



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.849.2024

Łódź, 27 listopada 2024 r.

Rada Gminy Druźbice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 IX/48/2024 Rady Gminy Druźbice z dnia 22 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Druźbice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 października 2024 Rada Gminy Druźbice podjęła uchwałę Nr IX/48/2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Druźbice. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2024 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Druźbice zawiadomienia z 14 listopada 2024 r. znak: PNIK-I.4131.849.2023, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie pismem z dnia 18 listopada 2024 r., znak: RG.0004.49.2024 Przewodniczący Rady Gminy Druźbice złożył wyjaśnienia, w których poinformował, że na najbliższej sesji Rady Gminy Druźbice zostanie podjęta uchwała zmieniająca, która uwzględni zastrzeżenia organu nadzoru.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

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 IX/48/2024 Rady Gminy Drużbice stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, 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) - 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 Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drużbice stanowiący załącznik do uchwały Nr IX/48/2024 Rady Gminy Drużbice z dnia 22 października 2024 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Drużbice ustanowiła obowiązek prowadzenia selektywnego zbierania, odbierania lub przyjmowania od właścicieli nieruchomości następujących frakcji odpadów komunalnych: 1) papier; 2) metale; 3) tworzywa sztuczne; 4) szkło; 5) bioodpady; 6) opakowania wielomateriałowe; 7) przeterminowane leki; 8) 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 igieł i strzykawek; 9) chemikalia; 10) zużyte baterie i akumulatory; 11) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; 12) meble i inne odpady wielkogabarytowe; 13) odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych; 14) zużyte opony; 15) odpady tekstyliów i odzieży; 16) popiół z palenisk z gospodarstw domowych.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Drużbice 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 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. Pomiędzy wyliczonymi przez Radę Gminy Drużbice 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 6 ustawy, który określa zadania własne gminy. Zatem pominięcie wskazania przez Radę Gminy Drużbice 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 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drużbice zawiera również istotne naruszenie prawa innego rodzaju.

Treść § 2 ust. 1 pkt 6 oraz § 10 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, w którym Rada Gminy Drużbice wskazała opakowania wielomateriałowe jako frakcję odpadów komunalnych przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Stosownie do wskazanego przepisu ustawy frakcją odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Ponadto zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy ustawodawca posługuje się również pojęciem odpady opakowaniowe wielomateriałowe i Rada Gminy Drużbice nie jest organem upoważnionym do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa tego rodzaju odpadów.

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.

Reasumując, uchwała Nr IX/48/2024 Rady Gminy Drużbice z dnia 22 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drużbice w istotny sposób narusza prawo tj.: 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 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:
Wójt Gminy Drużbice