



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 29 marca 2023 r.

Poz. 2690

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.226.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 22 marca 2023 r.

Rada Gminy w Bolesławcu

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 XXXIX/281/2023 Rady Gminy w Bolesławcu z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bolesławiec.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lutego 2023 r. Rada Gminy w Bolesławcu podjęła uchwałę Nr XXXIX/281/2023 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bolesławiec. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 lutego 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Bolesławcu zawiadomienia z dnia 13 marca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.226.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie pismem z dnia 15 marca 2023 r., znak: RG.0004.02.2023 Przewodniczący Rady Gminy w Bolesławcu 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 niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXIX/281/2023 Rady Gminy w Bolesławcu 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 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 Bolesławiec stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIX/281/2023 Rady Gminy w Bolesławcu z dnia 15 lutego 2023 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Treść § 3 ust. 1 Regulaminu w części dotyczącej uregulowania uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych bezpośrednio wzdłuż 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 § 3 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 § 7 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy nie wskazała na czym ma polegać utrzymanie miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, co nie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy. Zawarcia postanowienia, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do segregowania odpadów w odpowiednie pojemniki i kontenery nie można uznać, za określenie zasady utrzymania w odpowiednim

stanie sanitarnym miejsc gromadzenia odpadów, bowiem taka regulacja stanowi o sposobie utrzymania tych miejsc w odpowiednim stanie porządkowym, do czego również został zobowiązany lokalny prawodawca przez ustawodawcę.

Rada nie wypełniła również delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w § 7 ust. 4 Regulaminu, bowiem nie wskazała na czym ma polegać utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie technicznym. 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 z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy w § 13 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 w § 14 ust. 2 nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem Rada wskazała czasookres a nie termin przeprowadzenia deratyzacji. Ponadto wskazanie, że „deratyzację przeprowadza się każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni” wkracza 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 z późn. zm.), w którym na właściciela nieruchomości nałożono obowiązek zwalczania gryzoni, insektów i szkodników i przekracza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy (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).

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 Bolesławiec zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 pkt 5 Regulaminu, w którym Rada wskazała opakowania 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 § 4 ust. 2 Regulaminu w zakresie powołania się na uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, które przekraczają upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i wkraczają w zapisy art. 144 Kodeksu cywilnego regulującego zagadnienia dotyczące immisji.

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, pozostaje treść § 6 ust. 2 pkt 4 oraz § 11 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, w zakresie wyrazów „odpadów komunalnych ulegających biodegradacji”, 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 bioodpady.

Przekraczają granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy postanowienia § 9 ust. 11 Regulaminu, w którym Rada wskazała, że „odpady zgromadzone w PSZOK należy opróżniać w miarę potrzeb, z częstotliwością uniemożliwiającą przepełnienie pojemników”. Powyższe uregulowanie winno znaleźć się w uchwale 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 podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 i ust. 3a- 3d ustawy, a nie w niniejszym Regulaminie utrzymania czystości i porządku w Gminie.

Regulacja § 10 ust. 1 Regulaminu przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i stanowi jednocześnie powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację zapisu ustawowego tj. art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy nałożył już na właścicieli nieruchomości obowiązek wyposażenia nieruchomości w szczelny zbiornik na nieczystości ciekłe lub posiadania przyłącza do sieci kanalizacyjnej lub przydomowej oczyszczalni ścieków.

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 XXXIX/281/2023 Rady Gminy w Bolesławcu z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bolesławiec w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 2a, art. 4 ust. 2 pkt 2, 7 i 8 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6, art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a - d 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 Bolesławiec