



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 4569

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.265.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 22 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy w Łęczycy

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/66/2025 Rady Gminy w Łęczycy z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łęczycy".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2025 r. Rada Gminy w Łęczycy podjęła uchwałę Nr XIII/66/2025 w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łęczycy".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 26 marca 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Łęczycy zawiadomienia z 4 kwietnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.265.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 8 kwietnia 2025 r. Wójt Gminy Łęczycy poinformował, że na najbliższej sesji Rady Gminy w Łęczycy zostanie zmieniona przedmiotowa uchwała Rady Gminy w Łęczycy.

Pomimo 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 uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę podjęcia uchwały Nr XIII/66/2025 Rady Gminy w Łęczycy z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łęczycy" przyjęto 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 2024 r. poz. 399 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 i 2 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 niewypełnienie delegacji ustawowej, które tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i literaturze przedmiotu, uznawane jest za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości. 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 skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. 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 IVSA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XIII/66/2025 Rady Gminy w Łęczycy z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łęczycy" - dalej Regulamin, narusza prawo w sposób istotny.

W § 4 ust. 2 Regulaminu, Rada Gminy w Łęczycy wskazała, że „Posiadacze przydomowych oczyszczalni ścieków obowiązani są do ich eksploatacji w sposób opisany w instrukcji eksploatacji takiej oczyszczalni oraz do pozbywania się wytworzonych w trakcie eksploatacji osadów z częstotliwością wynikającą z w/w instrukcji”. Powyższe nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem Regulamin winien wskazywać, w jakich minimalnych odstępach czasowych należy pozbywać się nieczystości ciekłych, nie chodzi przy tym o wskazanie, kiedy to nastąpi, ale jak często ma być ono dokonywane. Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że treść § 12 ust. 2 Regulaminu stanowi powtórzenie treści § 4 ust. 2 Regulaminu. Zatem Rada Gminy w Łęczycy uregulowała dwukrotnie to samo zagadnienie.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy treść § 21 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu. Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podległych obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W przedmiotowym Regulaminie Rada Gminy w Łęczycy jako termin deratyzacji wskazała okres wiosenny w miesiącach: marzec/kwiecień oraz okres jesienny w miesiącach: wrzesień/ listopad, co stanowi czasookres, a nie termin wykonania deratyzacji.

Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienia uchwały Nr XIII/66/2025 Rady Gminy w Łęczycy z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łęczycy" zawierają również istotne naruszenie prawa innego rodzaju.

W § 1 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada Gminy w Łęczycy ustaliła, że papier ma być zbierany, odbierany lub przyjmowany od właścicieli nieruchomości jako selektywnie zbierana frakcja. Zdaniem organu nadzoru uregulowanie to stanowi niespójność z treścią § 7 ust. 4 pkt 3 uchwały, bowiem Rada Gminy Łęczycy postanowiła w § 7 ust. 4 pkt 3 Regulaminu o selektywnym gromadzeniu w niebieskich pojemnikach i workach papieru w tym tektury. Zatem w § 1 ust. 1 pkt 1 Regulaminu oprócz papieru powinno znaleźć się uregulowanie dotyczące tektury.

Stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy treść § 1 ust. 1 pkt 12 Regulaminu w zakresie wyrazów: „od samochodów osobowych”. Jednocześnie należy wskazać, że przepis art. 6r ust. 3a ustawy dopuszcza możliwość ograniczenia jedynie ilości zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprowadzenie przez Radę Gminy w Łęczycy jakichkolwiek innych ograniczeń lub wyłączeń (dotyczących np. rodzaju opon) stanowi zatem przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Dodatkowo należy wskazać, że w ustawie mowa jest o „zużytych oponach”. Rada nie jest zatem władna definiować tego pojęcia, w szczególności Rada nie posiada kompetencji do rozstrzygania, jakiego rodzaju opony nie stanowią frakcji odpadów komunalnych „zużyte opony”. Pojęcie „zużyte opony” należy definiować uwzględniając treść art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.). Według tego przepisu odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych

wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości. Ocena, czy dana zużyta opona nie stanowi odpadu komunalnego, a tym samym nie zostanie przyjęta do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, może być dokonana tylko w realiach konkretnego przypadku, nie zaś w akcie o charakterze generalno - abstrakcyjnym (akcie prawa miejscowego).

Przekracza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy § 5 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada Gminy w Łęczycy postanowiła, że „inne odpady niż komunalne, powstające na nieruchomości, w tym w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej (np. medyczne, weterynaryjne, budowlane, chemiczne, metalowe i inne) należy przekazywać podmiotowi uprawnionemu do ich odbioru i postępować z nimi zgodnie z zasadami przewidzianymi w odrębnych przepisach. Koszt odbioru i zagospodarowania tych odpadów obciąża posiadacza tych odpadów”. Należy podkreślić, że zasady gospodarowania takimi odpadami określają odrębne przepisy. Zatem powyższe uregulowanie przekracza granice upoważnienia ustawowego wyznaczone w art. 4 ust. 2 ustawy, ponieważ regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczy wyłącznie odpadów komunalnych.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość § 8 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrazów: „oraz instruowanie użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika”, bowiem pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, Rada Gminy w Łęczycy winna określić wymagania dotyczące utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, natomiast nie jest władna do nałożenia obowiązku instruowania użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 15/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 września 2020r, sygn. akt II SA/Łd 52/20).

W § 10 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy w Łęczycy postanowiła, że „Ustawianie pojemników, worków lub odpadów przed posesją nie może naruszać przepisów odrębnych regulujących zasady korzystania z pasa drogowego”. Wskazane uregulowanie przekracza zakres kompetencji określony przez art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. 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.

Za przekraczający delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy należy uznać § 18 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazów: „z prawem, w tym” oraz § 19 pkt 3 Regulaminu w zakresie wyrazów: „Szczegółowe zasady chowu zwierząt regulują odrębne przepisy ” z przyczyn opisanych powyżej.

Przypomnieć warto, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że Rada Gminy w Łęczycy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i 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 XIII/66/2025 Rady Gminy w Łęczycy z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łęczycy" w istotny sposób narusza prawo tj. art. 4 ust. 2 pkt 3 i 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości oraz art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, art. 4 ust. 2 pkt 2 i 7 ustawy.

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.

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 Łęczyca