



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 9 lutego 2023 r.

PNIK-I.4131.84.2023

Rada Gminy Głowno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/311/22 Rady Gminy Głowno z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Głowno.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2022 r. Rada Gminy Głowno podjęła uchwałę Nr LVI/311/22 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Głowno. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 stycznia 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Głowno zawiadomienia z dnia 23 stycznia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.84.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 31 stycznia 2023 r. Przewodniczący Rady Gminy Głowno poinformował, że w związku ze zgłoszonymi zastrzeżeniami Rada zobowiązuje się uwzględnić je w całości i wprowadzić odpowiednie zmiany do przedmiotowej uchwały na najbliższej sesji Rady Gminy Głowno.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

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.

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 LVI/311/22 Rady Gminy Głowno stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, 2 i 2a 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 Głowno, stanowiący załącznik do uchwały Nr LVI/311/22 Rady Gminy Głowno z dnia 30 grudnia 2022 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 3 Regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości są zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Treść omawianego § 3 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, zgodnie z którym Rada została zobowiązana do określenia w Regulaminie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy podkreślić, że zgodnie ze wskazanym przepisem Rada precyzować może szczegółowe zasady dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu i lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących wyłącznie do użytku publicznego, zaś przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń wyłącznie z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Skoro omawiany przepis ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 4) obliuguje już właściciela nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, to rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia przepisu, który nakłada takie obowiązki na właściciela nieruchomości. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny np. w wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4830/21 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyrokach: z dnia 30 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 441/15; z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 386/15; z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 692/15; z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 987/15. Wobec powyższego postanowienie § 3 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, a stanowi jedynie modyfikację przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Należy zauważyć, że przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Przepis § 118 załącznika zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 załącznika wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy treść § 11 Regulaminu. Przepis ten zobowiązuje radę gminy do określenia w Regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zauważyć należy, że regulacja § 11 Regulaminu nie zawiera informacji o sposobie pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego – nie informuje choćby o możliwości przekazania odpadów komunalnych do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Brak powyższego elementu oznacza, że Rada nie wypełniła w sposób właściwy delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 12 Regulaminu postanowiono, że nieczystości ciekłe powinny być odprowadzane do przydomowych oczyszczalni ścieków lub zbiorników bezodpływowych i usuwane z częstotliwością gwarantującą, że nie nastąpi ich wypływ ze zbiornika wynikający z przepełnienia, nie rzadziej niż jeden raz na sześć miesięcy w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Regulacja powyższa nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru postanowienie w § 12 Regulaminu, że pozbywanie się nieczystości ciekłych ma nastąpić w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi – nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej. Rada nie wskazała bowiem jakiegokolwiek sposobu pozbywania się

nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Jednocześnie trzeba zauważyć, że regulacja § 12 Regulaminu w zakresie wyrazów „w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi” narusza 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 rzędu. 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 rzędu, który w danym przypadku będzie stosowany powoduje sprzeczność w przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zatem zastosowane przez Radę odesłanie do przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i przepisów odrębnych, nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Treść § 15 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 § 15 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 podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości (zob. 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 Głowno, stanowiący załącznik do uchwały Nr LVI/311/22 z dnia 30 grudnia 2022 r., zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 2 pkt 2 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 § 7 ust. 1 pkt 4 lit. c Regulaminu.

Wykracza poza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy regulacja § 2 ust. 2 pkt 9 Regulaminu, ponieważ ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy wprowadził obowiązek selektywnego zbierania takich odpadów jak „odpady tekstyliów i odzieży”, a nie „odpadów z tekstyliów i odzieży”, jak postanowiła Rada w § 2 ust. 2 pkt 9 Regulaminu. Jak to zostało opisane wyżej Rada nie jest uprawniona do dokonywania modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów.

W § 2 ust. 2 pkt 13 Regulaminu Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu odpadów komunalnych niesegregowanych (zmieszanych) – co przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy i narusza art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Podkreślić należy, że segregacja odpadów polega na ich sortowaniu i oddzieleniu odpadów,

które nadają się do ponownego przetworzenia (czyli surowców wtórnych) od odpadów, których w żaden sposób nie można wykorzystać (odpady zmieszane). Podczas sortowania następuje klasyfikacja odpadów do konkretnej grupy: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady oraz odpady zmieszane. Metody segregacji odpadów określa natomiast rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U z 2021 r. poz. 906). Wobec powyższego regulacja zawarta w § 2 ust. 2 pkt 13 Regulaminu przekracza granice upoważnienia określonego ustawą i sprzeczna jest z ogólną zasadą wydzielenia odpadów zbieranych selektywnie od pozostałych odpadów, które nie podlegają segregacji i pozostają odpadami zmieszanymi.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy regulacja § 2 ust. 2 pkt 14 Regulaminu w zakresie wyrazów „odpady ulegające biodegradacji”. W przepisie tym Rada postanowiła, że ustanawia prowadzenie selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji oraz bioodpadów, w sytuacji gdy ustawodawca posługuje się wyłącznie 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. Uwaga ta odnosi się również do treści § 2 ust. 7, § 7 ust. 1 pkt 4 lit. d, § 11 ust. 1, 3 i 4 Regulaminu. 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.

W § 2 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Głowno postanowiła, że zmieszane odpady komunalne nie mogą zawierać odpadów wymienionych w ust. 2 pkt 4-8 i 10-12. Taka regulacja oznacza zatem, że Rada dopuszcza sytuację, w której odpady zmieszane zawierają odpady zbierane selektywnie i wymienione w ust. 2 pkt 1-3, 9 i 14 (czyli np. papier, metale, szkło, bioodpady). W ocenie organu nadzoru postanowienie zawarte w § 2 ust. 3 Regulaminu przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy i narusza art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Rozwiązanie przyjęte przez Radę w omawianym przepisie sprzeczne jest również z ogólną zasadą wydzielenia odpadów zbieranych selektywnie od pozostałych odpadów, które nie podlegają segregacji i pozostają odpadami zmieszanymi.

Nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy treść § 2 ust. 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „oraz przepisach odrębnych”. Rada postanowiła w tym przepisie, że odpady, o których mowa w ust. 2, właściciele nieruchomości obowiązani są zbierać i gromadzić z chwilą ich powstania, z zachowaniem ogólnych zasad pozyskiwania odpadów komunalnych określonych w niniejszym Regulaminie oraz przepisach odrębnych. Treść § 2 ust. 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „oraz przepisach odrębnych” narusza także 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 rzędu. 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 rzędu, który w danym przypadku będzie stosowany powoduje sprzeczność w przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchicznym systemem źródeł prawa.

W § 4 Regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości są zobowiązani do gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Treść tego przepisu przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawy, który określa obowiązki właścicieli nieruchomości tj. art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Ustawodawca postanowił bowiem, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające

wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Ustawodawca uregulował zatem kwestię wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków lub szczelny zbiornik bezodpływowy do gromadzenia nieczystości ciekłych, a organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, należy uznać za sprzeczne z prawem. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Rada Gminy Głowno w § 6 Regulaminu postanowiła, że naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, związane z ich bieżącą eksploatacją, mogą być przeprowadzane w obrębie nieruchomości w sposób, który nie spowoduje zanieczyszczenia środowiska, a zużyte części i materiały eksploatacyjne będą gromadzone zgodnie z przepisami prawa. Regulacja ta przekracza zakres kompetencji wskazany w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy w zakresie wyrazów „związane z ich bieżącą eksploatacją” oraz „zgodnie z przepisami prawa”. Rada upoważniona została w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy do określenia wymagań w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, a nie do wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21 orzekł, że wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia) nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż nie ma związku z celem wprowadzenia regulaminu, jak również w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości. Te same uwagi należy odnieść do treści regulaminu w zakresie unormowania, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi dotyczy drobnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów samochodowych. Same słowa "bieżąca eksploatacja samochodu" jest pojęciem (niedookreślonym), którego znaczenie może budzić wątpliwości. Przy pojęciach niedookreślonych (niezdefiniowanych) takich jak "bieżąca eksploatacja samochodu" niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca. Regulamin jako akt prawa miejscowego powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Dodatkowo należy zauważyć, że

postanowienie § 6 Regulaminu w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami prawa” narusza hierarchiczny system źródeł prawa.

W ocenie organu nadzoru tytuł Rozdziału 2 oraz regulacje § 7 i 9 Regulaminu są niezgodne z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten nakłada na Radę obowiązek określenia w Regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Rada wbrew regulacjom ustawowym postanowiła jedynie o pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, pomijając całkowicie kwestię możliwości gromadzenia odpadów w workach.

Bez związku z delegacją ustawową wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy pozostaje treść § 10 pkt 1 Regulaminu. Rada postanowiła w nim, że zabrania się magazynowania na terenie nieruchomości odpadów komunalnych poza miejscami do tego przeznaczonymi. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy wynika obowiązek Rady do określenia w Regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Stosownie do cytowanego przepisu zadaniem Rady jest określenie w Regulaminie wyłącznie warunków rozmieszczenia pojemników lub worków na odpady komunalne, a nie wprowadzanie zakazu magazynowania odpadów poza miejscami do tego przeznaczonymi. Regulację § 10 pkt 1 Regulaminu należy uznać za istotnie naruszającą prawo z uwagi również na to, że wkracza w chronione konstytucyjnie prawo własności nieruchomości.

Wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy treść § 11 ust. 3 Regulaminu. Rada postanowiła bowiem, że bioodpady należy gromadzić bezpośrednio na terenie nieruchomości, na której one powstały i zagospodarować w kompostowniku – takie działanie spełnia wymóg selektywnego zbierania bioodpadów. Należy podkreślić, że z treści art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy wynika, że zadaniem gminy jest zapewnienie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej frakcję odpadów, jaką są bioodpady. Art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy nakłada natomiast

na gminę obowiązek tworzenia w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej bioodpadów. Z powyższych przepisów wynika, że zarówno odbieranie zebranych selektywnie bioodpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości, jak i odbieranie bioodpadów w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych – spełnia wymóg selektywnego zbierania bioodpadów. Wyjątki od powyższych regulacji stanowią jedynie przepisy art. 3 ust. 2c i 2d ustawy. Rada zatem nie była uprawniona do postanowienia, że wyłącznie gromadzenie bioodpadów bezpośrednio na terenie nieruchomości, na której one powstały i zagospodarowanie ich w kompostowniku jest działaniem spełniającym wymóg selektywnego zbierania tej frakcji odpadów.

Treść § 14 ust. 2 Regulaminu przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ustawodawca przepisem tym zobowiązał radę gminy do określenia w Regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Podkreślić trzeba, że zgodnie z wolą ustawodawcy obowiązki te dotyczyć mają osób utrzymujących zwierzęta domowe, a nie jedynie właścicieli lub opiekunów zwierząt, jak to uczyniła Rada w § 14 ust. 2 Regulaminu. Wobec powyższego regulacja § 14 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „właściciele lub opiekunowie zwierząt” wykracza poza granice upoważnienia i stanowi nieuprawnioną modyfikację ww. przepisu ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika natomiast, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw i jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Reasumując, uchwała Nr LVI/311/22 Rady Gminy Głowno z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Głowno, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b i d, art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz art. 4 ust. 2 pkt 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Głowno