



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 8964

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.768.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 31 października 2024 r.

Rada Miasta Zgierza

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr V/127/2024 Rady Miasta Zgierza z dnia 26 września 2024 r. zmieniającej uchwałę nr XL/521/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2024 r. Rada Miasta Zgierza podjęła uchwałę Nr V/127/2024 zmieniającą uchwałę nr XL/521/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2024 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Zgierza zawiadomienia z dnia 10 października 2024 r. znak: PNIK-I.4131.768.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 17 października 2024 r. znak: GO.7000.1.2024 Sekretarz Miasta Zgierza przesłał stosowne wyjaśnienia, które jedynie częściowo zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające. Mając na uwadze powyższe 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 V/127/2024 Rady Miasta Zgierza 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, ust. 2 i ust. 2a pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), 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 uchwała Nr V/127/2024 Rady Miasta Zgierza z dnia 26 września 2024 r. zmieniająca uchwałę nr XL/521/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz, narusza prawo w sposób istotny.

W § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały rada postanowiła, że § 1 zmienianej uchwały nr XL/521/2021 otrzymuje brzmienie: „Właściciele nieruchomości oraz wytwórcy odpadów zobowiązani są do wydzielienia z odpadów komunalnych, następujących frakcji odpadów: 1) papier; 2) szkło; 3) metale i tworzywa sztuczne, w tym opakowania wielomateriałowe; 4) bioodpady; 5) leki; 6) chemikalia; 7) zużyte baterie i akumulatory; 8) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; 9) meble i inne odpady wielkogabarytowe; 10) zużyte opony; 11) odpady budowlane i rozbiórkowe; 12) odzież, tekstylia; 13) 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.”. W ocenie organu nadzoru rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, ponieważ wśród wymienionych wyżej rodzajów odpadów komunalnych nie wyodrębniła takiej frakcji, jaką stanowią odpady niebezpieczne. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie: a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady; b) 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 oraz 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, odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy, utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Z treści art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy wynika natomiast, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące 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 pkt 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, odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Ustawodawca zobowiązuje zatem gminę do

utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), w którym przyjmowane będą m.in. odpady niebezpieczne i równocześnie zobowiązuje radę gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w którym określone zostaną wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez PSZOK, który zapewniać ma mieszkańcom gminy przyjmowanie wśród odpadów komunalnych takiej frakcji – jak odpady niebezpieczne. Pomiędzy wyliczonymi przez radę w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy odpadami komunalnymi zbieranymi selektywnie i segregowanymi „u źródła”, muszą zostać więc literalnie wymienione odpady niebezpieczne. Dodatkowo należy zauważyć, że skoro ustawodawca posłużył się w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy zwrotem „co najmniej”, to rada może w uchwale podjętej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy rozszerzyć katalog odpadów przyjmowanych w PSZOK, ale nie może go zawęzić. Powyższe oznacza, że brak wyodrębnienia tej frakcji odpadów komunalnych jest niezgodne z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy i jednocześnie stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie. Pomińcie takie stanowi również naruszenie przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, który określa zadania własne gminy. Zatem pomińcie wskazania przez radę odpadów niebezpiecznych w § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały nadającym nowe brzmienie § 1 uchwały nr XL/521/2021 – stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Stanowisko takie potwierdza wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 października 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 551/23 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2024 r. sygn. akt III OSK 134/24.

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr V/127/2024 Rady Miasta Zgierza z dnia 26 września 2024 r. zmieniająca uchwałę nr XL/521/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz, zawiera również istotne naruszenie prawa innego rodzaju.

Przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy postanowienie § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały zmieniające treść § 1 uchwały nr XL/521/2021. W nowym § 1 zmienianej uchwały, w pkt 3 rada postanowiła, że właściciele nieruchomości oraz wytwórcy odpadów zobowiązani są do wydzielenia z odpadów komunalnych takich frakcji odpadów, jak: metale i tworzywa sztuczne, w tym opakowania wielomateriałowe. Ponownie przywołując treść art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy należy zauważyć, że obowiązkiem gminy jest zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Stosownie natomiast do art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy rada gminy ma obowiązek 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. Ustawodawca wymienia zatem obok siebie, jako odrębne frakcje, takie rodzaje odpadów komunalnych jak: metale, tworzywa sztuczne i odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Przyjęte przez radę postanowienie, że właściciele nieruchomości oraz wytwórcy odpadów zobowiązani są do wydzielenia pośród frakcji odpadów metali i tworzyw sztucznych, w tym opakowań wielomateriałowych, sugeruje natomiast, że opakowania wielomateriałowe (odpady opakowaniowe wielomateriałowe) nie stanowią odrębnej frakcji odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, a są jedynie rodzajem odpadów wchodzących w skład takich frakcji jak metale i tworzywa sztuczne. Rozwiązanie takie jest niezgodne z intencją prawodawcy, narusza postanowienia art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy i jednocześnie stanowi nieuprawnioną modyfikację tych przepisów. Podkreślić należy, że niezależnie od tego, czy te trzy rodzaje odpadów: metale, tworzywa sztuczne i odpady opakowaniowe wielomateriałowe będą zbierane i odbierane z nieruchomości łącznie, czy też oddzielenie – każda z tych grup odpadów musi zostać wskazana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jako odrębna frakcja odpadów komunalnych. Rada, nadając nowe brzmienie § 1 pkt 3 uchwały Nr XL/521/2021, posłużyła się zwrotem „w tym”, co w ocenie organu nadzoru oznacza, że nie uwzględniła odpadów opakowaniowych wielomateriałowych, jako odrębnej, samodzielnej frakcji odpadów komunalnych. Działanie takie stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Przypomnieć trzeba, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że rada gminy podejmując taką uchwałę nie może wykroczyć 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.

Reasumując, uchwała Nr V/127/2024 Rady Miasta Zgierza z dnia 26 września 2024 r. zmieniająca uchwałę nr XL/521/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a 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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Zgierza