



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1288.2022

Łódź, 5 stycznia 2023 r.

Rada Miejska w Wolborzu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/474/2022 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolbórz.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2022 r. Rada Miejska w Wolborzu podjęła uchwałę Nr L/474/2022 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolbórz. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 grudnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Wolborzu zawiadomienia z dnia 20 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1288.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 23 grudnia 2022 r. znak: ZOS.6232.181.2022.RG Burmistrz Wolborza poinformował, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolbórz, będący załącznikiem do ww. uchwały, zostanie poprawiony zgodnie z zastrzeżeniami organu nadzoru, a następnie przedstawiony na pierwszej sesji Rady Miejskiej odbywającej się w 2023 roku, po uprzednim zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

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.

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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr L/474/2022 Rady Miejskiej w Wolborzu stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 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 2022 r. poz. 2519 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. 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 Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolbórz, stanowiący załącznik do uchwały Nr L/474/2022 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 29 listopada 2022 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 8 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości mają obowiązek utrzymywać pojemniki na odpady w takim stanie sanitarnym i technicznym, aby korzystanie z nich mogło odbywać się bez przeszkód i powodowania zagrożenia dla użytkowników, a w szczególności ma obowiązek utrzymywania ich w czystości oraz w miarę potrzeby okresowej ich dezynfekcji. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Wolborzu nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Ustawodawca w artykule tym zobowiązał radę gminy do określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Rada w § 8 ust. 1 Regulaminu wskazała na obowiązek utrzymywania pojemników na odpady w odpowiednim stanie technicznym, nie precyzując jednakże, na czym polegać mają działania pozwalające na osiągnięcie odpowiedniego stanu technicznego pojemników. W omawianej regulacji zabrakło zatem ustanowienia wymogu np. przeprowadzania okresowych napraw i konserwacji pojemników na odpady, w celu zapewnienia ich prawidłowego i bezpiecznego użytkowania. Analiza treści § 8 ust. 1 Regulaminu prowadzi zatem do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Treść § 14 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Stosownie do tego przepisu, organ stanowiący gminy określić ma w regulaminie utrzymania czystości i porządku na swoim terenie wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Zauważyć należy, że w § 14 Regulaminu Rada uregulowała kwestię wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, pominęła natomiast kwestię ustanowienia zakazu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. W orzecznictwie podkreśla się, że celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym wyżej przepisie jest zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania tych dwóch kwestii, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot "w tym także". Oznacza to, że w przyznanym radzie gminy upoważnieniu mieści się zarówno określenie

wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero zawarcie w regulaminie tych dwóch kwestii będzie czyniło zadość normie wynikającej ze wspomnianego powyżej przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy (zob. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17). Wobec powyższego, brak określenia w Regulaminie zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach oznacza, że Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, co stanowi również podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości (np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 982/19).

Jednocześnie należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolbórz, stanowiący załącznik do uchwały Nr L/474/2022 z dnia 29 listopada 2022 r., zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu na terenie nieruchomości takich odpadów komunalnych jak opakowania wielomateriałowe, czym przekroczyła granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz naruszyła art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy. Wbrew brzmieniu ww. przepisów postanowiono o selektywnym zbieraniu opakowań wielomateriałowych, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. Rada wprowadziła zatem do niniejszej uchwały rodzaj frakcji odpadów, którego ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy tj. art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 ustawy, należy stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów. Przypomnieć warto, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, 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. Zastrzeżenie to dotyczy także treści § 9 ust. 3 Regulaminu, w którym Rada postanowiła o częstotliwości i sposobie pozbywania się z terenu nieruchomości opakowań wielomateriałowych – zamiast odpadów opakowaniowych wielomateriałowych.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2

ustawy regulacja § 2 ust. 2 pkt 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „odpady ulegające biodegradacji”. W przepisie tym Rada postanowiła, że ustanawia prowadzenie selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji, w sytuacji gdy ustawodawca posługuje się pojęciem bioodpadów. W art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy prawodawca nałożył na gminy obowiązek zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie oraz stworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania, a w szczególności obowiązek zapewnienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy stanowi natomiast o obowiązku 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. We wskazanych wyżej przepisach ustawodawca posługuje się zatem pojęciem bioodpadów i rada gminy nie jest organem upoważnionym do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów. Działanie takie stanowi przekroczenie zakresu kompetencji przekazanej radzie gminy przez ustawodawcę. Opisana uwaga odnosi się również do treści § 2 ust. 10, § 9 ust. 4 i 5 Regulaminu.

Poza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy wykracza treść § 2 ust. 8 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że meble, odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte akumulatory, chemikalia, odpady niebezpieczne, opony, odpady tekstyliów i odzieży należy przekazywać do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów. Regulację powyższą w zakresie wyrazu „opony” uznać należy za wykraczającą poza zakres upoważnienia ustawowego, ponieważ ustawodawca zarówno w art. 3 ust. 2 pkt 6, jak i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy wprowadził obowiązek selektywnego zbierania wyłącznie zużytych opon, a nie wszystkich opon, jak to wynika z omawianego § 2 ust. 8 Regulaminu.

W § 4 ust. 2 Regulaminu postanowiono, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może być prowadzona w ten sposób, aby prace związane z naprawą pojazdów nie powodowały zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w wyniku naprawy były przekazywane do dalszego zagospodarowania zgodnie z przepisami szczególnymi. Regulacja ta w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami szczególnymi” wykracza poza zakres kompetencji wyznaczony w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Należy podkreślić, że 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 rządu. Powyższe stanowisko potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15, w którym stwierdził, że zawarcie w uchwale zapisu stanowiącego w istocie odesłanie do aktu wyższego rządu, który w danym przypadku będzie stosowany powoduje sprzeczność w przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Treść § 7 ust. 2 Regulaminu przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Rada postanowiła w nim, że odpady komunalne, które zbierane są w sposób selektywny i odpady zmieszane należy gromadzić w pojemnikach, natomiast gromadzenie odpadów w workach dopuszcza się jedynie w uzasadnionych przypadkach trudnego odbioru z posesji. Trzeba zauważyć, że regulacja powyższa jest niezgodna z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisami, wydanego na jej podstawie, rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz. 906), w których mowa jest o zbieraniu odpadów komunalnych w pojemnikach lub workach. Przypomnieć warto, że przepis art. 4 ustawy stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając zakres spraw, które mają być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Przepis ten nie daje natomiast radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w powołanym artykule, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób. Zastrzeżenie powyższe dotyczy również treści § 10 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że odpady należy gromadzić w pojemnikach i kontenerach, zamiast w pojemnikach i workach.

Rada w § 8 ust. 2 Regulaminu postanowiła, że pojemniki i worki na odpady komunalne należy ustawiać w miejscach łatwo dostępnych dla użytkowników nieruchomości i pracowników firmy odbierającej odpady w sposób nie powodujący uciążliwości dla mieszkańców i osób trzecich. Postanowienie to w zakresie wyrazów „w sposób nie powodujący uciążliwości dla mieszkańców i osób trzecich” pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jednocześnie wkracza w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.) – tzw. immisje. Z przepisu tego wynika, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków

miejscowych. Jak to zostało opisane wyżej, rada gminy nie jest upoważniona ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego, ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane.

Przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 2d ustawy treść § 9 ust. 4 pkt 2, ust. 5 pkt 2 oraz ust. 6 pkt 2 Regulaminu, w których postanowiono o pozbywaniu się odpadów komunalnych – z zabudowy jednorodzinnej, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Jak wynika z treści art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy Rada może określić w Regulaminie wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Również w art. 3 ust. 2d ustawy, który dotyczy sytuacji braku zapewnienia przez gminę odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne – ustawodawca posługuje się pojęciem nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, a nie jak to uczyniła Rada w § 9 ust. 4 pkt 2, ust. 5 pkt 2 oraz ust. 6 pkt 2 Regulaminu pojęciem zabudowy jednorodzinnej. Podejmując uchwałę, będącą aktem prawa miejscowego, rada gminy zobowiązana jest do przestrzegania granic upoważnienia ustawowego. Stanowienie aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w ustawie upoważniającej oraz podejmowanie regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób, stanowi natomiast istotne naruszenie prawa.

W § 9 ust. 7 Regulaminu Rada postanowiła, że odpady, o których mowa w § 2 ust. 3, należy przekazywać do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych z częstotliwością zapewniającą utrzymanie właściwego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego nieruchomości. Powyższa regulacja w zakresie wyrazów „utrzymanie właściwego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości” nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Ponadto postanowieniem tym Rada wkroczyła w materię uregulowaną w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.), zgodnie z którym właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym. Jak wskazano powyżej, organ gminy nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Opisana uwaga dotyczy także treści § 10 Regulaminu,

w którym mowa o utrzymaniu właściwego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości.

Reasumując, uchwała Nr L/474/2022 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolbórz, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 2 i 7 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 1 i 2 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Wolborza