odpadami na jej terenie, zapewniającego mieszkańcom możliwość pozbywania się wszystkich określonych ustawowo rodzajów odpadów.

Ponadto, stosownie do treści art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 dopuszcza się jedynie ograniczenie ilości wskazanych w tym przepisie frakcji odpadów komunalnych (zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych) odbieranych albo przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W świetle powyższego w ocenie organu nadzoru pozbawiona podstaw prawnych jest regulacja uchwały, według której tylko niektóre z frakcji odpadów komunalnych podlegających selektywnej zbiórce są przyjmowane bezpłatnie w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Całkowite pominięcie w § 3 ust. 2 uchwały frakcji „meble i inne odpady wielkogabarytowe” stanowi istotne naruszenie wskazanych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 3 ust. 4 uchwały Rada przyjęła, iż w PSZOK nie są przyjmowane odpady z działalności gospodarczej, w tym odpady budowlane i rozbiórkowe, wielkogabarytowe, wytworzone w związku ze świadczeniem usług remontowo-budowlanych, bioodpadów pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych i ogrodów (sprzątanie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wprowadzająca zasadę, iż PSZOK nie przyjmuje odpadów z działalności gospodarczej wykracza poza granice upoważnienia udzielonego w art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 6r ust. 3a tej ustawy, ustawodawca dopuścił wprowadzenie w uchwale wyłącznie ograniczeń ilości odbieranych lub przyjmowanych przez pszok odpadów komunalnych obejmujących frakcje: zużyte opony, odpady wielkogabarytowe, bioodpady stanowiące odpady komunalne obejmujące odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy oraz odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstwo domowych. Dodatkowo w art. 6r ust. 3aa ustawy ustawodawca dopuszcza wprowadzenie ograniczeń ilości innych niż wymienionych w ust. 3a bioodpadów stanowiących odpady komunalne pochodzących od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność.

Rada gminy nie jest uprawniona do formułowania dowolnych – poza wymienionymi w art. 6r ust. 3a i 3aa ustawy – ograniczeń ilościowych czy rodzajowych dotyczących przyjmowanych przez pszok odpadów komunalnych.

Zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych.

Pojęcie "odpadów komunalnych" określa zaś art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r.o odpadach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.).

Według tego przepisu odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:

- a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz
- b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych
 - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

Z powyższej definicji odpadów komunalnych wynika, iż nie zostały z niej wyłączone odpady pochodzące spoza gospodarstw domowych w tym także odpady pochodzące z działalności gospodarczej, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych a nie pochodzą ze źródeł enumeratywnie wymienionych w ww. przepisie.

Powyższe stanowisko potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt II FSK 2555/19, w którym wskazuje iż *"odpady komunalne to nie tylko odpady gospodarstw domowych. Należy też zgodzić się z poglądem, że nie można przyjąć, aby na gruncie obowiązującej ustawy o odpadach odpady powstałe w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej mogły a priori zostać uznane za odpady nie mieszczące się w zakresie odpadów komunalnych."*

Analogiczne stanowisko zaprezentował Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt V ACa 131/17: *"Ustawodawca konstruując we wskazanej ustawie pojęcie "odpadów komunalnych" skupił się w głównej mierze na wskazaniu źródeł ich pochodzenia, niezależnych jednak od charakteru podmiotu, odpowiedzialnego za ich wytworzenie i posiadanie. W konsekwencji nie można przyjąć, aby na gruncie obowiązującej w/w ustawy, odpady powstałe w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej mogły a priori zostać uznane za odpady nie mieszczące się w zakresie odpadów komunalnych."*

Jak stanowi § 3 ust. 5 uchwały, obsługujący PSZOK może odmówić przyjęcia odpadów nieznanego pochodzenia, odpadów, których ilość lub rodzaj wskazuje, że nie powstały w gospodarstwie domowym, odpadów posegregowanych niezgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Modliborzyce, odpadów niezabezpieczonych w szczelnych pojemnikach w przypadku chemikaliów.

Powyższa regulacja, wprowadzając ograniczenie przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych posługuje się bliżej nieokreślonym pojęciem *„odpadów, których ilość lub rodzaj wskazuje, że nie powstały w gospodarstwie domowym”*.

Jak już wyżej wspomniano, zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych.

Pojęcie „odpadów komunalnych” określa zaś cyt. wyżej art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach. Co do zasady odpady komunalne to odpady powstające w gospodarstwach domowych, a w przypadku innych wytwórców - odpady, których skład lub charakter jest podobny do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Zasadniczym kryterium pozostaje zatem źródło wytworzenia odpadów.

Rada gminy nie jest uprawniona do formułowania jakichkolwiek, dowolnych – poza wymienionymi w art. 6r ust. 3a oraz ust. 3aa ustawy – ograniczeń ilościowych czy rodzajowych dotyczących przyjmowanych przez pszok odpadów komunalnych. Dotyczy to zarówno ograniczeń tych ustalonych wprost (np. określona ilość kg, pojemników, litrów wskazanych jednoznacznie frakcji odpadów), jak i pozostawionych swobodnemu uznaniu pracownika pszok – tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

Punkt selektywnego zbierania odpadów jest miejscem przyjmowania odpadów komunalnych gromadzonych selektywnie (surowców wtórnych oraz innych odpadów, których nie można gromadzić razem z pozostałymi odpadami komunalnymi); miejscem, gdzie można dostarczyć wydzielone selektywnie frakcje odpadów komunalnych w każdej ilości, z gwarancją, że zostaną one właściwie i bez szkody dla środowiska zagospodarowane.

W ocenie organu nadzoru, treść § 3 ust. 5 uchwały, w której użyto ogólnego sformułowania: „odpadów, których ilość lub rodzaj wskazuje, że nie powstały w gospodarstwie domowym” - jest niejasna i niejednoznaczna. Posłużenie się takim sformułowaniem wprowadza nieprzewidzianą przepisami ustawy swobodę w ustalaniu ilości czy też rodzajów przyjmowanych odpadów a tym samym dowolność w realizacji obowiązku przyjmowania selektywnie zebranych frakcji odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Właściciel nieruchomości, ponoszący na rzecz gminy opłatę, o której mowa w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, powinien mieć zagwarantowaną możliwość pozbywania się określonych frakcji odpadów komunalnych w pszok. Nieprecyzyjne zapisy przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie wprowadzają uznaniowość podmiotów stosujących te przepisy.

Należy podkreślić, że uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów jako akt prawa miejscowego powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niej, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować adresat przepisów w niej zawartych, żeby osiągnąć skutek wynikający z tych przepisów i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Adresaci aktu nie mogą być zaskakiwani treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Regulacja uchwały winna również zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza tego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy (por. wyrok NSA z dnia 11 października 1991 r., sygn. SA/Wr 1005/91).

Rada gminy nie powinna zatem posługiwać się zwrotami nieostrymi, które powodują niejasność i nieprecyzyjność przepisów uchwały, gdyż stopień ich niedookreślenia prowadzi do daleko idącej subiektywizacji w ich ocenie (zob. komentarz do zasad techniki prawodawczej pod redakcją Jarosława Warylewskiego, Dom Wydawniczy ABC, str. 497 i nast.).

Zgodnie z § 3 ust. 5 uchwały obsługujący PSZOK może odmówić przyjęcia odpadów posegregowanych niezgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Modliborzyce.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wprowadzająca ograniczenie przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania opadów komunalnych *posegregowanych niezgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Modliborzyce* została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego radzie gminy.

Kwestia nie wywiązywania się przez właściciela nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie stanowi materii przedmiotowej uchwały, uregulowana została bowiem w art. 6ka ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem, w przypadku niedopełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko dotyczące istnienia zakazu – odnoszonego także do przepisów stanowionych w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego – ponownego regulowania (powtarzania) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą.

Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania tych samych zapisów na gruncie ustawy i na gruncie uchwały, w której je powtórzono (por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/57/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Modliborzyc
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Modliborzycach