



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.638.2023

Łódź, 1 sierpnia 2023 r.

**Rada Miejska w Błaszach**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXX/433/23 Rady Miejskiej w Błaszach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Gminy Błaszki.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Błaszach podjęła uchwałę Nr LXX/433/23 Rady Miejskiej w Błaszach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Gminy Błaszki. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Błaszach zawiadomienia z dnia 18 lipca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.638.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 20 lipca 2023 r. znak: RKU.0711.46.2023 Przewodniczący Rady Miejskiej w Błaszach poinformował, że Rada planuje włączenie Regulaminu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Gminy Błaszki wraz z uwagami organu nadzoru do uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako załącznik tej uchwały i jednocześnie uchylenie przedmiotowej

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

uchwały. Dodatkowo poinformowano, że najbliższe posiedzenie Rady odbędzie się po 20 sierpnia 2023 r.

Mając na uwadze powyższe 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 LXX/433/23 Rady Miejskiej w Błazdkach stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem 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. Wskazane w cytowanym przepisie elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w takiej uchwale. W ocenie organu nadzoru, przepis art. 6r ust. 3 ustawy nie daje radzie gminy podstawy prawnej do określenia sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w odrębnej uchwale. W świetle omawianej regulacji rada gminy władna jest na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy do podjęcia wyłącznie jednej uchwały, która będzie kompleksowo regulowała szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli i ich zagospodarowania w zamian za uiszczoną opłatę, w tym też określi sposób świadczenia usług przez PSZOK. Nie jest zatem dopuszczalne podjęcie dwóch lub większej liczby uchwał na tej samej podstawie prawnej. Lokalny prawodawca, wykonując delegację ustawową, winien uregulować w jednej uchwale wszystkie przekazane przez ustawodawcę kwestie w sposób kompletny (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 209/21). Powyższe stanowisko wynika również z literalnego brzmienia stosowanego odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 119 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zasada ta stanowi bowiem, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedną uchwałę, która wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym

upoważnieniu. W tym miejscu należy wskazać, że Rada Gminy w Błazkach podjęła w dniu 27 czerwca 2023 r. uchwałę Nr LXX/431/23 w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, której podstawą prawną stanowił art. 6r ust. 3 ustawy. Biorąc pod uwagę powyższe, brak było podstawy prawnej do podjęcia przez Radę uchwały Nr LXX/433/23 z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Gminy Błazki, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji RP stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu (aktu prawa miejscowego) musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegoś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. W świetle powyższych rozważań, zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie posiada delegacji ustawowej do podjęcia Regulaminu PSZOK w formie odrębnej uchwały, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie.

Niezależnie od opisanego wyższego stanowiska dotyczącego braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie Regulaminu PSZOK, organ nadzoru dokonał oceny legalności poszczególnych postanowień uchwały Nr LXX/433/23. W ocenie organu nadzoru postanowienia Regulaminu Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych znajdującego się w Borysławicach, gm. Błaszki – stanowiącego załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały (zwanego dalej Regulaminem PSZOK), naruszają prawo w sposób istotny.

W § 3 Regulaminu PSZOK Rada postanowiła, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii operator PSZOK, tj. Gmina Błaszki, może postanowić o ograniczeniu godzin i dni funkcjonowania PSZOK lub całkowicie zamknąć PSZOK do odwołania. Postanowienie to w zakresie wyrazów „lub całkowicie zamknąć PSZOK do odwołania” przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy. Regulacja ta narusza również treść art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym zadaniem własnym gminy jest utworzenie w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który zapewni przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, 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, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Z przytoczonego przepisu nie wynika uprawnienie Gminy do całkowitego zamknięcia PSZOK do odwołania. Rada nie została upoważniona do wprowadzania w uchwale jakichkolwiek postanowień skutkujących uniemożliwieniem mieszkańcom gminy korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Przekracza granice upoważnienia określonego w art. 6r ust. 3 ustawy treść § 5 Regulaminu PSZOK. Paragraf ten przedstawia w formie tabeli rodzaje odpadów, które mogą być dostarczane z terenu Gminy Błaszki do PSZOK. Zauważyć należy, że wymienione rodzaje odpadów nie odpowiadają frakcjom odpadów przyjętym przez ustawodawcę w art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy. W konsekwencji wskazane w tabeli w § 5 Regulaminu PSZOK rodzaje odpadów nie odpowiadają frakcjom odpadów komunalnych, jakie ustalone zostały przez Radę Miejską w Błaszczach zarówno w uchwale

Nr LXX/432/23 w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Błaszki”, jak i uchwale Nr LXX/431/23 w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uwaga powyższa dotyczy wprowadzonych w przedmiotowej uchwale nieuprawnionych modyfikacji w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów np. opakowania wielomateriałowe, odzież i tekstylia, odpady ulegające biodegradacji (poz. 6, 8 i 22 tabeli). Rada dopuściła się również w § 5 Regulaminu PSZOK pominięć takich frakcji odpadów, jak: papier (wskazane zostały wyłącznie opakowania z papieru i tektury w poz. 1 tabeli), metale (poz. 5 tabeli stanowi jedynie o złomie metali żelaznych i nieżelaznych), odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych (w poz. 10 i 11 tabeli wskazano: gruz budowlany oraz izolacyjne odpady budowlane), całkowicie pominięte zostały przez Radę natomiast takie odpady komunalne jak chemikalia i bioodpady. Brak spójności postanowień § 5 Regulaminu PSZOK z treścią § 2 uchwały Nr LXX/431/23 w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz treścią § 1 uchwały Nr LXX/432/23 w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Błaszki” związana jest również z zamieszczeniem w tabeli takich odpadów jak drewno (poz. 12), czy żużel (poz. 24), które nie zostały wyliczone w ww. uchwałach jako odpady podlegające selektywnemu zbieraniu. Regulacje § 5 Regulaminu PSZOK należy również uznać za niezgodne z prawem w związku z wprowadzonymi przez Radę ograniczeniami, które w poz. 9 tabeli dotyczą rodzaju zużytych opon przyjmowanych przez PSZOK, w poz. 17 wymogu, by zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny był kompletny oraz w poz. 18 – przyjmowania przez PSZOK wyłącznie baterii małogabarytowych. Za niezgodne z prawem uznać należy także postanowienia zawarte w poz. 22 tabeli, dotyczące odpadów ulegających biodegradacji. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy zobowiązuje Gminę do zapewnienia przyjmowania przez PSZOK takich odpadów jak bioodpady. Jedyne odstępstwo stanowi art. 3 ust. 2c ustawy, zgodnie z którym Gmina może nie zapewnić przyjmowania bioodpadów przez PSZOK wyłącznie w sytuacji, kiedy w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapewnia odbieranie bioodpadów w miejsc ich wytwarzania w całości. W art. 6r ust. 3a i 3aa ustawy wprowadzone zostały natomiast przez ustawodawcę pewne ograniczenia w przyjmowaniu do PSZOK bioodpadów, ale należy podkreślić, że ograniczenia

te dotyczą jedynie ilości dostarczanych bioodpadów i mają zastosowanie wyłącznie do bioodpadów pochodzących ze źródeł wskazanych tymi przepisami. Wprowadzone w poz. 22 tabeli ograniczenie przyjmowania do PSZOK bioodpadów od właścicieli, którzy nie posiadają kompostownika przydomowego i nie kompostują bioodpadów narusza przywołane wyżej przepisy prawa i jest niezgodne z art. 3 ust. 2d ustawy.

W § 7 Regulaminu PSZOK Rada postanowiła, że do PSZOK przyjmowane będą wyłącznie posegregowane odpady komunalne wskazane w § 5 Regulaminu PSZOK i dostarczone osobiście przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Błaszki. Postanowienie to, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza granice upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy. Warto zauważyć, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się nakładanie 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 nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 242/13). Powyższe oznacza, że Rada przekroczyła zakres kompetencji postanawiając, że do PSZOK będą przyjmowane wyłącznie posegregowane odpady komunalne, które dodatkowo zostaną dostarczone osobiście przez właścicieli nieruchomości. Mając na uwadze powyższe, w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy nie mieszczą się także inne postanowienia Regulaminu PSZOK. Rada nie była władna uchwalić § 13 Regulaminu PSZOK i postanowić, że dostarczający odpady komunalne ma obowiązek ich rozładunku w miejscu i w sposób wskazany przez znaki informacyjne i pracowników obsługi Punktu, przy rozładunku jest zobowiązany do utrzymania porządku na terenie PSZOK, a po jego zakończeniu do uprzątnięcia pozostawionych nieczystości. Nie było podstaw do nakazania dostarczającemu odpady poruszania się tylko po wyznaczonej części terenu Punktu, zgodnie z oznakowaniem i informacjami przekazywanymi przez obsługę (§ 14 Regulaminu PSZOK), postanowienia, że odpady mogą być dostarczone do PSZOK wyłącznie pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony (§ 15 Regulaminu PSZOK), do nakazania w § 16 Regulaminu PSZOK bezwzględnego przestrzegania i stosowania się do poleceń i wskazówek pracowników PSZOK, ani do ustalenia innych obowiązujących na terenie PSZOK nakazów i zakazów np. obowiązku przestrzegania zasad ruchu drogowego (§ 19 pkt 2 Regulaminu PSZOK).

Bez związku z delegacją ustawową wynikającą z art. 6r ust. 3 ustawy pozostaje treść § 8 Regulaminu PSZOK. Stanowi on, że pracownik PSZOK jest uprawniony do weryfikacji miejsca pochodzenia dostarczonych odpadów poprzez ustalenie adresu nieruchomości, z której odpady pochodzą, a brak udokumentowania tego adresu stanowi podstawę do odmowy przyjęcia odpadów. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że przywołana regulacja została podjęta bez podstawy prawnej. Zgodnie z 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.

Za niezgodny z prawem, bo przekraczający granice upoważnienia ustawowego z art. 6r ust. 3 ustawy uznać należy § 9 Regulaminu PSZOK. Rada Miejska w Błaszczkach postanowiła w nim, że pracownik PSZOK na podstawie umowy o przetwarzaniu danych osobowych zbiera informacje o osobie dostarczającej, rodzaju i ilości dostarczonych odpadów. Zdaniem organu nadzoru § 9 Regulaminu PSZOK narusza również przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699 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, natomiast art. 67 ust. 3 – jakie informacje powinny zawierać te dokumenty (tym samym jakie informacje mogą być przez PSZOK przetwarzane). Rada Miejska 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 treść § 9 Regulaminu PSZOK przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 i wkracza w materię uregulowaną w ustawie o odpadach.

Regulacja § 10 Regulaminu PSZOK nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy i jest niezgodna z treścią art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach. Stosownie do tego przepisu, gdy mowa o odpadach komunalnych, rozumie się przez to 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. Określona zatem w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach definicja odpadów komunalnych nie wyłącza z nich odpadów pochodzących spoza gospodarstw domowych, w tym odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, jeżeli tylko odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych, a nie pochodzą np. z działalności przemysłowej. Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok NSA z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt II FSK 2555/19, w którym Sąd zauważył, że „Odpady komunalne to nie tylko odpady gospodarstw domowych. 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”. Mając na uwadze powyższe za niezgodne z prawem należy uznać również uchwalenia załącznika Nr 1 do Regulaminu PSZOK, będącego oświadczeniem o pochodzeniu odpadów.

Poza granice ustawowego upoważnienia wskazanego w art. 6r ust. 3 wykracza treść § 10 pkt 1 i 2 Regulaminu PSZOK w zakresie odesłania do załączników Nr 1 i 2 do Regulaminu PSZOK oraz wzory załączników Nr 1 i 2, stanowiących Oświadczenie o pochodzeniu odpadów oraz Oświadczenie dotyczące pochodzenia odpadów – papy odpadowej. W ocenie organu nadzoru nakładanie na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady do PSZOK obowiązku wypełnienia jakichkolwiek oświadczeń nie mieści się w granicach kompetencji przekazanej radzie gminy. Poza tym § 10 pkt 1 i 2 Regulaminu PSZOK w zakresie odsyłającym do ww. załączników (oraz same załączniki) narusza treść art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.). Stosownie do tego przepisu, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: 1) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, 2) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 3) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych

w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 4) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych). Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2). Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalnym zatem jest żądanie od obywatela – właściciela nieruchomości zamieszkałej zobowiązanego do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaświadczeń lub innych potwierdzeń (oświadczeń), jeżeli organ sam jest w stanie pozyskać informację w drodze jej wymiany z innym podmiotem publicznym bądź informacja ta znajduje się w prowadzonej przez ten organ ewidencji. W przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy mieć na uwadze, że deklaracja o wysokości tej opłaty wnoszona jest przez właścicieli nieruchomości do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 6m ust. 1 ustawy, zaś sama opłata ponoszona jest na rzecz gminy i stanowi jej dochód (art. 6h i art. 6r ust. 1 ustawy). Zatem organy gminy są w stanie, na podstawie posiadanych danych, zweryfikować uprawnienie do korzystania z PSZOK, w związku z tym wymaganie przedstawienia w tym celu dodatkowego potwierdzenia istotnie narusza powołany wyżej przepis. Z powyższych względów istotnie narusza ww. przepisy treść § 10 pkt 1 i 2 Regulaminu PSZOK, jak również załączniki Nr 1 i 2 do Regulaminu PSZOK zawierające wzory oświadczeń. Uzupełniająco należy zauważyć, że skoro przepisy ustawy nie dopuszczają możliwości odbierania od osób dostarczających odpady do PSZOK jakichkolwiek oświadczeń, to tym bardziej brak jest podstawy prawnej do żądania podania w oświadczeniu numeru pesel osoby składającej oświadczenie, czy też pouczeniu o odpowiedzialności za składanie nieprawdziwych oświadczeń.

Nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy regulacja § 10 pkt 3 Regulaminu PSZOK. Rada postanowiła w nim, że dostarczenie odpadów ulegających biodegradacji będzie każdorazowo weryfikowane przez pracownika PSZOK z danymi zawartymi w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pod względem nie posiadania przydomowego kompostownika przez mieszkańca. Regulacja ta istotnie narusza prawo z przyczyn, które zostały opisane we wcześniejszej części rozstrzygnięcia, a dotyczącej poz. 22 w § 5 Regulaminu PSZOK.

W § 17 Regulaminu PSZOK postanowiono, że pracownik obsługi PSZOK ma prawo odmówić przyjęcia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, odpadów

niezgodnych z listą przyjmowanych odpadów komunalnych lub jeśli byłoby to sprzeczne z przepisami prawa oraz mogłoby zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że regulacja ta w zakresie wyrazów „lub jeśli byłoby to sprzeczne z przepisami prawa oraz mogłoby zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy. Postanowienie takie narusza również 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. Dodatkowo należy zauważyć, że § 17 Regulaminu PSZOK w omawianym zakresie narusza też 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, 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.

Bez związku z delegacją ustawową wskazaną w art. 6r ust. 3 ustawy pozostaje treść § 18 Regulaminu PSZOK. Żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie uprawnia rady gminy do ograniczenia możliwości przyjmowania do PSZOK odpadów komunalnych, w których stwierdzono zanieczyszczenia (pkt 2), odpadów problemowych i niebezpiecznych (pkt 6) lub od faktu dostarczenia odpadów w opakowaniach ciekących (pkt 7). Ponadto w § 18 pkt 4 i 5 Regulaminu PSZOK postanowiono, że do PSZOK nie będą przyjmowane szyby i inne części samochodowe (zderzaki, nadkola, tapicerka, błotniki, reflektory itp.). 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 § 18 pkt 4 i 5 Regulaminu PSZOK rodzaje odpadów nie są przyjmowane w 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 np. w stacjach demontażu pojazdów). Za niezgodny z prawem trzeba również uznać § 18 pkt 10 Regulaminu PSZOK wskazujący, że w PSZOK nie będą przyjmowane opony np. z samochodów ciężarowych, naczep lub opony nie mające ciągłości kształtu. Należy zauważyć, że obowiązkiem gminy wynikającym z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy jest zapewnienie przyjmowania przez PSZOK takich odpadów jak zużyte opony, zgodnie natomiast z art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, Rada uprawniona jest jedynie do ograniczenia ilości przyjmowanych przez PSZOK zużytych opon. Rada nie ma zatem prawa wprowadzać do uchwały nieprzewidzianych przez prawo ograniczeń np. dotyczących rodzaju, czy pochodzenia zużytych opon, jak to zostało zrobione w § 18 pkt 10 Regulaminu PSZOK.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że Regulamin PSZOK w § 10 narusza Zasady techniki prawodawczej. Należy przypomnieć, że zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 Zasad techniki prawodawczej, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Uwaga ta odnosi się do postanowień § 10 Regulaminu PSZOK, w którym Rada dokonała podziału paragrafu na punkty 1-3, zamiast na ustępy 1, 2 i 3.

Reasumując, uchwała Nr LXX/433/23 Rady Miejskiej w Błaszczach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Gminy Błaszki, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 6r ust. 3, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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**

*Karol Młynarczyk*

Do wiadomości:

Burmistrz Błaszek