



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 4 grudnia 2023 r.

Poz. 9832

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1038.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 30 listopada 2023 r.

Rada Miejska w Krośniewicach

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, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXXIX/465/23 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Krośniewicach podjęła uchwałę Nr LXXIX/465/23 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Krośniewicach zawiadomienia z dnia 20 listopada 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1038.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 22 listopada 2023 r. znak: BRM.0711.16.2023 Przewodniczący Rady Miejskiej w Krośniewicach poinformował, że na sesji Rady Miejskiej w Krośniewicach zostanie przedłożony nowy projekt uchwały uwzględniający wszystkie uwagi i zastrzeżenia, jakie zostały zawarte w ww. zawiadomieniu.

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 LXXIX/465/23 Rady Miejskiej w Krośniewicach 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 2023 r. poz. 1469 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 Krośniewice, stanowiący załącznik do uchwały Nr LXXIX/465/23 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 25 października 2023 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 3 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu takiego rodzaju 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 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Wbrew brzmieniu wskazanych przepisów ustawy postanowiono w Regulaminie o selektywnym zbieraniu opakowań wielomateriałowych, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem: odpady opakowaniowe wielomateriałowe. 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 pkt 1 lit. a ustawy, należy stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów. Przypomnieć trzeba, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co znaczy, 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. Stosownie bowiem 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 obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zgodnie natomiast z 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 odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady), 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. Opisane powyżej przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 5 Regulaminu w zakresie wyrazów „opakowania wielomateriałowe”, co jednocześnie wywołuje skutek w postaci pominięcia uregulowania w uchwale przez Radę Miejską w Krośniewicach obowiązku selektywnego zbierania takiej frakcji odpadów, jaką stanowią odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Pominięcie takie oznacza natomiast brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Mając na uwadze powyższe, za przekraczające granice upoważnienia zawartego

w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy uznać należy także postanowienia § 3 ust. 1 pkt 6, 11 i 16 Regulaminu, w których Rada dokonała niezgodnej z prawem modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa takich frakcji odpadów jak: bioodpady, odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych oraz odpady tekstyliów i odzieży, o których ustawodawca postanowił w art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy. Rada ustalając w § 3 ust. 1 pkt 6, 11 i 16 Regulaminu wymagania dotyczące selektywnej zbiórki: odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (pkt 6), odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne (pkt 11) oraz odpadów z tekstyliów i odzieży (pkt 16), wprowadziła do uchwały rodzaje odpadów nieznanie ustawie, a jednocześnie nie określiła wymogów selektywnego zbierania: bioodpadów, odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży, czym nie wypełniła delegacji ustawowej wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowe stosowanie nazewnictwa ww. frakcji odpadów w dalszych postanowieniach Regulaminu tj. w § 6 ust. 2 pkt 5 lit. d, § 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 ust. 2, 6 i 11 Regulaminu.

W § 4 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionej do użytku publicznego po każdym opadzie śniegu, aby umożliwić bezpieczne poruszanie się pieszych i pojazdów poprzez: 1) uprzątnięcie mechaniczne lub ręczne; 2) usunięcie za pomocą środków chemicznych, jeżeli środki te zostały do tego celu prawnie dopuszczone. Analiza treści § 4 ust. 2 Regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła w prawidłowy sposób delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Przepis ten zobowiązuje radę gminy do określenia w Regulaminie szczegółowych wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rada w § 4 ust. 2 Regulaminu wprowadziła stosowne wymagania, ale jednocześnie postanowiła, że mają one zastosowanie wyłącznie po każdym opadzie śniegu. Takiego ograniczenia ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie przewidział. Zauważyć należy, że błoto, czy lód mogą powstać zarówno w wyniku opadów śniegu, jak i np. opadów deszczu. Ponadto Regulamin ma określać wymagania w zakresie uprzątnięcia z części nieruchomości służących do użytku publicznego także innych zanieczyszczeń (np. liści, gałęzi). Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że ograniczenie w § 4 ust. 2 Regulaminu obowiązku uprzątnięcia z części nieruchomości służących do użytku publicznego błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń – jedynie do sytuacji związanych z opadami śniegu, nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy.

Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ treść Rozdziału 3 Regulaminu nie określa rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź innych źródłach, do czego zobowiązuje art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy. Zgodnie z treścią ww. przepisu Rada ma obowiązek określić w regulaminie rodzaj i minimalną pojemność 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: a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. O ile w § 6 ust. 2 pkt 6 Regulaminu dokonano ww. określenia przy uwzględnieniu liczby osób korzystających z pojemników lub worków, to rodzaj i minimalna pojemność pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź innych źródłach – nie została określona w żadnym z postanowień Rozdziału 3 Regulaminu, co oznacza brak wypełnienia delegacji ustawowej.

Treść § 11 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ w przepisie tym Rada nie zawarła informacji o możliwości pozbywania się, poprzez odwiezienie do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, takich odpadów jak: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe, jednocześnie Rada nie ustaliła też częstotliwości pozbywania się wskazanych rodzajów odpadów poprzez odwiezienie ich do PSZOK. Należy zauważyć, że w § 9 ust. 1 pkt 3 Regulaminu ustalona została jedynie częstotliwość odbioru ww. odpadów z terenu nieruchomości, pominięto natomiast kwestię ich przyjmowania w PSZOK. Treść § 11 Regulaminu nie zawiera także informacji o możliwości pozbywania się, poprzez odwiezienie do PSZOK, takich odpadów jak: odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych oraz zużyte akumulatory. W § 11 ust. 2 i 9 Regulaminu Rada postanowiła jedynie o odbieraniu odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych przez

przedsiębiorcę na zlecenie właściciela nieruchomości oraz o oddawaniu zużytych akumulatorów do miejsc ich nabycia lub punktu zbiórki wskazanego przez Urząd Miejski w Krośniewicach. Co więcej, postanowienia § 11 Regulaminu nie wypełniają delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy również dlatego, że nie określają częstotliwości i sposobu pozbywania się takiej frakcji odpadów, jak chemikalia oraz nie określają sposobu pozbywania się frakcji odpadów, jaką są popioły i żużle z palenisk. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy Rada ma obowiązek zawarcia w regulaminie utrzymania czystości i porządku częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Przepis powyższy zobowiązuje więc do wskazania w Regulaminie zarówno częstotliwości, jak i sposobu pozbywania się wszystkich frakcji odpadów komunalnych. Brak ustalenia sposobu i częstotliwości pozbywania się wymienionych wyżej odpadów komunalnych oznacza, że Rada nie wypełniła w sposób właściwy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice, stanowiący załącznik do uchwały Nr LXXIX/465/23 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 25 października 2023 r., zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy treść § 3 ust. 1 pkt 13 Regulaminu, w którym Rada wskazała odpady zielone, jako odpady podlegające selektywnej zbiórce przez właścicieli nieruchomości. Zauważyć trzeba, że ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.) nie posługują się obecnie pojęciem „odpadów zielonych” i nie zawierają jego definicji. Co prawda, ustawa o odpadach w art. 3 ust. 1 pkt 12 wyjaśniała znaczenie tego pojęcia, jednakże przepis ten został uchylony przez art. 6 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579). Należy zwrócić uwagę na treść art. 1b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w którym ustawodawca postanowił, że do postępowania z odpadami komunalnymi stanowiącymi części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy, a także z targowisk, stosuje się przepisy dotyczące postępowania z bioodpadami stanowiącymi odpady komunalne. Na mocy art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy rada gminy może natomiast w Regulaminie postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne – jednakże, jak to zostało opisane wyżej, Rada nie jest organem upoważnionym do dokonywania modyfikacji przepisów ustaw w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że Rada przekroczyła zakres przyznanej jej przez ustawę kompetencji posługując się w § 3 ust. 1 pkt 13 Regulaminu pojęciem odpadów zielonych. Uwaga ta odnosi się także do regulacji § 6 ust. 2 pkt 5 lit. d oraz § 11 ust. 11 Regulaminu.

Rada w § 4 ust. 1 pkt 1 i 3 Regulaminu postanowiła, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do wyposażenia nieruchomości w odpowiednią liczbę pojemników na odpady, właściwych do gromadzenia wytwarzanych odpadów i do skutecznego zapobiegania zanieczyszczeniu odpadami terenów przyległych. Treść ww. przepisów w zakresie wyrazów „odpowiednią” oraz „skutecznym” przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z brzmieniem § 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. Akt prawa miejscowego, jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, nie może zawierać norm niedookreślonych, niedefiniowalnych, wieloznacznych, mogących być rozmaicie interpretowanymi. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na obywatela obowiązek nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie. Nie można nie zauważyć, że zgodnie z piśmiennictwem oraz orzecznictwem sądów, postulat prawidłowej legislacji znajduje niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalaśki, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza także konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych,

wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art.2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75).

W § 6 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Rada w sposób niezgodny z prawem postanowiła o selektywnym zbieraniu odpadów w zabudowie wielorodzinnej wyłącznie w pojemnikach, natomiast w zabudowie jednorodzinnej – w workach. Należy zauważyć, że art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy 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. Również przepisy rozporządzenia 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), wprowadzają obowiązek zbierania odpadów, wymienionych przez Radę w § 3 ust. 1 pkt 1-6 Regulaminu – w pojemnikach lub workach. Uwaga powyższa dotyczy także tytułu Rozdziału 3 oraz regulacji § 6 ust. 2 pkt 6 i 7 Regulaminu, w których postanowiono wyłącznie o pojemnikach, pomijając całkowicie kwestię możliwości gromadzenia odpadów w 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.

Regulacja § 6 ust. 2 pkt 5 lit. d Regulaminu przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jest niezgodna z treścią § 2 ust. 5 wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska. Rada postanowiła bowiem o stosowaniu do selektywnej zbiórki odpadów pojemników, kontenerów i worków w kolorze brązowym z napisem „Bioodpady”, podczas gdy zgodnie z § 2 ust. 5 ww. rozporządzenia – bioodpady zbiera się w pojemnikach lub workach koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio”.

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy pozostaje treść § 8 pkt 2 Regulaminu. Rada postanowiła w nim, że na terenie nieruchomości pojemniki na odpady należy przetrzymywać w miejscu wyodrębnionym i widocznym. W przypadku, kiedy mieszkaniec posiada już wyodrębnione miejsce na składowanie odpadów, nie jest konieczne przebudowywanie tego miejsca o ile nie utrudnia to prawidłowego funkcjonowania dla mieszkańców. W ocenie organu nadzoru treść § 8 pkt 2 Regulaminu przekracza granice upoważnienia ustawowego i jednocześnie narusza konstytucyjnie chronione prawo własności. Powyższa regulacja nakładająca na właścicieli nieruchomości tego rodzaju szczególne obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów, nie wynika z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Powołany przepis pozwala wprawdzie radzie gminy na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, nie daje jednak podstaw do określania warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników. Postanowienia regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów nie mają zatem umocowania w ustawie, a ponadto wkraczają w prawo własności, albowiem to od właściciela posesji zależy, w którym miejscu nieruchomości będzie on przechowywał ww. urządzenia (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 786/19).

W § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b oraz pkt 3 Regulaminu Rada ustaliła częstotliwość odbioru odpadów dla spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, czym przekroczyła granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Trzeba podkreślić, że ustawodawca w art. 1 pkt 1 lit. b, art. 2a ust. 1 i 4 oraz w art. 6r ust. 3b ustawy nie posługuje się pojęciem spółdzielni, czy wspólnot mieszkaniowych – lecz pojęciem budynków wielolokalowych. Rada nie jest natomiast uprawniona do dokonywania modyfikacji pojęć przyjętych w przepisach powszechnie obowiązujących. Podejmując uchwałę, będącą aktem prawa miejscowego, rada gminy zobowiązana jest do przestrzegania granic upoważnienia ustawowego.

Rada w § 11 ust. 3 Regulaminu postanowiła, że zużyte opony z samochodów osobowych należy dostarczać we własnym zakresie do pojemników ustawionych na terenie PSZOK w ilości maksymalnej 4 sztuki na rok z jednego gospodarstwa domowego. Przepis ten w zakresie wyrazów „z samochodów osobowych” przekracza

granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Zarówno w art. 3 ust. 2 pkt 6, jak i w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy mowa jest o zużytych oponach – bez dalszego określania rodzaju tych opon (z samochodów osobowych), zatem Rada nie była uprawniona do wprowadzenia w uchwale takiego ograniczenia. Jedynym ograniczeniem dozwolonym przez ustawodawcę jest wynikające z art. 6r ust. 3a ustawy, ograniczenie ilości zużytych opon, które Rada może ustanowić podejmując uchwałę na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Brak możliwości wprowadzania w Regulaminie jakichkolwiek ograniczeń, co do rodzaju lub pochodzenia zużytych opon powoduje zatem, że treść § 11 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „z samochodów osobowych” przekracza granice upoważnienia i wymaga usunięcia z obrotu prawnego.

Przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy treść § 11 ust. 9 Regulaminu, w którym Rada postanowiła o pozbywaniu się przez właścicieli nieruchomości środków ochrony roślin. Należy zauważyć, że w § 3 ust. 1 przedmiotowego Regulaminu Rada nie wydzieliła i nie przewidziała do oddzielnej (selektywnej) zbiórki takich odpadów jak środki ochrony roślin (opakowania po środkach ochrony roślin). Warto podkreślić, że poszczególne przepisy regulaminu utrzymania czystości i porządku muszą być ze sobą spójne. Regulamin stanowi bowiem akt prawa miejscowego, podczas tworzenia którego należy stosować Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, 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, czytelny, ale również wewnętrznie spójny. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że takiej frakcji odpadów jak środki ochrony roślin (opakowania po środkach ochrony roślin) nie wskazuje również uchwała Nr LXXIX/466/23 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – podczas gdy obie wskazane wyżej uchwały muszą zawierać postanowienia jednolite, harmonijne i spójne.

W § 11 ust. 10 Regulaminu postanowiono, że zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych należy przekazywać w miejsce jego zakupu lub podczas objazdowej akcji pozbywania się tych odpadów przedsiębiorcy odbierającemu odpady oraz do PSZOK. Przepis ten w zakresie wyrazów „pochodzący z gospodarstw domowych” przekracza granice upoważnienia ustawowego płynącego z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jest też niezgodny z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Ustawodawca we wskazanych przepisach posługuje się pojęciem „zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny” i nie wprowadza w tym miejscu żadnych ograniczeń, czy dodatkowych warunków. Przypomnieć trzeba, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, wobec tego winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie może wykroczać poza zakres upoważnienia.

Nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy zobowiązanie, jakiego Rada dokonała w § 12 ust. 2 Regulaminu. Rada postanowiła w nim, że przed umieszczeniem w pojemnikach pudełek kartonowych, butelek plastikowych, puszek aluminiowych oraz innych odpadów należy zminimalizować ich objętość. W wyroku z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 550/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, że tego rodzaju zapisy mogą mieć walor edukacyjny i poszerzający świadomość właścicieli nieruchomości na temat możliwości ograniczania powstawania odpadów komunalnych, niemniej jednak nałożenie takich konkretnych obowiązków na właścicieli nieruchomości w regulaminie czystości i porządku nie ma podstaw prawnych. Organ stanowiący gminy nie może bowiem narzucać obywatelom, żeby zminimalizowali objętość odpadów typu PET przed ich złożeniem w pojemnikach, czy workach. Zgadzając się z ww. wyrokiem Sądu organ nadzoru stwierdza, że regulacja § 12 ust. 2 Regulaminu nie znajduje umocowania w treści art. 4 ust. 2 ustawy. Podstawą do podjęcia przedmiotowego przepisu Regulaminu nie mogą być zwłaszcza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, które stanowią wprawdzie, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości – jednak wymagania te mogą obejmować wyłącznie kwestie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz przyjmowania odpadów komunalnych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Rada w § 13 ust. 4 Regulaminu postanowiła, że w miejscach, gdzie z uwagi na czasowy sposób korzystania z nieruchomości nieuzasadnione jest podłączenie nieruchomości do kanalizacji lub budowa zbiornika bezodpływowego, w szczególności na których prowadzona jest budowa, funkcjonują ogródki działkowe, odbywa się impreza plenerowa, dopuszcza się ustawienie toalet przenośnych, celem gromadzenia nieczystości ciekłych. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa przekracza granice upoważnienia ustawowego

zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i wkracza w materię uregulowaną przez ustawodawcę np. w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616) oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650). Podejmując uchwałę, stanowiącą akt 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 istotne naruszenie prawa.

Wykracza poza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy treść § 16 ust. 2 pkt 1 Regulaminu. Rada postanowiła w nim, że obowiązkiem osoby utrzymującej psy lub inne zwierzęta domowe jest zabezpieczenie terenu nieruchomości przed samodzielnym wydostaniem się zwierząt poza jej obszar. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy rada gminy ma obowiązek 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 należy, że wskazany przepis, wyznaczający granice upoważnienia w przedmiocie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, należy interpretować w związku z przepisem art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy. Z regulacji tej wynika wprost, że organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości – jedynie w miejscach publicznych. W kontekście powyższego wskazać należy, że ograniczenia ustalane przez radę gminy w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi nie mogą obejmować nieruchomości, stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe poza miejscami publicznymi (na terenach prywatnych nieruchomości) w sytuacji, kiedy brak jest bezpośredniego związku pomiędzy nałożonym obowiązkiem, a sferą publiczną – wykracza poza delegację ustawową przepisu. W materii tej wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10 oraz np. WSA w Gdańsku w wyrokach: z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 175/19; z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 339/20. Jednocześnie trzeba też zauważyć, że nałożenie obowiązku zabezpieczenia terenu nieruchomości przed samodzielnym wydostaniem się zwierząt poza jej obszar wkracza w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.). Stosownie do tych przepisów zabrania się bowiem puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, a wskazany zakaz nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście.

Rada w § 17 Regulaminu postanowiła, że obowiązki określone w § 16 ust. 2 Regulaminu nie dotyczą osób, które utrzymują zwierzęta wykorzystywane do celów specjalnych tzn. których profesjonalna tresura oraz używanie odbywa się na podstawie odrębnych przepisów, regulujących szczegółowe zasady działania jednostek Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej i innych formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, służb kontroli celnej, ratownictwa oraz regulujących zasady szkolenia i wykorzystania psów – przewodników osób ociemniałych. Zdaniem organu nadzoru wskazany § 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „których profesjonalna tresura oraz używanie odbywa się na podstawie odrębnych przepisów, regulujących szczegółowe zasady działania jednostek Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej i innych formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, służb kontroli celnej, ratownictwa oraz regulujących zasady szkolenia i wykorzystania” przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie narusza hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może bowiem 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 RP hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Treść § 18 ust. 3 pkt 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „odpowiednich” oraz wyrazów „spełniających wymagania sanitarno-weterynaryjne, hodowlane, budowlane, ochrony środowiska i zwierząt, określonych w przepisach prawa”, przekracza zakres kompetencji określony w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej oraz hierarchiczny system źródeł prawa. Jak to zostało wyżej opisane przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń

wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Stosownie natomiast do § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej – uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Reasumując, uchwała Nr LXXIX/465/23 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b i c, art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2 pkt 2, 3, 6 i 7 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:

Burmistrz Krośniewic