



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 19 grudnia 2025 r.

PNIK-I.4131.842.2025

Rada Gminy Krzyżanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

§ 1 uchwały Nr XII/126/2025 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 21 listopada 2025 r. zmieniającej uchwałę Nr XI/103/2019 Rady Gminy Krzyżanów w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w części dotyczącej zmienianego § 6 w zakresie: pkt 3; pkt 4 w zakresie wyrazów: „lub upoważniony pracownik Urzędu Gminy” oraz „lub zgłoszonych do przekazania w stosunku do informacji zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w pkt 3”; pkt 5 oraz pkt 6.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 listopada 2025 r. Rada Gminy Krzyżanów podjęła uchwałę Nr XII/126/2025 zmieniającą uchwałę Nr XI/103/2019 Rady Gminy Krzyżanów w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela

nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uchwała ta doręczona została Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 21 listopada 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Krzyżanów zawiadomienia z dnia 1 grudnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.842.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 5 grudnia 2025 r. znak: KI.6131.35.2025 poinformowano, że zastrzeżenia wskazane w ww. zawiadomieniu uznane zostały za zasadne.

Mimo powyższego oświadczenia 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 niezgodnych z prawem postanowień niniejszej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XII/126/2025 Rady Gminy Krzyżanów stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3-3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), 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 uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Stosownie natomiast do brzmienia art. 6r ust. 3d ustawy uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wskazane w cytowanych przepisach elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w takiej uchwale. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności

(art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XII/126/2025 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 21 listopada 2025 r. zmieniająca uchwałę Nr XI/103/2019 Rady Gminy Krzyżanów w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zawiera postanowienia naruszające porządek prawny w sposób istotny.

W § 1 uchwały Nr XII/126/2025 Rada Gminy Krzyżanów nadała nowe brzmienie § 6 uchwały Nr XI/103/2019. W nowym § 6 pkt 3 zmienianej uchwały rada postanowiła, że przyjęcie odpadów w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych dostarczonych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu gminy Krzyżanów będzie możliwe po okazaniu potwierdzenia złożenia w Urzędzie Gminy Krzyżanów oświadczenia. Oświadczenie zawiera imię i nazwisko właściciela nieruchomości, adres zamieszkania, planowany termin dostarczenia do punktu selektywnego zbierania odpadów oraz ich rodzaj. Regulacja powyższa przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 6r ust. 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru nakładanie na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady do PSZOK obowiązku składania jakichkolwiek oświadczeń oraz okazywania potwierdzenia ich złożenia nie mieści się w granicach kompetencji przekazanej radzie gminy. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy postanowił, że zadaniem gminy jest utworzenie w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który zapewni przyjmowanie co najmniej odpadów wymienionych w tym przepisie. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 6r ust. 2d ustawy, w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Zatem postanowienie o konieczności uzyskania i okazania oświadczenia uprawniającego do przekazania odpadów do PSZOK nie znajduje umocowania w art. 6r ust. 3 ustawy i jednocześnie narusza wskazane wyżej przepisy. Dodatkowo nowa treść § 6 pkt 3 zmienianej uchwały narusza art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691). 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 jest zatem 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). W związku z tym organy gminy są w stanie, na podstawie posiadanych danych, zweryfikować uprawnienie do korzystania z PSZOK, zatem wymaganie przedstawienia w tym celu dodatkowego potwierdzenia istotnie narusza powołany wyżej przepis. Uzupełniając należy zwrócić też uwagę, że obowiązki na właścicieli nieruchomości nakłada bezpośrednio ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 tej ustawy uchwała rady gminy (regulamin utrzymania czystości i porządku). Treść uchwały podjętej na mocy art. 6r ust. 3 ustawy regulować ma wyłącznie szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w zamian za uiszczonej opłatę. Przepis art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a zatem jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 242/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 773/21).

W nowym § 6 pkt 4 zmienianej uchwały rada postanowiła, że pracownik obsługujący punkt selektywnego zbierania odpadów lub upoważniony pracownik Urzędu Gminy jest upoważniony do weryfikacji rodzaju i ilości dostarczonych odpadów lub zgłoszonych do przekazania w stosunku do informacji zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w pkt 3. Mając na uwadze opisane powyżej rozważania, dotyczące nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku składania oświadczenia

i okazywania potwierdzenia jego złożenia – za niezgodną z prawem należy uznać nową treść § 6 pkt 4 zmienianej uchwały w zakresie wyrazów: „lub zgłoszonych do przekazania w stosunku do informacji zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w pkt 3”. Nowy § 6 pkt 4 zmienianej uchwały, z powodów które zostaną natomist przedstawione poniżej, nie mieści się w granicach ustawowego upoważnienia w części dotyczącej wyrazów „lub upoważniony pracownik Urzędu Gminy”.

Rada Gminy Krzyżanów przekroczyła granice upoważnienia wynikającego z art. 6r ust. 3 ustawy w nowych regulacjach § 6 pkt 4, 5 i 6 zmienianej uchwały, ponieważ nałożyła obowiązki na pracowników Urzędu Gminy. Rada – jako organ stanowiący – nie jest upoważniona do regulowania i wskazywania zadań do realizacji komórkom organizacyjnym urzędu gminy. Powyższe regulacje stanowią przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i jednocześnie wkraczają w materię uregulowaną dla organu wykonawczego tj. wójta. W ocenie organu nadzoru żaden przepis rangi ustawowej nie upoważnia rady do delegowania organizacji pracy w urzędzie. Zgodnie z brzmieniem art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej u.s.g.), natomiast organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 u.s.g.). Ustawa zasadnicza oraz ustawa o samorządzie gminnym rozróżniają zatem w sposób wyraźny organy stanowiące i wykonawcze gminy. Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Domniemanie właściwości rady "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" oznacza, że rada gminy – jako organ kolegialny – podejmuje działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 u.s.g.) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 u.s.g.); organ ten nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (zob. wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 274/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 184/08; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627/15). Należy również zwrócić uwagę na przepis art. 33 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Ta kompetencja wójta ma charakter wyłączny, to znaczy, że żaden inny podmiot nie jest właściwy, by podejmować wiążące rozwiązania w tym zakresie. W wyroku z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, że: „Rada gminy nie jest uprawniona do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 u.s.g. organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia”. Wskazana kompetencja w oczywisty sposób związana jest nie tylko z kierowniczą funkcją wójta

wynikającą z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale również z jego uprawnieniami wynikającymi z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, [...] wykonują: wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Należy też podkreślić, że kompetencje wójta, w tym zakresie, rozciągają się nie tylko na pracowników urzędu, ale także na pracowników gminnych jednostek organizacyjnych. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1320/14, sąd stwierdził, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jest kierownikiem urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Ma on również prawo zwolnić z zajmowanego stanowiska, jeśli istnieją ku temu uzasadnione powody. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy, Rada Gminy Krzyżanów nie może w uchwale dotyczącej szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów - nakładać jakichkolwiek obowiązków na pracowników Urzędu Gminy. Z tych powodów regulacja całego nowego § 6 pkt 5 i 6 zmienianej uchwały oraz regulacja nowego § 6 pkt 4 zmienianej uchwały w zakresie wyrazów „lub upoważniony pracownik Urzędu Gminy” przekraczają upoważnienie ustawowe wynikające z art. 6r ust. 3 ustawy i naruszają art. 33 ustawy o samorządzie gminnym. Dodatkowo należy zauważyć, że przepisem nowego § 6 pkt 5 zmienianej uchwały rada w istotny sposób naruszyła prawo, ponieważ wkroczyła w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości. Zgodnie natomiast z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania przedmiotowej uchwały. Zgodnie z treścią § 129 ust. 2 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), w tytule rozporządzenia zmieniającego określenie przedmiotu rozporządzenia rozpoczyna się od zwrotu: "zmieniające rozporządzenie w sprawie...", pomijając nazwę organu, który wydał rozporządzenie zmieniane, i datę wydania tego rozporządzenia, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których zostało ogłoszone rozporządzenie zmieniane i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany. Tym samym tytuł przedmiotowej uchwały nie spełnia wskazanych wyżej wymogów, zatem stwierdzenia nieważności wymaga treść tytułu uchwały w zakresie wyrazów „Nr XI/103/2019 Rady Gminy Krzyżanów”.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na błędy językowe popełnione przez Radę Gminy Krzyżanów przy uchwalaniu przedmiotowej uchwały. W nowym § 6 pkt 2 zmienianej uchwały rada postanowiła, że wprowadza ograniczenie ilości odpadów zbieranych w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Regulacja taka w zakresie słowa „zbieranych” nie odpowiada nazewnictwu stosowanemu przez ustawodawcę. W art. 6r ust. 3a ustawy prawodawca stanowi o możliwości ograniczenia ilości wymienionych frakcji odpadów komunalnych, które są odbierane lub przyjmowane – nie zaś zbierane – przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Natomiast w nowym § 6 pkt 2 lit. a zmienianej uchwały rada uregulowała kwestię przyjmowania w PSZOK odpadów budowlanych rozbiórkowych z gospodarstw domowych, podczas gdy ustawodawca w art. 6r ust. 3a ustawy posługuje się pojęciem „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych”.

Reasumując, uchwała Nr XII/126/2025 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 21 listopada 2025 r. zmieniająca uchwałę Nr XI/103/2019 Rady Gminy Krzyżanów w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – zawiera w swojej treści postanowienia w istotny sposób naruszające prawo tj.: art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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.

Mając na uwadze powyższe, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Krzyżanów