



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 stycznia 2023 r.

Poz. 351

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1306.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 3 stycznia 2023 r.

Rada Miejska w Rzgowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LIV/560/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2022 r. Rada Miejska w Rzgowie podjęła uchwałę Nr LIV/560/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2022 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Rzgowie zawiadomienia z dnia 21 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1306.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. Na przedmiotowe zawiadomienie Rada Miejska w Rzgowie nie udzieliła odpowiedzi.

W związku z powyższym 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 LIV/560/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 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 Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów, stanowiący załącznik do uchwały Nr LIV/560/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 30 listopada 2022 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 11 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości utrzymują miejsca gromadzenia odpadów w należyтым stanie sanitarnym i porządkowym: 1) gromadząc odpady w pojemnikach/workach, 2) okresowo myjąc i dezynfekując pojemniki. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Rzgowie nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy. Ustawodawca w artykule tym zobowiązał radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Należy zauważyć, że punkt 2 w omawianym § 11 ust. 3 Regulaminu stanowi o wymogu okresowego mycia i dezynfekcji pojemniki, co oznacza, że odnosi się on do samych pojemników na odpady, a nie do miejsc ich gromadzenia. Postanowienie natomiast o obowiązku gromadzenia odpadów w pojemnikach lub workach, nie jest wystarczające dla uznania, że uchwała w sposób kompleksowy realizuje delegację ustawową wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy. Z Regulaminu nie wynika bowiem, jakie konkretne obowiązki mają właściciele nieruchomości w zakresie utrzymania miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym. W omawianej regulacji oraz pozostałych postanowieniach Regulaminu zabrakło ustanowienia wymogu uprzątnięcia, zamiatania miejsc, w których odpady są gromadzone, wymogu zabezpieczenia przed przepełnieniem pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów oraz zaleganiem odpadów poza pojemnikami i workami itp. Analiza treści § 11 ust. 3 Regulaminu prowadzi zatem do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów, stanowiący załącznik do uchwały Nr LIV/560/2022 z dnia 30 listopada 2022 r., zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 4 ust. 1 pkt 5 Regulaminu postanowiono, że bezpośrednio od właścicieli nieruchomości zamieszkałych odbierany będzie selektywnie zgromadzony popiół, podczas gdy taka frakcja odpadów komunalnych nie została wyodrębniona w § 3 ust. 1 Regulaminu. W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła bowiem, że selektywne zbieranie odpadów polega na wydzieleniu frakcji odpadów ze strumienia odpadów komunalnych i jednocześnie w przepisie tym Rada wyliczyła rodzaje odpadów komunalnych podlegających selektywnemu zbieraniu. Należy zauważyć, że wśród 16 wyodrębnionych frakcji odpadów nie został wymieniony popiół. W ocenie organu nadzoru brak wydzielenia omawianej frakcji ze strumienia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, jako podlegającej obowiązkowi selektywnemu zbieraniu – powoduje, że Rada nie jest uprawniona do stanowienia o szczegółach odbioru tej frakcji od właścicieli nieruchomości. Treść § 4 ust. 1 pkt 5 Regulaminu przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jednocześnie narusza § 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).

Przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy treść § 6 ust. 4 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że nadmiar zebranych odpadów komunalnych wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 1-13 i pkt 16 właściciel nieruchomości może dostarczyć własnym środkiem transportu do Punktu

Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Rzgowie. Rada pominęła zatem wskazanie zużytych opon (pkt 14) oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (pkt 15), jako odpadów, które mogą być przekazywane do PSZOK, a które wyodrębnione zostały w § 3 ust. 1 pkt 14 i 15 Regulaminu. Postanowienie § 6 ust. 4 Regulaminu należy uznać również za niezgodne z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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 następujących 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 igieł i strzykawek, 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. Pominiecie zatem takich frakcji odpadów, jak zużyte opony oraz odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych, jako odpady, które mogą być przekazywane do PSZOK, stanowi istotne naruszenie prawa.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy treść § 7 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „odpadów ulegających biodegradacji, odpadów zielonych, odpadów organicznych z kuchni”. Rada postanowiła w nim, że na terenie nieruchomości zabudowanej budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi istnieje możliwość kompostowania odpadów ulegających biodegradacji, odpadów zielonych, odpadów organicznych z kuchni, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem „bioodpadów”. Należy zauważyć, że w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy prawodawca nałożył na gminy obowiązek zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie oraz stworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania, a w szczególności obowiązek zapewnienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy stanowią natomiast o obowiązku uchwalenia regulaminu określającego szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. We wszystkich wskazanych wyżej przepisach ustawodawca posługuje się zatem pojęciem bioodpadów i rada gminy nie jest organem upoważnionym do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa tego rodzaju odpadów. Działanie takie stanowi przekroczenie zakresu kompetencji przekazanej radzie gminy przez ustawodawcę. Uwaga ta odnosi się również do treści § 7 ust. 2 Regulaminu, w którym mowa o „odpadach zielonych” oraz § 7 ust. 3 Regulaminu, w którym postanowiono o kompostowaniu „odpadów ulegających biodegradacji”. 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.

W § 10 Regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości utrzymują pojemniki do zbierania odpadów w należytych stanie sanitarnym i porządkowym poprzez zapewnienie odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia oraz instruowanie użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika. Omawiany przepis przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy w zakresie wyrazów „oraz instruowanie użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika”. Należy zauważyć, że w przepisie kompetencyjnym jest mowa wyłącznie o uprawnieniu rady do określenia warunków utrzymywania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Rada Miejska w Rzgowie, realizując postanowienia art. 4 ust. 1 pkt 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogła nałożyć na właścicieli nieruchomości obowiązku instruowania użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika przeznaczonego do zbierania odpadów, a jego nałożenie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 747/20).

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy pozostaje treść § 16 ust. 1 pkt 6 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że w przypadku złożenia przez właściciela nieruchomości

zamieszkałej informacji dotyczącej posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim odpadów stanowiących odpady komunalne, bioodpady nie będą odbierane zarówno sprzed posesji jak również w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych. Podkreślić trzeba, że ww. § 16 ust. 1 pkt 6 Regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 3 ust. 2d ustawy, w którym ustawodawca uregulował sytuację, w jakiej gmina może nie zapewnić odbierania bioodpadów. Stosownie do tego przepisu, gmina może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinny budynek mieszkalny podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7 oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Jak stanowi § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Treść § 20 ust. 1 Regulaminu przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a równocześnie stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w którym ustawodawca nakłada obowiązki na właścicieli nieruchomości. Stosownie do § 20 ust. 1 Regulaminu – właściciel nieruchomości zabudowanej, usytuowanej na terenach nieuzbrojonych w sieć kanalizacji sanitarnej, powinien wyposażyć nieruchomość w przydomową oczyszczalnię ścieków lub szczelny zbiornik bezodpływowy do gromadzenia nieczystości ciekłych. Zgodnie natomiast z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku m.in. przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Ustawodawca uregulował zatem kwestię wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków lub szczelny zbiornik bezodpływowy do gromadzenia nieczystości ciekłych, a organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, należy uznać za sprzeczne z prawem.

Reasumując, uchwała Nr LIV/560/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 1 i 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:

Burmistrz Rzgowa