



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.832.2022

Łódź, 3 sierpnia 2022 r.

**Rada Miasta**

**Piotrkowa Trybunalskiego**

### **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 i 1079)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIII/666/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła uchwałę Nr LIII/666/22 w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 8 lipca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawiadomienia z dnia 27 lipca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.832.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na powyższe zawiadomienie nie została w wyznaczonym terminie udzielona odpowiedź.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

#### **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.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LIII/666/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 2d, art. 4 ust. 1, 2 i 2a pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297) - 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. Użyty przez ustawodawcę zwrot „określa” oznacza, że wymienione w tym przepisie elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w regulaminie. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji, poprzez brak zawarcia w treści uchwały 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). Ponadto 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 przepisie. Stanowi on bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając zakres spraw, które mogą 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.

W ocenie organu nadzoru Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, stanowiący załącznik do uchwały Nr LIII/666/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 czerwca 2022 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Analiza treści § 3 Regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, w części dotyczącej ustalenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych takich odpadów komunalnych, jak „chemikalia”. Stosownie do treści ww. przepisu, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie

gminy dotyczące wymagań w zakresie 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 następujące rodzaje odpadów komunalnych: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące 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 igły i strzykawki), zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Zauważyć należy, że Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a-n Regulaminu dokonała wyliczenia rodzajów selektywnie zbieranych odpadów komunalnych, segregowanych „u źródła”, wśród których nie została wymieniona taka frakcja, jak chemikalia. Chemikalia – jako rodzaj odpadów komunalnych, nie zostały również wymienione w postanowieniach § 3 ust. 1 pkt 2-6 Regulaminu, które określają zasady odbierania poszczególnych frakcji odpadów. Pominięcie, którego dopuściła się Rada stanowi również naruszenie treści art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, określającego zadania własne gminy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, gmina zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także tworzy 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że pominięcie, do którego doszło w § 3 Regulaminu oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Zauważyć należy, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta

Piotrkowa Trybunalskiego, stanowiący załącznik do uchwały Nr LIII/666/22 z dnia 29 czerwca 2022 r., zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 3 ust. 1 pkt 1 lit. d, lit. i oraz lit. m Regulaminu Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu na terenie nieruchomości takich odpadów komunalnych jak: opakowania wielomateriałowe (lit. d), tekstylia i odzież (lit. i) oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne (lit. m) – czym przekroczyła granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz naruszyła art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Wbrew brzmieniu ww. przepisów postanowiono o selektywnym zbieraniu: opakowań wielomateriałowych – w miejsce odpadów opakowaniowych wielomateriałowych, tekstyliów i odzieży – zamiast odpadów tekstyliów i odzieży oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne – zamiast odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Rada wprowadziła zatem do niniejszej uchwały rodzaje frakcji odpadów, których ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy (art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 i art. 4 ust. 2 ustawy), należy stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów. Przypomnieć należy, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy) co oznacza, że Rada 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.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w § 3 ust. 1 pkt 6 Regulaminu postanowiła, że odpady niebezpieczne, o których mowa w pkt 1 lit. k, wytworzone w gospodarstwach domowych – to m.in. akumulatory. Regulacja taka przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jest niezgodna z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. W przepisach tych odpady, jakimi są zużyte baterie i akumulatory, określone zostały jako odrębna frakcja odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, które mogą być oddawane do PSZOK przez właścicieli nieruchomości. Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699), odpadami niebezpiecznymi są odpady wskazane w katalogu odpadów, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3, jako odpady niebezpieczne, z zastrzeżeniem art. 7. Stosownie zaś do art. 3 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o odpadach, odpadami niebezpiecznymi są odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości

niebezpiecznych. Katalog odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych wynika z załącznika do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 10). Jak to zostało opisane powyżej, Rada nie jest uprawniona do dokonywania modyfikacji pojęć ustawowych i zmiany klasyfikacji poszczególnych rodzajów odpadów, mieszając przy tym „akumulatory” z pojęciem odpadów niebezpiecznych.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego regulacja § 3 ust. 2 pkt 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „odpady ulegające biodegradacji”. W przepisie tym Rada postanowiła, że pojemniki lub worki koloru brązowego z napisem „Bio” przeznaczone są do zbierania odpadów komunalnych typu: odpady ulegające biodegradacji – podczas 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 powyżej przepisach ustawodawca posługuje się zatem pojęciem bioodpadów i rada gminy nie jest organem uprawnionym do dokonywania modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów. Działanie takie stanowi przekroczenie zakresu kompetencji przekazanej radzie gminy przez ustawodawcę.

Przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 oraz art. 3 ust. 2d ustawy treść § 3 ust. 3, 4 i 6 Regulaminu w zakresie wyrazów „nieruchomości jednorodzinnych”. Podkreślić trzeba, że stosownie do 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. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 3 ust. 2d ustawy, gmina może nie zapewnić odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym podał w deklaracji o wysokości opłaty

za gospodarowanie odpadami komunalnymi informację, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7 oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. We wskazanych powyżej przepisach ustawodawca posługuje się pojęciem „nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny”, a nie jak to uczyniła Rada w § 3 ust. 3, 4 i 6 Regulaminu pojęciem „nieruchomości jednorodzinnej”. Rada podejmując uchwałę, będącą aktem prawa miejscowego, 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 istotne naruszenie prawa.

Reasumując, uchwała Nr LIII/666/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, 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. 3 ust. 2 pkt 5 i 6, art. 3 ust. 2d, art. 4 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, art. 4 ust. 2a pkt 4 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:

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego