



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 listopada 2023 r.

Poz. 9206

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.970.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 9 listopada 2023 r.

Rada Gminy Rusiec

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, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXXVI/479/2023 Rady Gminy Rusiec z dnia 28 września 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XXXIX/293/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 25 października 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rusiec.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2023 r. Rada Gminy Rusiec podjęła uchwałę Nr LXXVI/479/2023 zmieniającą uchwałę nr XXXIX/293/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 25 października 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rusiec.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 11 października 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Rusiec zawiadomienia z 23 października 2023 r. znak: PNIK-I.4131.970.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 30 października 2023 r. znak: OR4.0711.20.2023 Przewodniczący Rady Gminy Rusiec przesłał wyjaśnienia, z których wynika, że zostanie opracowany projekt zmian, który zostanie skierowany na sesję Rady Gminy Rusiec.

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 niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXXVI/479/2023 Rady Gminy Rusiec z dnia 28 września 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XXXIX/293/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 25 października 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rusiec stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 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. Użyty przez ustawodawcę zwrot „określa” oznacza, że wymienione w tym przepisie elementy

stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w regulaminie. 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 zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on natomiast radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

W ocenie organu nadzoru postanowienia uchwały Nr LXXVI/479/2023 Rady Gminy Rusiec z dnia 28 września 2023 r. zmieniające załącznik do uchwały nr XXXIX/293/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 25 października 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rusiec zwany dalej Regulaminem, naruszają prawo w sposób istotny.

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, Regulamin określa też wymagania 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 odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, 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.

Mając na uwadze powyższe w § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej § 2 ust. 1 Regulaminu w części dotyczącej wskazania na odpady ulegające biodegradacji w tym bioodpady stanowiące odpady komunalne, Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, bowiem ustawa wskazuje na bioodpady jako frakcję odpadów komunalnych. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z definicji bioodpadów określonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.) wynika co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady. Ponadto w zakresie wyrazów „metal” i „opakowania wielomateriałowe” Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, gdyż frakcją odpadów komunalnych są m. in. metale oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Dodatkowo Rada regulując odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych (...) pominęła wyraz „do”.

W ocenie organu nadzoru Rada wprowadziła do niniejszej uchwały rodzaj frakcji odpadów, którego ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, należy stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa frakcji odpadów komunalnych. Przypomnieć trzeba, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co znaczy, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać 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.

Opisane powyżej przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanej regulacji Regulaminu w zakresie wyrazu „metal”, oraz „opakowania wielomateriałowe”, co jednocześnie wywołuje skutek w postaci pominięcia uregulowania przez Radę Gminy w Regulaminie obowiązku selektywnego zbierania, odbierania lub przyjmowania takiej frakcji odpadów, jaką stanowią metale oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Opisane wyżej pominięcia oznaczają zatem brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy. Niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi

naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) – patrz wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04. W ocenie organu nadzoru, powyżej wskazane przesłanki zachodzą w przedmiotowej sprawie i przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXVI/479/2023 w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że zmiany wprowadzone do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rusiec, stanowiące załącznik do uchwały Nr XXXIX/293/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 25 października 2021 r., zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 pkt 2 uchwały w zakresie zmiany § 3 ust. 7 Regulaminu oraz w § 1 pkt 3 uchwały w zakresie zmiany § 3 ust. 8 Regulaminu w zakresie wyrazów: „powstałe poza terenami budowy, powstałe w wyniku prowadzenia robót remontowych, które nie wymagały pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu administracji” oraz „powstałe na terenie budowy prowadzone w oparciu o decyzję, pozwolenie na budowę oraz zgłoszenie” stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w związku z art. 3 ust. 5 i 6 ustawy. Należy zauważyć, że obowiązkiem gminy wynikającym z powyższych przepisów ustawy jest zapewnienie odbierania i przyjmowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zgodnie natomiast z art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, Rada uprawniona jest jedynie do ograniczenia ilości przyjmowanych w PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, a nie ich rodzaju. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na treść art. 1b ust. 2 ustawy, zgodnie z którym do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi.

Organ nadzoru wskazuje także nieprawidłowość treści w § 1 pkt 4 uchwały w zakresie zmiany § 19 ust. 4 Regulaminu w części dotyczącej wyrazów „a w przypadku kontroli – do okazania takiej umowy oraz dowodów uiszczenia opłaty za te usługi”. Powyższe uregulowanie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Jednocześnie obowiązki w zakresie posiadania umowy oraz dowodów uiszczenia opłaty w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków zostały już uregulowane w art. 6 ust. 1 ustawy. Przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych Rada nie została upoważniona do powtarzania i modyfikowania przepisów ustawy oraz do wychodzenia poza zakres otrzymanego ustawą upoważnienia.

Za przekraczający zakres upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy należy uznać treść § 1 pkt 4 uchwały w zakresie zmiany § 19 ust. 5 i ust. 7 Regulaminu, w których Rada wskazała jakie informacje mają się znajdować w umowie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków oraz na dowodzie uiszczenia opłaty za powyższe usługi. Ponadto wymagane przez Radę informacje stanowią materię umowną i nie powinny być zawarte w Regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie będącym aktem prawa miejscowego.

Ponadto § 1 pkt 4 uchwały w zakresie zmiany § 19 ust. 6 Regulaminu w części dotyczącej wyrazów „w szczególności” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy jednocześnie narusza 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 i czytelny. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

Również treść § 1 pkt 4 uchwały w zakresie zmiany § 19 ust. 8 Regulaminu przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem Rada Gminy zobowiązana jest uregulować częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Podanie natomiast dodatkowej informacji o dalszym przekazywaniu nieczystości ciekłych do oczyszczalni ścieków stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 129 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” 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 tychże wymogów.

Reasumując uchwała Nr LXXVI/479/2023 Rady Gminy Rusiec z dnia 28 września 2023 r. zmieniająca uchwałę nr XXXIX/293/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 25 października 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rusiec w istotny sposób narusza prawo tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 3 ust. 5 i 6, art. 4 ust. 2 pkt 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.

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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Rusiec