



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.225.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2023 r.

Rada Gminy Oporów

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 XLVI/216/23 Rady Gminy Oporów z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Oporów.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2023 r. Rada Gminy Oporów podjęła uchwałę Nr XLVI/216/23 w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Oporów.”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 marca 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Oporów zawiadomienia z dnia 17 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.225.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na powyższe zawiadomienie Rada Gminy Oporów nie udzieliła odpowiedzi.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLVI/216/23 Rady Gminy Oporów stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 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. 4 ust. 1 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące wymagań i obowiązków wskazanych tym przepisem. Dodatkowo, rada gminy może w regulaminie uregulować kwestie wskazane przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2a ustawy. Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązującym na jej terenie. Ta część regulaminu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem niewypełnienia delegacji ustawowej, które tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i literaturze przedmiotu, uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez pominięcie w jej treści chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały, co ma miejsce w niniejszej sprawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn., akt IV SA/Wr 567/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja

2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12). Jednocześnie, dokonując analizy przepisu art. 4 ustawy, nie można mieć wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie powinien wykraczać poza materię przewidzianą w tymże artykule. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem. Regulacje te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza także, że rada gminy, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązana do działania ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Oporów, stanowiący załącznik do uchwały Nr XLVI/216/23 Rady Gminy Oporów z dnia 27 lutego 2023 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Analiza treści § 2 Regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, w części dotyczącej ustalenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych takich odpadów komunalnych jak: papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (które wskazane zostały przez Radę w § 1 ust. 1 pkt 1-6 Regulaminu. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej następujące rodzaje odpadów komunalnych: 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. Zauważyć należy, że Rada w § 2 pkt 4, 5 i 6 Regulaminu postanowiła, że w punkcie selektywnego zbierania odpadów będą odbierane odpady komunalne, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 7-15 Regulaminu, pominęła natomiast kwestię zapewnienia przyjmowania w PSZOK odpadów wymienionych w § 1 ust. 1 pkt 1-6 Regulaminu, czyli takich jak: papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Pomińnięcie, którego dopuściła się Rada w § 2 Regulaminu narusza także art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, określającego zadania własne gminy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, gmina zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej: odpadów komunalnych wymienionych w punkcie 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że pominięcie, do którego doszło w § 2 Regulaminu oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W § 5 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że pojemniki na niesegregowane odpady komunalne pozostałe i odpady komunalne segregowane mają być rozmieszczone na terenie nieruchomości. Należy zauważyć, że regulacja powyższa nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem Rada ma obowiązek określić w Regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku

publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Omawiany § 5 ust. 2 Regulaminu nie określa jakichkolwiek warunków rozmieszczenia pojemników i worków na terenie nieruchomości, a jedynie informuje o konieczności ich rozmieszczenia.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 6 ust. 5 Regulaminu. Rada postanowiła w nim, że właściciel nieruchomości utrzymuje pojemniki do zbierania odpadów w należytym stanie sanitarnym i porządkowym poprzez zapewnienie odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia. Taka regulacja nie jest wystarczająca dla uznania, że Regulamin w sposób kompleksowy realizuje delegację ustawową wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Brak zamieszczenia w treści postanowienia § 6 ust. 5 Regulaminu dodatkowych informacji np. o obowiązku mycia i dezynfekcji pojemników na odpady, które to czynności stanowią o utrzymaniu ich w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym powoduje, że Rada nie wypełniła w sposób właściwy delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 7 Regulaminu Rada nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ w przepisie tym nie zawarła informacji o możliwości pozbywania się, poprzez odwiezienie do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, takich odpadów jak: papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady i jednocześnie nie ustaliła częstotliwości pozbywania się wskazanych rodzajów odpadów poprzez odwiezienie do PSZOK. Należy zauważyć, że w § 7 ust. 2 Regulaminu Rada ustaliła jedynie częstotliwość odbioru takich odpadów jak: papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady – z terenu nieruchomości, pominięta natomiast kwestię ich odbioru w PSZOK. Brak powyższego elementu oznacza, że Rada nie wypełniła w sposób właściwy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Nie wypełniają delegacji wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulacje § 7 ust. 4 i 5 Regulaminu. Rada w powyższych ustępach § 7 Regulaminu poinformowała o możliwości dostarczenia do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych następujących frakcji odpadów: meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, 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, odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych, odpady niebezpieczne, zużyte opony oraz odpady tekstyliów i odzieży. Przepisy te nie określają jednakże częstotliwości pozbywania się opisanych wyżej odpadów komunalnych. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy Rada zobowiązana jest do wskazania w Regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dla właściwego wypełnienia delegacji ustawowej płynącej w ww. przepisie niezbędne jest zatem nie tylko wskazanie sposobu, ale również częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. Wobec powyższego regulacje § 7 ust. 4 i 5 Regulaminu nie realizują w prawidłowy sposób przepisu kompetencyjnego.

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Oporów, stanowiący załącznik do uchwały Nr XLVI/216/23 Rady Gminy Oporów z dnia 27 lutego 2023 r., zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu, odbieraniu oraz przyjmowaniu od właścicieli nieruchomości takiego rodzaju odpadów komunalnych jak metal, czym przekroczyła granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz naruszyła art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy. Wbrew brzmieniu ww. przepisów postanowiono w Regulaminie o selektywnym zbieraniu metalu, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem – metale. Rada wprowadziła zatem do niniejszej uchwały rodzaj frakcji odpadów, którego ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy tj. art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 ustawy, należy stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów. Przypomnieć warto, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Zastrzeżenie to dotyczy także treści § 11 ust. 2 Regulaminu.

Nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy regulacja zawarta w § 1 ust. 1 pkt 12 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że ustanawia selektywne zbieranie zużytych opon z wyłączeniem opon od pojazdów i maszyn rolniczych. Wskazany przepis Regulaminu w zakresie wyrazów „z wyłączeniem opon od pojazdów i maszyn rolniczych”, wykracza poza zakres kompetencji przekazany w ustawie. Zarówno przepis art. 3 ust. 2 pkt 6, jak i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy stanowią o frakcji odpadów, jaką są zużyte opony, bez dalszego określania rodzaju tych opon (np. z samochodów osobowych) lub stosowania jakichkolwiek wyłączeń (np. z wyłączeniem opon od pojazdów i maszyn rolniczych). Jedynym ograniczeniem dozwołonym przez ustawodawcę jest wynikające z art. 6r ust. 3a ustawy, ograniczenie ilości zużytych opon, które Rada może wprowadzić podejmując uchwałę na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Brak możliwości wprowadzania w Regulaminie jakichkolwiek ograniczeń, co do rodzaju lub pochodzenia zużytych opon powoduje, że § 1 ust. 1 pkt 12 Regulaminu w zakresie wyrazów „z wyłączeniem opon od pojazdów i maszyn rolniczych” przekracza granice upoważnienia z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a powyższe dotyczy również § 7 ust. 5 Regulaminu w zakresie wyrazów „od samochodów osobowych”.

W § 2 pkt 3 Regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujący bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym będą zwolnieni w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Omawiany § 2 pkt 3 Regulaminu nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i dodatkowo stanowi powtórzenie i modyfikację przepisu art. 6k ust. 4a ustawy. Należy podkreślić, że na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy Rada uzyskała prawo, ale do określenia w Regulaminie wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz do zwolnienia właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady, nie zaś do zwolnienia właścicieli takich nieruchomości w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – które następuje w uchwale podjętej na podstawie art. 6k ust. 4a ustawy. Wobec powyższego uchwalając § 2 pkt 3 Regulaminu Rada wykroczyła poza granice upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada w § 2 pkt 5 Regulaminu postanowiła, że zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny przeznaczony dla gospodarstw domowych wydzielony z odpadów komunalnych będzie odbierany w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Regulacja ta w zakresie wyrazów „przeznaczony dla gospodarstw domowych” przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jest niezgodna z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Ustawodawca we wskazanych przepisach posługuje się pojęciem „zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny” i nie wprowadza w tym miejscu żadnych ograniczeń, czy dodatkowych warunków. Uwaga ta dotyczy również § 7 ust. 4 Regulaminu. Przypomnieć warto, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, wobec tego winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie wykraczać poza zakres upoważnienia.

Nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy treść § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami dotyczącymi usuwania nieczystości płynnych”. Rada postanowiła w tym przepisie, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego pod warunkiem nie zanieczyszczania środowiska i odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego, przy czym usuwanie powstałych ścieków winno odbywać się zgodnie z przepisami dotyczącymi usuwania nieczystości płynnych. Treść § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami dotyczącymi usuwania nieczystości płynnych” narusza także hierarchiczny system źródeł prawa. Należy zauważyć, że 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 WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym stwierdził, 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 Rzeczypospolitej Polskiej hierarchicznym systemem źródeł prawa.

W ocenie organu nadzoru tytuł Rozdziału 2 oraz regulacje § 5 i 6 Regulaminu są niezgodne z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten nakłada na Radę obowiązek określenia w Regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Rada wbrew regulacjom ustawowym postanowiła jedynie o pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, pomijając całkowicie kwestię możliwości gromadzenia odpadów w workach.

Rada w § 5 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu ustaliła minimalną pojemność pojemników do zbierania odpadów komunalnych „z obszarów zabudowy wielorodzinnej” oraz „w obszarach zabudowy jednorodzinnej”, co przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2. Trzeba podkreślić, że ustawodawca posługuje się pojęciem „budynków mieszkalnych jednorodzinnych” (art. 3 ust. 2d, art. 4 ust. 2a pkt 4, art. 6k ust. 4a, art. 6r ust. 3b ustawy) oraz „budynków wielolokalowych” (art. 1 pkt 1 lit. b, art. 2a ust. 1 i 4, art. 6r ust. 3b ustawy), a rada gminy nie jest uprawniona do dokonywania modyfikacji pojęć przyjętych w przepisach powszechnie obowiązujących. Uwaga ta odnosi się też do § 6 ust. 1, 2, 3, § 7 ust. 1 pkt 1 i 2, pkt 4 lit. a i b, § 9 ust. 1 i 2, § 10 ust. 1, § 11 ust. 2, § 16 ust. 2 oraz § 17 ust. 1 pkt 1 Regulaminu. Podejmując uchwałę, będącą aktem prawa miejscowego, rada gminy zobowiązana jest do przestrzegania granic upoważnienia ustawowego, a podejmowanie regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób, stanowi istotne naruszenie prawa.

Wykracza poza granice upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy regulacja § 5 ust. 1 pkt 2 lit. c Regulaminu w zakresie wyrazów „opakowania wielomateriałowe”. Ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, posługuje się pojęciem „odpadów opakowaniowych wielomateriałowych”, nie zaś pojęciem „opakowania wielomateriałowe”. Rada, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie została upoważniona do dokonywania modyfikacji pojęć zdefiniowanych przez ustawodawcę w zakresie nazewnictwa poszczególnych frakcji odpadów komunalnych. Zastrzeżenie to dotyczy także § 5 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 6 ust. 2 pkt 1 lit. c, pkt 2 lit. c, ust. 3 pkt 1 lit. d oraz § 11 ust. 2 Regulaminu.

W § 5 ust. 1 pkt 2 lit. d Regulaminu Rada ustaliła minimalną pojemność pojemników do zbierania odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów – odpadów kuchennych. Regulacja taka przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy w zakresie wyrazów „odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem” oraz „odpady kuchenne”. Stosownie do treści art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, gmina zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych o nazwie „bioodpady”. Postanowienie zatem o odpadach ulegających biodegradacji, czy o odpadach kuchennych nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i w sposób istotny narusza prawo. Uwaga ta odnosi się również do następujących regulacji Regulaminu: § 5 ust. 1 pkt 3 lit. d, § 6 ust. 2 pkt 1 lit. d, pkt 2 lit. d, ust. 3 pkt 1 lit. e oraz § 11 ust. 2.

Rada w § 7 ust. 2 pkt 3 Regulaminu wskazała częstotliwość odbioru odpadów komunalnych tj. papieru, natomiast w § 1 ust. 1 pkt 1 Regulaminu ustanowiono prowadzenie selektywnego zbierania nie tylko papieru, ale również tektury. Wyodrębniając dodatkowo tekturę, jako odpad komunalny podlegający selektywnemu zbieraniu, Rada winna w § 7 ust. 2 pkt 3 Regulaminu uzupełnić ten zapis o informację, że dotyczy on również tektury. Warto podkreślić, że poszczególne przepisy Regulaminu muszą być ze sobą spójne. Regulamin stanowi bowiem akt prawa miejscowego, podczas tworzenia którego należy stosować 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, ale również wewnętrznie spójny. Treść § 7 ust. 2 pkt 3 Regulaminu przekracza zatem granice upoważnienia z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Opisana uwaga odnosi się też do § 1 ust. 2 Regulaminu.

Nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz narusza Zasady techniki prawodawczej regulacja § 7 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „o których mowa w § 1”. Rada

postanowiła w tym przepisie, że pozbywanie się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego w tym koszy ulicznych, o których mowa w § 1 powinno odbywać się z częstotliwością gwarantującą nieprzepełnienie pojemników, jednak nie rzadziej niż raz na 4 tygodnie. Należy jednak zauważyć, że treść przywołanego § 1 – w żadnym miejscu nie dotyczy koszy ulicznych, o których Rada stanowi w § 7 ust. 3 Regulaminu. Zasady techniki prawodawczej wymagają, by przepisy uchwały zawierały postanowienia jasny, precyzyjny i wyczerpujący.

W § 9 i 10 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do gromadzenia w pojemnikach lub workach odpadów wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 8-14 (w § 9) i pkt 7-14 (w § 10), postanawiając równocześnie o odbiorze tych odpadów przez odbiorcę odpadów. Powyższe oznacza, że Rada ustanowiła w § 9 i 10 Regulaminu odbiór bezpośrednio z terenu nieruchomości takich odpadów jak np.: zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych, zużyte baterie i akumulatory oraz zużyte opony. Kwestia powyższa nie została jednakże uregulowana przez Radę w § 2 Regulaminu, ustalającym zasady prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów. W § 2 pkt 4-6 Regulaminu w zakresie tych zasad postanowiono jedynie, że odpady o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 7-15 Regulaminu przyjmowane są w punkcie selektywnego zbierania odpadów, czyli wyłącznie w PSZOK. Jak to zostało opisane powyżej postanowienia uchwały będącej aktem prawa miejscowego muszą być spójne, czytelne i precyzyjne, w innym bowiem razie naruszają Zasady techniki prawodawczej. Dodatkowo należy zauważyć, że w przypadku postanowienia o odbiorze odpadów określonych w § 1 ust. 1 pkt 7-15 Regulaminu przez odbiorcę odpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości, Rada zobowiązana jest do wskazania częstotliwości pozbywania się odpadów, o czym stanowi art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Wykracza poza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy regulacja § 11 ust. 2 Regulaminu, ponieważ ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy wprowadził obowiązek selektywnego zbierania takich odpadów jak „tworzywa sztuczne”, a nie „tworzywo sztuczne”, jak postanowiła Rada w § 11 ust. 2 Regulaminu. Jak to zostało opisane wyżej Rada nie jest uprawniona do dokonywania modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów.

Reasumując, uchwała Nr XLVI/216/23 Rady Gminy Oporów z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Oporów.”, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 4 ust. 2 pkt 2 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.

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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Oporów