



Kielce, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Znak:PNK.I.4130.84.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm., dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVIII/99/2025 Rady Miejskiej w Ćmielowie z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Miasta i Gminy Ćmielów i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w części obejmującej:

- § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie słowa: „opakowaniowe”;
- § 2 ust. 2 pkt 7 uchwały w zakresie słów: „– obejmujące a) rozpuszczalniki, farby, lakiery oraz opakowania zanieczyszczone tymi substancjami, b) opakowania po środkach ochrony roślin”;
- § 2 ust. 2 pkt 12 uchwały w zakresie słów: „– wyłącznie z rowerów, wózków, motorowerów i motocykli oraz pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony”;
- § 2 ust. 2 pkt 13 uchwały w zakresie słów: „stanowiące odpady komunalne, pochodzące z remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie, na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę lub na wykonanie których nie jest wymagane zgłoszenie, obejmujące: a) zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia (cegła, tynki, glazura, płyty karton-gips), wyłączeniem odpadów azbestu, b) tworzywa sztuczne, c) okna, d) drzwi”
- § 6 ust. 2 uchwały w zakresie słów: „oraz odpadów pochodzących od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą”;

- § 6 ust. 4 pkt 3 uchwały w zakresie słów: „(na podstawie dowodu tożsamości lub innego dokumentu potwierdzającego zamieszkanie na terenie gminy)”;
- § 6 ust. 4 pkt 8 uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ćmielowie na sesji w dniu 31 marca 2025 r. podjęła uchwałę nr XVIII/99/2025 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Miasta i Gminy Ćmielów i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 3 kwietnia 2025 r. Organ nadzoru w dniu 15 kwietnia 2025 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 18 kwietnia 2025 r. Rada Miejska nie złożyła wyjaśnień w terminie.

Podstawę prawną uchwały stanowi m.in. art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 399, ze zm., dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku), zgodnie z którym 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.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 2 pkt 4, 7, 12 i 13 uchwały w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości zamieszkałej jest uprawniony do dostarczania we własnym zakresie i na własny koszt następujących frakcji odpadów do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Ćmielowie pod adresem ul. Kolejowa 43, 27-440 Ćmielów, odpady takie jak: szkło opakowaniowe; przeterminowane leki i chemikalia – obejmujące rozpuszczalniki, farby, lakiery oraz opakowania zanieczyszczone tymi substancjami, opakowania po środkach ochrony roślin; zużyte opony - wyłącznie z rowerów, wózków, motorowerów i motocykli oraz pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony; odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, pochodzące z remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie, na wykonanie których nie jest wymagane

uzyskanie pozwolenia na budowę lub na wykonanie których nie jest wymagane zgłoszenie, obejmujące zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia (cegła, tynki, glazura, płyty karton-gips), z wyłączeniem odpadów azbestu, tworzywa sztuczne, okna i drzwi.

Zdaniem organu nadzoru ww. regulacja wykracza poza zakres kompetencji przyznanych Radzie Miejskiej, w zakresie w jakim definiuje ww. kategorie odpadów. Zgodnie z treścią art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. Jednocześnie w myśl art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5 (tj. papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady), 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.

Właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, wnoszący na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może w zamian oczekiwać, że gmina zapewni mu pozbycie się wszystkich wytworzonych w gospodarstwie domowym rodzajów odpadów. Jedyne możliwe w tym zakresie ograniczenie może polegać wyłącznie na określeniu limitu co do ściśle wskazanych w art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rodzajów odpadów, w tym zużytych opon. Prawodawca nie przyznał organowi stanowiącemu gminy uprawnień do wprowadzania innych zastrzeżeń czy warunków, jakie ma spełnić właściciel nieruchomości zamieszkałej uiszczający opłatę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z cytowanych powyżej regulacji bezspornie wynika, że punkty selektywnej zbiórki odpadów powinny umożliwić właścicielom nieruchomości pozbycie się m.in. szkła,

przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych opon oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. W świetle ich brzmienia za nieprawidłowe należy uznać doprecyzowanie przez Radę Miejską w § 2 ust. 2 pkt 4, 7, 12 i 13 uchwały, co obejmuje ww. kategorie odpadów.

Wynikające z § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały ograniczenie szkła wyłącznie od szkła opakowaniowego oraz w § 2 ust. 2 pkt 7 uchwały wyliczenie w zakresie rodzajów zużytych opon przyjmowanych do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Ćmielowie stanowi ograniczenie rodzajowe w ramach tych kategorii odpadów. Oznacza to bowiem w konsekwencji, że właściciele nieruchomości pozbawieni są prawa do przekazania do PSZOK szkła innego niż opakowaniowe oraz zużytych opon innych niż wymienione w uchwale, w tym opon pochodzących z samochodów o masie całkowitej powyżej 3,5 tony. Jak zaś wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2023 r., sygn. akt: III OSK 192/23: *na gruncie art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach i art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, "zużyte opony z pojazdów ciężarowych" mieszczą się w definicji "odpadów komunalnych"*.

Również w przypadku przeterminowanych leków i chemikaliów oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, Rada Miejska w Ćmielowie zdefiniowała te pojęcia, ograniczając możliwość dostarczania odpadów nie spełniających podanych w uchwale kryteriów.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń nie znajduje podstaw w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku ani też innych przepisach szczególnych. Należy ponadto nadmienić, że opisane powyżej kategorie odpadów zostały wymienione przez ustawodawcę jako frakcja odpadów komunalnych, których przyjmowanie ma zostać obligatoryjnie zapewnione przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku). Rada Miejska nie jest zatem władna definiować tych pojęć, w szczególności Rada nie posiada kompetencji do rozstrzygania przykładowo, jakiego rodzaju opony stanowią frakcję odpadów komunalnych „zużyte opony”.

W konsekwencji powyższego należało stwierdzić nieważność § 2 ust. 2 pkt 4, 7, 12 i 13 uchwały w opisanym na wstępie zakresie.

W § 6 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że PSZOK nie przyjmuje odpadów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz odpadów pochodzących od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Zdaniem organu nadzoru treść cytowanego przepisu, w zakresie w jakim wskazuje, że PSZOK nie przyjmuje odpadów pochodzących od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą narusza art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.), zawierający definicję odpadów komunalnych,

spośród których ustawodawca nie dokonał wyłączenia odpadów pochodzących z działalności gospodarczej. Zgodnie z tym przepisem, odpady komunalne 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.

Jak wynika z przytoczonej ustawowej definicji z odpadów komunalnych nie zostały wyłączone odpady pochodzące z działalności gospodarczej. Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt: II FSK 2555/19, zgodnie z którym: *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.* Analogiczne stanowisko zaprezentował Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt V ACa 131/17, wskazując, że: *ustawodawca konstruując 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 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.*

Uwzględniając powyższe za zasadne należy uznać stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 uchwały w zakresie słów: „oraz odpadów pochodzących od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą”.

Ponadto § 6 ust. 4 pkt 3 uchwały określający sposób przyjęcia odpadów do PSZOK stanowi: *zarejestrowanie przyjętych odpadów w ewidencji z uwzględnieniem następujących danych: data przyjęcia odpadów, kod – rodzaj i ilość odpadów, imię i nazwisko oraz adres zamieszkania osoby dostarczającej odpady (na podstawie dowodu tożsamości lub innego dokumentu potwierdzającego zamieszkanie na terenie gminy), adres nieruchomości z której pochodzą odpady.* Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nie daje podstaw do pozyskiwania przez organy gminy czy też punkty selektywnej zbiórki odpadów dokumentów potwierdzających tożsamość właścicieli nieruchomości. Jak zostało wyjaśnione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt: II SA/Ke 633/21: *bez ustawowego upoważnienia, nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązku ujawniania informacji, które pozwalają na ustalenie ich tożsamości, w tym również poprzez nałożenie obowiązku okazywania dokumentu potwierdzającego tożsamość, a zwłaszcza dowodu osobistego, który zawiera również tzw. dane wrażliwe podlegające kwalifikowanej ochronie – nie jest dopuszczalne.* Co istotne, w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku, jak również w innych regulacjach rangi ustawowej brak jest takiego upoważnienia w wypadku właścicieli nieruchomości przekazujących odpady komunalne do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnym. Jednocześnie nie można dopatrywać się takiego upoważnienia w delegacji z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku będącej przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, gdzie nie wspomniano o możliwości nakładania na właścicieli nieruchomości przekazujących odpady komunalne do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych obowiązku okazywania dokumentu potwierdzającego tożsamość (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 września 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 515/17).

Dodatkowo w § 6 ust. 4 pkt 8 uchwały Rada Miejska w Ćmielowie nałożyła na właścicieli nieruchomości szereg obowiązków związanych z dostarczaniem odpadów do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Ćmielowie. W ocenie organu nadzoru w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Obowiązki te wynikają bowiem bezpośrednio z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanego na podstawie art. 4 tej ustawy. Natomiast art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków.

Zaprezentowane stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. *Przepis art. 6r ust. 3 u.c.p.g. przyznaje radzie gminy kompetencje do podjęcia uchwały określającej sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Niewątpliwie nie zawiera więc upoważnienia dla rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących odbierania odpadów z ich nieruchomości. Kompetencji takich nie zawierają także powołane w uchwale art. 6r ust. 3b i 3d u.c.p.g (zob. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z 23 listopada 2021 r., sygn. akt: II SA/OI 730/21).*

W świetle powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2664306.7550433.9707537
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.84.2025
Data dokumentu	24.04.2025
Skrót dokumentu	339A17487B7C10AD7BAB5CB64437EC0637B873C3
Wersja dokumentu	1.16
Data podpisu	24.04.2025 14:20:51
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.126.43.43.

Data wydruku: 24.04.2025

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Izabela Antoszevska-Mazur)