



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 2466

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.105.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 3 marca 2025 r.

Rada Miejska w Osjakowie

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 XII/61/25 Rady Miejskiej w Osjakowie z dnia 28 stycznia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osjaków”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Osjakowie podjęła uchwałę Nr XII/61/25 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osjaków”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 3 lutego 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Osjakowie zawiadomienia z 10 lutego 2025 r. znak: PNIK-I.4131.105.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 14 lutego 2025 r. znak: ROA.0004.1.2025 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Osjakowie poinformowała, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Osjakowie zostanie podjęta uchwała zmieniająca w zakresie budzącym zastrzeżenia organu nadzoru.

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 XII/61/25 Rady Miejskiej w Osjakowie z dnia 28 stycznia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osjaków” 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 ust. 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 IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XII/61/25 Rady Miejskiej w Osjakowie z dnia 28 stycznia 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osjaków” narusza prawo w sposób istotny.

W § 1 zmieniającym m. in. § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XVI/75/19 Rady Gminy Osjaków z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osjaków”, Rada Miejska w Osjakowie wskazała katalog odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, które właściciele nieruchomości mogą przekazywać do PSZOK w Osjakowie. Jednakże Rada pominęła odpady niebezpieczne jako frakcję odpadów komunalnych zbieranych i przekazywanych do PSZOK przez właścicieli nieruchomości, co stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. 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 pkt 6 ustawy wynika również, 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. Pomędzy wyliczonymi przez Radę Miejską

w Osjakowie w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy odpadami komunalnymi zbieranymi selektywnie, odbieranymi lub przyjmowanymi od właścicieli nieruchomości 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. Pominięcie takie stanowi również naruszenie przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy, który określa zadania własne gminy. Zatem pominięcie wskazania przez Radę Miejską w Osjakowie odpadów niebezpiecznych 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 postanowienia § 1 zmieniającego m. in. § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XVI/75/19 Rady Gminy Osjaków z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osjaków” zawiera również istotne naruszenie prawa innego rodzaju.

W § 1 zmieniającym m.in. § 2 ust. 3 załącznika do ww. uchwały Rada Miejska w Osjakowie wskazała „metal”, „opakowania wielomateriałowe”, „opakowania szklane” jako frakcje odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, co stanowi nieuprawnioną modyfikację i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Stosownie do wskazanego przepisu ustawy frakcjami odpadów komunalnych są m. in.: metale, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, szkło. Ponadto zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy ustawodawca posługuje się również pojęciem metale, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, szkło i Rada Miejska w Osjakowie nie jest organem upoważnionym do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa tego rodzaju odpadów.

Przypomnieć warto, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że Rada Miejska w Osjakowie 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.

Reasumując, uchwała Nr XII/61/25 Rady Miejskiej w Osjakowie z dnia 28 stycznia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osjaków” w istotny sposób narusza prawo tj. art. 4 ust. 2 lit. b w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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:

Burmistrz Miasta i Gminy Osjaków