



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.272.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2023 r.

Rada Gminy Brzeziny

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 LXIII/370/2023 Rady Gminy Brzeziny z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brzeziny.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2023 r. Rada Gminy Brzeziny podjęła uchwałę Nr LXIII/370/2023 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brzeziny. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 marca 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Brzeziny zawiadomienia z 21 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.272.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 24 marca 2023 r., znak: RG.0004.2.2023 Przewodniczący Rady Gminy Brzeziny złożył wyjaśnienia, w których poinformował, że na najbliższej sesji zostanie podjęta nowa uchwała, która uwzględni zastrzeżenia organu nadzoru.

W związku z powyższym, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXIII/370/2023 Rady Gminy Brzeziny 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 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 Brzeziny stanowiący załącznik do uchwały Nr LXIII/370/2023 Rady Gminy Brzeziny z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brzeziny (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 3 Regulaminu Rada Gminy nie wskazała „odpadów opakowaniowych wielomateriałowych” jako frakcji odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, czym nie wypełniła upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a 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. Zatem Rada Gminy nie może pominąć w Regulaminie obowiązku selektywnego zbierania „odpadów opakowaniowych wielomateriałowych” jako frakcji odpadów komunalnych.

Treść § 4 ust. 1 Regulaminu w części dotyczącej uregulowania uprzątnięcia śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń z chodnika zlokalizowanego w pasie drogi publicznej bezpośrednio przylegającego do granicy nieruchomości nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej z 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) obciąża 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 § 4 ust. 1 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 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. 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.

W § 8 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy nie wskazała na czym ma polegać utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, co stanowi o nie wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zdaniem organu nadzoru postanowienie, że właściciele nieruchomości mają zapewnić odpowiedniej wielkości pojemniki, aby nie dochodziło do ich przepełnienia stanowi jedynie o utrzymaniu ich w stanie porządkowym, do czego właściciele nieruchomości są również zobowiązani.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje także na brak wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy w § 18 ust. 1 Regulaminu, ponieważ Rada w Regulaminie nie wskazała zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Powyższy przepis ustawy zobowiązuje radę gminy do wskazania w Regulaminie nie tylko wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, ale także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Brak uregulowania kwestii zakazu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy powoduje, że uchwała w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pozbawiona jest obligatoryjnego elementu, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 14/20; z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 982/19).

Jednocześnie Rada Gminy w Regulaminie nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, bowiem nie wskazała na czym ma polegać utrzymanie przez właścicieli nieruchomości miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym.

Opisane powyżej naruszenia prawa mają w ocenie organu nadzoru, charakter istotny i powodują konieczność stwierdzenia nieważności omawianej uchwały w całości.

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

W § 3 pkt 1 Regulaminu Rada Gminy wskazała na „papier” jako frakcję odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Powyższe stanowi niespójność pomiędzy § 3 ust. 1 Regulaminu oraz § 14 ust. 4 Regulaminu, gdzie oprócz papieru została wskazana „tektura” jako frakcja odpadów komunalnych. Zdaniem organu nadzoru w § 3 pkt 1 Regulaminu należy również wskazać „tekturę” jako frakcję odpadów komunalnych zbieranych selektywnie.

Regulacja § 4 ust. 4 oraz § 14 ust. 6 Regulaminu w zakresie wyrazów: „zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” oraz „i nie narusza odrębnych przepisów” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwałach nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość § 7 ust. 3 Regulaminu w części dotyczącej postanowienia o odpowiedzialności za ewentualne szkody oraz przedłożenia zgody wszystkich jej współwłaścicieli. Powyższe przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy i wkracza w uregulowania zawarte w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.). Ponadto postanowienie o przedłożeniu zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości jako kwestia umowna winna być uregulowana w umowie a nie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy pozostaje treść § 8 ust. 1 Regulaminu, w zakresie wyrazów „oraz instruowania użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika”. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Rada Gmina winna określić wymagania dotyczące utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, natomiast nie jest władna do nałożenia obowiązku instruowania użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania

z pojemnika (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 15/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 września 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 52/20).

W § 11 Regulaminu Rada postanowiła, że „właściciel nieruchomości, na terenie której w wyniku pielęgnacji zieleni powstają bioodpady zobowiązany jest do ich selektywnego zbierania. Z obowiązku zwolnieni są właściciele nieruchomości dokonujący kompostowania bioodpadów we własnym zakresie i na własne potrzeby w przydomowych kompostownikach” co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy i jednocześnie modyfikuje powyższy przepis ustawy, który nie zwalnia właścicieli nieruchomości kompostujących bioodpady z obowiązku selektywnego zbierania bioodpadów, natomiast może zwolnić właścicieli nieruchomości w całości lub w części z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. 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.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość postanowień § 14 ust. 2 Regulaminu w zakresie wskazania plastiku, tworzyw wielomateriałowych jako frakcji odpadów komunalnych nieznanymi ustawie, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy.

W § 14 ust. 8 Regulaminu w zakresie wskazania „wytworzone poza terenami budowy pochodzące z drobnych prac remontowych”. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Należy zauważyć, że obowiązkiem gminy wynikającym z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy jest zapewnienie przyjmowania przez PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zgodnie natomiast z art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, Rada uprawniona jest do ograniczenia wyłącznie ilości przyjmowanych w PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, a nie ich rodzaju. Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę na treść art. 1b ust. 2 ustawy, zgodnie z którym do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi.

Treść § 14 ust. 9 Regulaminu, w którym Rada Gminy postanowiła, że „za odpady budowlane i rozbiórkowe powstałe na terenie budowy prowadzonej w oparciu o decyzję o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę oraz zgłoszenie odpowiada wykonawca robót budowlanych” również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Dodatkowo wskazanie odpowiedzialności wykonawcy robót budowlanych wkracza w materię uregulowaną w Kodeksie cywilnym.

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy pozostaje § 17 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, w zakresie wyrazu „natychmiastowego”. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowi, że rada gminy ma określić w Regulaminie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W żadnym miejscu tego przepisu nie ma jednak mowy o możliwości określenia czasu, w jakim realizacja tych obowiązków ma nastąpić.

Ponadto § 17 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „posiadacz psa” stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem ustawodawca wskazuje na konieczność uregulowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych Rada uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Regulacja § 17 ust. 3 pkt 1 Regulaminu, w którym posiadacz psa sprawuje bezpośrednią, pełną kontrolę nad zachowaniem zwierzęcia przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż w art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.) zostały już uregulowane zasady panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 77/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 124/20).

Przekraczają granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy postanowienia § 19 ust. 2 pkt 3 Regulaminu określające jako termin przeprowadzenia deratyzacji - każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości. Jednocześnie wskazane uregulowanie wkracza w problematykę zawartą w art. 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657), w którym na właściciela nieruchomości nałożono obowiązek zwalczania gryzoni, insektów i szkodników (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 7/20, z dnia 20 października 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 175/20).

Reasumując, uchwała Nr LXIII/370/2023 Rady Gminy Brzeziny z dnia 22 lutego 2023 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brzeziny w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, art. 4 ust. 2 pkt 2 i 7, art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 4 ust. 2a pkt 4, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 6 i 8 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 Brzeziny