



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 13 stycznia 2021 r.

Poz. 270

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.243.2020**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 12 stycznia 2021 r.

*dotyczy uchwały nr XXXVIII/383/20 Rady Miasta Otwocka z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie 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.*



Warszawa, 12 stycznia 2021 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.243.2020

**Rada Miasta Otwocka  
ul. Armii Krajowej 5  
05-400 Otwock****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr XXXVIII/383/20 Rady Miasta Otwocka z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie *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 całości.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 10 grudnia 2020 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę nr XXXVIII/383/20 w sprawie *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* (zwaną dalej „Uchwałą”). Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 16 grudnia 2020 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15), art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn.zm, zwanej dalej „u.s.g.”) oraz art. 6r ust. 3 i 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, z późn. zm., zwanej dalej „u.cz.p.” lub „ustawą”).

Zgodnie z art. 6r ust. 3 u.cz.p. 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 do art. 6r ust. 3c u.c.z.p. projekt wyżej wskazanej uchwały podlega zaopiniowaniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych. Pismem z dnia 5 stycznia 2021 r., znak: WOŚ.7000.1.2021.1/DS., Wiceprezydent Miasta Otwocka w odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru poinformował, iż projekt Uchwały nie podlegał zaopiniowaniu przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, wielokrotnie potwierdzonym w orzecznictwie sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały, co nastąpiło w przedmiotowej sprawie. Z uwagi zatem na brak wymaganej prawem opinii, Uchwała została podjęta z naruszeniem warunków formalnoprawnych, tj. z jest istotnym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności aktu w całości.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę na dalsze uchybienia w treści Uchwały, które stanowią niezależną podstawę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

Uchwała podejmowana w oparciu o art. 6r ust. 3 u.c.z.p., jako akt prawa miejscowego, musi stanowić pełną i wyczerpującą realizację upoważnienia ustawowego, co wynika z zasady praworządności wyrażonej w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP. Z tej przyczyny *„każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego”*<sup>1</sup>. Ponadto, jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny się znaleźć określone regulacje, to ich brak oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego upoważnienia, co również skutkuje istotnym naruszeniem prawa. W przedmiotowej Uchwale występują naruszenia z obydwu wyżej wymienionych kategorii, co – jak zasygnalizowano wyżej – stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności aktu w całości.

Stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 5) u.c.z.p. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w tym m.in. zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papier,

---

<sup>1</sup> wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, Legalis nr 820291

metale, tworzywa sztuczne, szkło i odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Kolejna jednostka redakcyjna przepisu, tj. art. 3 ust. 2 pkt 6) u.c.z.p. stanowi o uzupełnieniu systemu segregacji odpadów poprzez wskazanie tych odpadów komunalnych, co do których gminy mają obowiązek zapewnić przyjmowanie od mieszkańców w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych (zwanych dalej „PSZOK”). Zalicza się do nich wszystkie odpady wymienione wyżej, a ponadto odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, 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, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady tekstyliów i odzieży. W powiązaniu do tych regulacji ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) i b) u.c.z.p. wskazał, iż regulamin utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy winien określać wymagania zarówno w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, jak i ich przyjmowania przez PSZOKi. Powyższe przepisy wskazują zatem łącznie frakcje odpadów objęte segregacją, a w konsekwencji – frakcje odpadów komunalnych, do których winny się odnosić uchwały podejmowane w oparciu o art. 6r ust. 3 i 3b u.c.z.p.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że wskazanie w § 2 ust. 1 pkt 12) Uchwały do odbioru od właścicieli nieruchomości przez uprawnione podmioty *„odpadów pozostałych po wysegregowaniu frakcji wskazanych w pkt 1-11 jako niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych”*, jest sprzeczne z art. 3 ust. 2 pkt 5) i 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) i b) u.c.z.p. Jak wskazano wyżej – w przepisach tych wymieniono frakcje odpadów podlegających segregacji, przy czym część z nich ma być odbierana sprzed posesji (art. 6c ust. 1 u.c.z.p.), a część ma być przyjmowana w PSZOKach (art. 3 ust. 2 pkt 6) u.c.z.p.). Oba te tryby są od siebie niezależne. Sposób pozbywania się odpadów nie wpływa więc na obowiązek ich zbierania z zachowaniem podziału na frakcje – system segregacji odpadów obowiązuje zawsze, aczkolwiek poszczególne ich rodzaje są odbierane od właścicieli nieruchomości lub przyjmowane przez PSZOKi. Oznacza to, że frakcja odpadów wyznaczona ustawowo do przyjęcia w PSZOKu jako segregowana, nie może być traktowana jako odpad niesegregowany (zmieszany) w sytuacji, gdy zostanie przez lokalnego uchwałodawcę dodatkowo przeznaczona do odbioru sprzed posesji. Analizując zatem Uchwałę zauważyć należy, że w punktach od 1 do 11 kwestionowanego postanowienia nie wymieniono wszystkich frakcji odpadów jakie podlegają segregacji zgodnie z ustawą. Jako przykład można wskazać

przeterminowane leki. Jako frakcja nieuwzględniona w punktach od 1 do 11 przedmiotowego postanowienia, pozostała po tak dokonanej segregacji, winna być zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 12) Uchwały potraktowana jako odpad niesegregowany (zmieszany) odbierany od właścicieli nieruchomości, podczas gdy przeterminowane leki są zawsze odpadem segregowanym. Zgodnie z przepisami ustawy odpady tej frakcji są obowiązkowo przyjmowane w PSZOKu, co jednak nie wyklucza możliwości ich równoczesnego odbioru przez uprawniony podmiot, jeśli tak zadecyduje rada gminy – zawsze jednak z zachowaniem zasad segregacji.

Podkreślić także należy, że akt prawa miejscowego jest aktem podustawowym, o charakterze wykonawczym do ustawy, czy też uzupełniającym. *Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo. Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego, będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany<sup>2</sup>.* Z powyższego wynika, że pomiędzy ustawą a 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) u.c.z.p., aby wyeliminować ewentualne wątpliwości co do odmiennego zakresu znaczeniowego poszczególnych sformułowań. Tymczasem w:

- § 3 ust. 1 Uchwały w tabeli nr 1 wyodrębniono „*odpady zmieszane lub pozostałości po sortowaniu*” (wers 1), pomimo, że nie sposób z treści Uchwały wywieść o różnicy pomiędzy „*odpadem zmieszonym*” a „*pozostałościami po sortowaniu*”. Ponadto w § 4 Uchwały posłużono się nieznanym w ustawie pojęciem „*odpadów resztkowych*”,
- § 3 ust. 1 Uchwały w tabeli nr 1 wyodrębniono „*surowce wtórne (tworzywa sztuczne, metal, opakowania wielomateriałowe)*” (wers 3), pomimo że ustawa nie posługuje się pojęciem ani surowców wtórnych jako frakcji odpadów, ani opakowań wielomateriałowych (modyfikacja ustawowej frakcji odpadów opakowaniowych wielomateriałowych). Pojęciem „*surowców wtórnych*” Rada Miasta Otwocka posłużyła się także – i to w sposób niekonsekwentny – w § 4 Uchwały,

---

<sup>2</sup> wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 lutego 2016 r., IV SA/GL 723/15

- § 3 ust. 1 Uchwały w tabeli nr 1 wyodrębniono „*odpady wielkogabarytowe*” (wers 6), modyfikując pojęcie ustawowe „*meble i inne odpady wielkogabarytowe*”, chociaż w sposób właściwy odpady te wyszczególniono w § 2 ust. 1 pkt 9) Uchwały. Inne modyfikacje tego terminu nastąpiły także w § 3 ust. 3 Uchwały oraz w § 6 ust. 2 pkt 6) Uchwały,
- § 6 ust. 2 pkt 11) Uchwały wyodrębniono „*ubrania i tekstylia*”, modyfikując pojęcie ustawowe „*odpady tekstyliów i odzieży*”.

Zgodnie z powołaną w Uchwale podstawą prawną akt ten winien określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Tylko uregulowanie powyższej kwestii w pełnym zakresie stanowi o zrealizowaniu upoważnienia ustawowego. W przeciwnym razie występuje istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Zgodnie z § 3 ust. 1 Uchwały w Tabeli nr 1 określono częstotliwość odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W postanowieniu tym uwzględniono frakcje odpadów z art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p. w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) u.c.z.p. Jednakże Rada Miasta Otwocka w § 2 ust. 1 Uchwały wyznaczyła do odbioru sprzed posesji jeszcze więcej frakcji odpadów: niektóre spośród frakcji wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 6) u.c.z.p. (tj. w § 2 ust. 1 pkt 7), 8) i 9) Uchwały), a nadto zupełnie dodatkowe (tj. w § 2 ust. 1 pkt 10) i 11) Uchwały) – wprowadzając w tym zakresie obowiązek oparty o art. 4 ust. 2a pkt 1) u.c.z.p. Oznacza to, że pełna realizacja upoważnienia ustawowego z art. 6r ust. 3 u.c.z.p. w zakresie określenia częstotliwości odbioru opadów komunalnych nastąpi tylko wówczas, gdy będzie się ona odnosiła do odpadów zbieranych selektywnie wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.z.p., ale także do wszystkich innych przeznaczonych w akcie prawa miejscowego przez lokalnego uchwałodawcę do odbioru sprzed posesji. W konsekwencji należy stwierdzić, iż w § 3 ust. 1 Uchwały nie ujęto wszystkich frakcji odpadów wskazanych przez Radę Miasta Otwocka do odbioru zgodnie z § 2 ust. 1 Uchwały, a tym samym nie określono częstotliwości ich odbioru. Dotyczy to: odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek (wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 7) Uchwały), popiołu z palenisk domowych (wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 10) Uchwały), odpadów tekstyliów i odzieży (wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 11) Uchwały).

Ponadto w § 3 ust. 1 Uchwały w Tabeli nr 1 określono częstotliwość odbioru odpadów w sposób niezgodny z ustawą. W przypadku odpadów zmieszanych przy zabudowanie jednorodzinnej oraz wielorodzinnej (1-10 mieszkańców) wskazano, iż będą one odbierane z częstotliwością 1 raz na dwa tygodnie, podczas gdy zgodnie z art. 6r ust. 3b u.c.z.p. w okresie

od kwietnia do października częstotliwość odbierania tych odpadów z budynków wielolokalowych (wszystkich tj. bez rozróżnienia liczby lokali czy mieszkańców) nie może być rzadsza niż raz na tydzień. Dalej w przypadku odpadów ulegających biodegradacji przy zabudowanie jednorodzinnej oraz wielorodzinnej (1-10 mieszkańców) wskazano, że będą one odbierane 1 raz na dwa tygodnie, a w okresie od 1.06 do 31.08 – 1 raz na tydzień, podczas gdy zgodnie z 6r ust. 3b u.c.z.p. częstotliwość odbioru tych odpadów zastrzeżona jako nie rzadsza niż raz na tydzień powinna obowiązywać w budynkach wielolokalowych (wszystkich tj. bez rozróżnienia liczby lokali czy mieszkańców) w dłuższym okresie – od kwietnia do października.

Postanowienia aktu prawa miejscowego muszą być precyzyjne, nienasuujące jakichkolwiek wątpliwości i wewnętrznie spójne. Prawodawca lokalny ma obowiązek wskazywać adresatowi uchwały przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie norm niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (vide: I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Trybunał Konstytucyjny wyznaczył wymogi „określoności prawa” w szerokim znaczeniu – jako precyzyjność przepisu oraz jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów z uwagi na jego legislacyjną poprawność. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych. Przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Przy jasności przepisu chodzi o jego zrozumiałość na gruncie języka powszechnego. Spełnienie tych warunków stanowi także o zachowaniu zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego obywateli<sup>3</sup>. Wymogi te nie zostały jednak zrealizowane w § 3 Uchwały, gdyż postanowienia określające częstotliwość odbioru odpadów pozostają wewnętrznie sprzeczne. W Tabeli nr 1 określonej w § 3 ust. 1 Uchwały wskazano częstotliwość odbioru „*odpadów wielkogabarytowych*” (miało być zapewne „*mebli i innych odpadów wielkogabarytowych*” – jak wskazano wyżej) oraz „*zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego*”, określając ją w zależności od rodzaju nieruchomości odpowiednio na: 2 razy w roku, min. 1 raz na 2 miesiące lub 1 raz na 2 miesiące. Jednakże dalej w § 3 ust. 3 Uchwały postanowiono, że „*odbiór wielkogabarytowego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz odpadów wielkogabarytowych odbywa się po uprzednim zgłoszeniu*”:

---

<sup>3</sup> tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.10.2009 r., sygn. Kp 3/09, Legalis nr 175631

- w zabudowie jednorodzinnej – w terminie wskazanym w harmonogramie odbioru odpadów dla danego rejonu;

- w zabudowie wielorodzinnej – nie rzadziej niż raz na miesiąc”.

O ile można założyć, że w tych dwóch postanowieniach podstawą zróżnicowania częstotliwości odbioru zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego może być jego gabaryt tj. mniejszy sprzęt jest wówczas odbierany zgodnie z częstotliwością określoną w Tabeli nr 1 z § 3 ust. 1 Uchwały, a większy – zgodnie z częstotliwością określoną w § 3 ust. 3 Uchwały, to niejednoznaczne, a wręcz sprzeczne względem siebie pozostają częstotliwości określone dla frakcji mebli i innych odpadów wielkogabarytowych. Zgodnie z Tabelą nr 1 z § 3 ust. 1 Uchwały odpady wielkogabarytowe w zabudowie wielorodzinnej odbierane są 2 razy w roku lub 1 raz na 2 miesiące, podczas gdy według § 3 ust. 3 Uchwały w tych samych przypadkach – nie rzadziej niż raz na miesiąc.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.z.p. gmina na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 u.c.z.p., może przejąć od właścicieli nieruchomości w całości lub w części obowiązki wyposażenia nieruchomości w worki lub pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stosownie do tego przepisu w § 4 Uchwały postanowiono, że wszystkie nieruchomości wyposażone zostaną w pojemniki lub worki do gromadzenia odpadów komunalnych tj.: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych, bioodpadów oraz odpadów reszkowych (zachowano pojęcia jak w Uchwale). Następnie wymieniono szczegółowe zasady przyporządkowujące rodzaj frakcji do pojemnika lub worka w zależności od rodzaju zabudowy nieruchomości (nieruchomości jednorodzinne /nieruchomości wielorodzinne). W żaden jednak sposób w tych dalszych zasadach nie uwzględniono frakcji bioodpadów – frakcję tę pominięto, pomimo że została uprzednio w tym postanowieniu wymieniona. Nie zachowano także w obrębie tej regulacji jednolitej terminologii w odniesieniu do frakcji odpadów – pomimo ich konkretnego wymienienia, jak przytoczono powyżej m.in.: metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe czy odpady reszkowe, w dalszej części tego postanowienia użyto już zwrotów „surowców wtórnych” czy „odpadów zmieszanych”. Zabieg taki może wywoływać u adresatów normy wątpliwości co do tożsamości tych frakcji. Z tych względów także w tym przypadku nie ma zachowanych wymogów określoności prawa, o których mowa wyżej.

W § 6 Uchwały postanowiono o sposobie świadczenia usług przez PSZOK. W § 6 ust. 2 Uchwały w punktach od 1) do 12) wymieniono frakcje odpadów komunalnych przyjmowanych



przez te punkty. Regulacja ta pozostaje sprzeczna z art. 3 ust. 2 pkt 6) u.c.z.p. oraz z art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. b) u.c.z.p. w zakresie w jakim pominięto odpady niebezpieczne, a także bioodpady (chyba że w przypadku ostatniej frakcji wolą Rady Miasta Otwocka było skorzystanie z art. 3 ust. 2c u.c.z.p., do czego jednak w Uchwale nie nawiązano, choćby poprzez powołanie tego przepisu w podstawie prawnej). Ponadto w § 6 ust. 2 pkt 8) Uchwały wymieniono frakcję zużytych baterii i akumulatorów, jednakże zawężając ją do tych, „o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 13 regulaminu” – mimo, że nie określono w Uchwale „regulaminu”, do którego nawiązano. Po raz kolejny należy zatem zwrócić uwagę, iż przepisy aktu prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny, jasny, jednoznaczny i nie nasuwający jakichkolwiek wątpliwości u adresatów. Brak uszczegółowienia „regulaminu” powoduje, że odbiorca aktu nie może ustalić na podstawie Uchwały pełnego, czytelnego wzorca zachowania. Organ nadzoru może poczynić założenie, że regulaminem tym prawdopodobnie jest Uchwała nr XV/130/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka (zwana dalej „Regulaminem”). W § 1 ust. 2 pkt 13) tego Regulaminu postanowiono, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych dotyczy odpadów niebezpiecznych, w tym (a) zużytych baterii i akumulatorów ołowiowych, (b) zużytych baterii i akumulatorów niklowo-kadmowych. Zwrócić jednakże należy uwagę, że przepisy art. 3 ust. 2 pkt 6) u.c.z.p. oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. b) u.c.z.p. wymieniają odrębnie odpady niebezpieczne oraz zużyte baterie i akumulatory. Nie są to pojęcia zamienne. Co więcej, katalog odpadów niebezpiecznych jest znacznie szerszy niż tylko zużyte baterie i akumulatory, co wynika z Rozporządzenia z Ministra Klimatu w sprawie katalogu odpadów z dnia 2 stycznia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 10). Jednocześnie także nie wszystkie baterie i akumulatory stanowią odpad niebezpieczny w świetle wyżej wskazanego rozporządzenia. Tym samym odesłanie poczynione w § 6 ust. 2 pkt 8) Uchwały przy frakcji zużytych baterii i akumulatorów jest wadliwe z dwóch powodów: po pierwsze – w postanowieniu Regulaminu, do którego się odwołano, jest mowa o frakcji odpadów niebezpiecznych, a jedynie przykładowo wymieniono baterie i akumulatory (w ramach otwartego katalogu odpadów niebezpiecznych), a po drugie – zgodnie z ustawą frakcja zużytych baterii i akumulatorów obejmuje wszystkie odpady tego rodzaju, bez jakiegokolwiek ich zawężenia do konkretnego typu (w szczególności ołowiowych lub niklowo-kadmowych).

Następnie w § 6 ust. 9 Uchwały postanowiono, że „*Prezydent Miasta Otwocka podaje do publicznej wiadomości na stronie internetowej miasta termin odbioru w/w*”. Regulacja ta nie jest jasna, czytelna dla adresata, gdyż nie wynika z niej jakiego zakresu informacje mają być udostępnione na stronie internetowej. Zauważyć należy, że także kilka bezpośrednio

poprzedzających postanowień nie ma żadnego związku merytorycznego, logicznego z zakwestionowaną regulacją. Ze względów jakie podano wyżej w uzasadnieniu także i w tym przypadku nie zostały zachowane wymogi określoności prawa.

Zgodnie z § 6 ust. 10 Uchwały *„Usługi świadczone przez Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych nie obejmują przyjmowania odpadów komunalnych pochodzących z innych gmin”*. Postanowienie to wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 6r ust. 3 u.c.z.p.

Jednym z obligatoryjnych zagadnień jakie powinno być unormowane w Uchwale jest 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, co wynika z art. 6r ust. 3d u.c.z.p. w zw. z art. 6r ust. 3 u.c.z.p. Jak wynika z brzmienia powyższego przepisu – w zakresie tej delegacji nie mieści się ograniczenie terminu na zgłaszanie reklamacji. Tymczasem w § 8 ust. 1 Uchwały wskazano, że przypadki niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne właściciele nieruchomości mogą zgłaszać *„niezwłocznie (dzień po terminie wyznaczonym harmonogramem odbioru odpadów komunalnych)”*. Podobnie w § 9 ust. 2 Uchwały jako *„niezwłoczny”* określono termin na zgłoszenie przypadku niewłaściwego świadczenia usług przez prowadzącego PSZOK. Należy zatem wskazać, iż upływ tak wskazanych terminów spowoduje w świetle Uchwały utratę uprawnienia do dokonania reklamacji, mimo że nie ma ku temu podstaw w przepisach ustawowych. Jeżeli podstawą aktu prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe do określenia jedynie trybu i sposobu dokonywania zgłoszeń, to rada gminy nie może w żaden sposób wystąpić poza przedmiotowe granice tego upoważnienia. W ocenie organu nadzoru przekroczeniem tym jest wyznaczenie terminów do dokonania zgłoszeń o jakich mowa wyżej, niezależnie nawet od wątpliwości nasuwających się w odniesieniu do długości tych terminów w aspekcie konsekwencji utraty uprawnienia.

Konkludując – z uwagi na to, że w Uchwale nie określono częstotliwości odbioru wszystkich odpadów komunalnych przeznaczonych do odbioru sprzed posesji, a w pozostałym zakresie uczyniono to w sposób niezgodny z ustawą czy wewnątrznie sprzeczny, a ponadto nie uwzględniono przyjmowania przez PSZOK wszystkich frakcji odpadów komunalnych nakazanych ustawą – Uchwała nie realizuje pełnego zakresu upoważnienia ustawowego, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości, niezależnie nawet od istotnego naruszenia prawa wskazanego na wstępie (braku opinii nakazanej prawem). W uzasadnieniu omówiono także inne uchybienia Uchwały.

Tym niemniej należy podkreślić, iż o takim zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego decyduje dodatkowy jeszcze argument. Należy mieć na uwadze, że zapewnieniu realizacji systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych służy kilka aktów prawa miejscowego przewidzianych przez ustawę. Obok uchwał podejmowanych w oparciu o art. 6r ust. 3 u.c.z.p. są to także regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy z art. 4 u.c.z.p. Akty te muszą się uzupełniać, zawierać spójne regulacje, nie mogą być ze sobą sprzeczne. Tymczasem zestawienie postanowień Uchwały z Regulaminem prowadzi do wniosku, iż warunku tego Rada Miasta Otwocka nie wypełniła. W aktach tych nie zachowano spójności m.in. w zakresie wyszczególnienia frakcji odpadów zbieranych selektywnie (w § 1 ust. 2 Regulaminu obok „odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów” wymieniono odrębnie „odpady zielone” pominięte w Uchwale), wyszczególnienia frakcji odpadów przyjmowanych przez PSZOK (w § 4 ust. 1 pkt 12) Regulaminu uwzględniono „odpady biodegradowalne” pominięte w Uchwale), określenia częstotliwości odbioru odpadów (odmienność zarówno co do wyznaczonych minimalnych częstotliwości, jak i rodzaju frakcji odpadów odbieranych), czy zakresu realizacji przez Miasto Otwock obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki. Organ nadzoru sygnalizował już wcześniej potrzebę dostosowania Regulaminu do obowiązującego prawa, tym niemniej Rada Miasta Otwocka aktualnie nie zdecydowała się na jego zmianę przy okazji podjęcia Uchwały. Ta natomiast także nie jest pozbawiona istotnych uchybień. W rezultacie, wobec braku podjęcia przez Radę Miasta Otwocka działań zmierzających do prawidłowego uregulowania przedmiotowych kwestii, organ nadzoru poza wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego rozważa wniesienie stosownej skargi do sądu administracyjnego wobec drugiego z wymienionych aktów.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*  
*/podpisano elektronicznie/*