



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 2 sierpnia 2023 r.

Poz. 6438

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.584.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 27 lipca 2023 r.

#### Rada Miejska w Sieradzu

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 i 572)

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr LXXXIV/590/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Sieradz.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 czerwca Rada Miejska w Sieradzu podjęła uchwałę Nr LXXXIV/590/2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Sieradz. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sieradzu zawiadomienia z 7 lipca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.584.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 14 lipca 2023 r., znak: WOR-O.0711.18.2023 Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Sieradzu złożył wyjaśnienia, z których wynika, że zostanie przygotowany nowy projekt uchwały w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Sieradz, uwzględniający wszystkie zastrzeżenia wskazane w zawiadomieniu organu nadzoru. Po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego Rada Miejska w Sieradzu podejmie stosowną uchwałę w najbliższym możliwym terminie.

Mając na uwadze powyższe 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 LXXXIV/590/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z 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 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 Miasto Sieradz (zwany dalej Regulaminem), stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały, narusza prawo w sposób istotny.

W § 1 ust. 1 pkt 8 Regulaminu Rada postanowiła, że ustala się prowadzenie selektywnego zbierania oraz odbierania lub przyjmowania od właścicieli nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Powyższe stanowi modyfikację i przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, gdyż frakcją odpadów komunalnych są odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych.

Opisane przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanego postanowienia Regulaminu, co jednocześnie wywołuje skutek w postaci pominięcia uregulowania przez Radę w Regulaminie obowiązku selektywnego zbierania takiej frakcji odpadów jaką stanowią odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Pominięcie to oznacza natomiast brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy Regulamin określa też wymagania 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 następujących rodzajów 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. Mając na uwadze powyższe, przekroczenie delegacji ustawowej i modyfikacja ustawy, do której doszło w § 1 ust. 1 pkt 8 Regulaminu skutkuje w ocenie organu nadzoru, brakiem wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 lit. b ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i wymaga stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) – patrz wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04. W ocenie organu nadzoru, powyżej wskazane przesłanki zachodzą również w przedmiotowej sprawie i przesądzą o konieczności stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Zauważyć należy, że postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Sieradz zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Treść § 1 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, w którym Rada wskazała papier jako frakcję odpadów komunalnych zbieranych selektywnie stanowi niespójność pomiędzy § 1 ust. 1 pkt 2 Regulaminu oraz § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, gdzie oprócz papieru została wskazana tektura jako frakcja odpadów komunalnych. Zatem w § 1 ust. 1 pkt 2 Regulaminu oprócz papieru powinno znaleźć się uregulowanie dotyczące tektury jako odrębnej frakcji odpadów komunalnych.

Przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy § 1 ust. 1 pkt 6, § 1 ust. 6, § 4 ust. 2 pkt 4, § 4 ust. 3 Regulaminu, w którym określono odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „bioodpady” jako frakcja odpadów komunalnych. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z definicji bioodpadów uregulowanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.) wynika co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady.

W § 1 ust. 1 pkt 9 Regulaminu Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu, odbieraniu lub przyjmowaniu od właścicieli nieruchomości komunalnych odpadów niebezpiecznych, co w zakresie wyrazu „komunalne” stanowi powtórzenie treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych Rada nie została upoważniona do powtarzania i modyfikowania przepisów ustawy oraz do wychodzenia poza zakres otrzymanego ustawą upoważnienia.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość treści § 1 ust. 1 pkt 17 Regulaminu, stosownie do którego ustalono prowadzenie selektywnego zbierania, odbierania lub przyjmowania od właścicieli nieruchomości odpadów zielonych. Stosownie do treści art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, gmina zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych o nazwie „bioodpady”. Postanowienie zatem o odpadach zielonych nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i w sposób istotny narusza prawo. Dodatkowo należy przypomnieć, że w ustawie o odpadach obowiązującej w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały nie pojawia się już termin odpady zielone.

W § 1 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „reszkowe odpady komunalne (tzw. pozostałości po segregacji odpadów) lub” Rada przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy. Wskazany przepis ustawy nie upoważnia Radę do formułowania pojęć zwrotów zdefiniowanych bądź używanych przez ustawodawcę. Dodatkowo należy podkreślić, że ustawodawca posługuje się zwrotem „niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne”. Zwrot ten jest jasny i czytelny, nie zachodzi więc konieczność jego uszczegółowienia w akcie prawa miejscowego poprzez dodanie zwrotu „reszkowe”.

Powyższe uwagi dotyczą także § 1 ust. 10 pkt 2, § 8 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 Regulaminu.

Za modyfikację przepisów ustawy należy uznać treść § 5 ust. 3 pkt 1, § 5 ust. 5 pkt 1 i 2 Regulaminu, w którym Rada posługuje się wadliwym zwrotem „nieruchomości zamieszkałe” oraz „nieruchomości niezamieszkałe”. Tymczasem ustawodawca posługuje się pojęciami odpowiednio „nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”, „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”. Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości należy przypomnieć, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji i istotnie narusza porządek prawny.

Dodatkowo w § 5 ust. 4 pkt 3 Regulaminu Rada wskazała opakowania wielomateriałowe jako frakcję odpadów komunalnych. Powyższe również stanowi modyfikację i przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, Regulamin określa 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, natomiast art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy wskazuje, że Gminy zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Wobec powyższych uregulowań frakcją odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe wielomateriałowe.

Ponadto § 6 ust. 2, § 7 ust. 4 Regulaminu w części dotyczącej wyrazów: „w szczególności” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej.

Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

Reasumując, uchwała Nr LXXXIV/590/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Sieradz w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 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

**Karol Młynarczyk**

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Sieradza