



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 27 marca 2023 r.

Poz. 2619

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.224.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 17 marca 2023 r.

Rada Gminy w Będkowie

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 XXXV/275/23 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Będków”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 lutego 2023 r. Rada Gminy w Będkowie podjęła uchwałę Nr XXXV/275/23 w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Będków”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 lutego 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Będkowie zawiadomienia z dnia 10 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.224.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie pismem z dnia 15 marca 2023 r., znak: RG.0711.1.2023 Wójt Gminy Będków złożył wyjaśnienia, w których poinformował, że na najbliższej sesji zostanie podjęta uchwała zmieniająca, 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 niezgodnych z prawem zapisów uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXV/275/23 Rady Gminy w Będkowie 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 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. 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 Będków stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXV/275/23 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2023 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 26 Regulaminu Rada Gminy nie wypełniła dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ 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 w § 3 ust. 1 nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż nie wyodrębniła odpadów niebezpiecznych jako odrębnej frakcji odpadów komunalnych oraz nie wskazała wymagań w zakresie selektywnego zbierania i przyjmowania odpadów komunalnych prowadzonego przez PSZOK w zakresie odpadów niebezpiecznych jako odrębnej frakcji odpadów komunalnych.

Rada nie wypełniła również delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie wskazała na czym ma polegać utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie porządkowym. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje także na brak wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, który zobowiązuje Radę do określenia w Regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie utrzymania 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 Będków zawierają również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 Regulaminu Rada uregulowała definicje „właścicieli nieruchomości”, „odpadów komunalnych”, „zmieszanych odpadów komunalnych”, „odpadów ulegających biodegradacji”, „odpadów zielonych”, „odpadów wielkogabarytowych”, „opakowań wielomateriałowych”, „zwierząt domowych”, „zwierząt gospodarskich”. Tworzenie przez Radę nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie jest niedopuszczalne, bowiem zgodnie z treścią § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych,

w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określić zawartych w ustawie upoważniającej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12 oraz w wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13. Ponadto wprowadzenie do Regulaminu nieznanych ustawie wyrażeń lub definicji („zmieszane odpady komunalne”, „odpady zielone”, „odpady wielkogabarytowe”, „opakowania wielomateriałowe”) stanowi przekroczenie zakresu przyznanej Radzie kompetencji oraz naruszenie § 9 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Treść § 3 ust. 1 pkt 4, § 9 ust. 1 pkt 2, § 11 ust. 1 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 2 pkt 3, § 21 ust. 3 pkt 1 lit. c Regulaminu, w którym Rada wskazała opakowania wielomateriałowe, odpady wielomateriałowe jako frakcję odpadów komunalnych przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Stosownie do wskazanego przepisu ustawy frakcją odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Ponadto zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy ustawodawca posługuje się również pojęciem odpady opakowaniowe wielomateriałowe i Rada Gminy nie jest organem upoważnionym do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa tego rodzaju odpadów.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość postanowień § 6 ust. 2 Regulaminu, który zawiera niedozwoloną modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, bowiem wprowadza możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów (np. wymiany kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnienia płynów itp.). Należy wskazać, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy zobowiązał do uregulowania zasad dotyczących naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi bez wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi tylko do drobnych napraw (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 438/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 7/19; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 122/19).

Przekracza granice upoważnienia ustawowego § 6 ust. 2 pkt 1 oraz § 26 ust. 2 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami ustawy o odpadach” oraz „w sposób zgodny z prawem” i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych wobec których jest hierarchicznie niższy, bowiem tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Również treść § 6 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, w którym Rada wskazała, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem nie stwarzania uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich przekracza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i wkracza w zapisy art. 144 Kodeksu cywilnego regulującego zagadnienia dotyczące immisji.

W § 9 ust. 1 pkt 4, § 11 ust. 1 pkt 4, § 13 ust. 1 pkt 4, § 15 ust. 2 pkt 4, § 19 ust. 10 Regulaminu, Rada wskazała na odpady ulegające biodegradacji oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji i odpady zielone jako frakcję odpadów komunalnych, czym przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b oraz art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, bowiem ustawa wskazuje na bioodpady jako frakcję odpadów komunalnych. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z definicji bioodpadów wskazanych 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 bioodpadu.

Przekracza delegację ustawową § 9 ust. 1 pkt 6 Regulaminu, w którym Rada wskazała na odpady problemowe jako frakcję odpadów komunalnych. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b oraz art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy wymienia katalog odpadów komunalnych, w którym ustawodawca nie umieścił odpadów problemowych jako frakcji odpadów komunalnych.

Regulacja § 21 ust. 3 pkt 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „samochodów osobowych” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż przepis art. 6r ust. 3a ustawy dopuszcza możliwość ograniczenia jedynie ilości zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprowadzenie natomiast przez Radę

jakichkolwiek innych ograniczeń lub wyłączeń (dotyczących np. rodzaju opon) stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

W § 25 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są trzymać je na terenie swojej nieruchomości. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem Rada uregulowała tutaj obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe na terenie nieruchomości prywatnej a nie jak przewiduje to delegacja ustawowa na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 383/19).

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy pozostaje treść § 25 ust. 3 pkt 1 i 2 Regulaminu. Wprowadzenie obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras dużych i olbrzymich lub agresywnych również w kagańcach – niezależnie od cech psa i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych (patrz wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1117/15; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 740/18; wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 5710/21). Ponadto wskazanie, że zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem również przekracza delegację ustawową wynikającą 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 (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).

W § 25 ust. 5 Regulaminu Rada wskazała, że zabronione jest pozostawianie psa bez dozoru, jeżeli nie jest on należycie uwiązany lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się psa na zewnątrz. Treść § 25 ust. 5 Regulaminu przekracza granice upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i reguluje obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe na terenie nieruchomości prywatnej, a nie jak przewiduje to delegacja ustawowa na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Jednocześnie w zakresie zapisu „nie pozostawiania ich bez dozoru” Rada wkroczyła w treść art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572). 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.

Treść § 25 ust. 6 Regulaminu w zakresie wyrazu „natychmiastowego” przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepis ten 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.

Organ nadzoru wskazuje również na nieprawidłowość § 25 ust. 8 i ust. 10 Regulaminu, który stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ponadto zasady postępowania z padłymi zwierzętami są już uregulowane przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421 z późn. zm.) oraz ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 89/20).

W § 27 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy postanowiła że właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia gryzoni w obrębie swojej nieruchomości. Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem Rada wkroczyła w problematykę uregulowaną 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), (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).

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.

Reasumując, uchwała Nr XXXV/275/23 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Będków” w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 2a ustawy co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, lit. d, 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 Będków