



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 4 sierpnia 2023 r.

Poz. 6501

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.624.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 31 lipca 2023 r.

Rada Miejska w Błaszczach

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 LXX/432/23 Rady Miejskiej w Błaszczach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Błaszki”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Błaszczach podjęła uchwałę Nr LXX/432/23 w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Błaszki”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Błaszczach zawiadomienia z dnia 14 lipca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.624.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 19 lipca 2023 r. znak: RKU.0711.43.2023 Przewodniczący Rady Miejskiej w Błaszczach poinformował, że Rada Miejska w Błaszczach weźmie pod uwagę i szczegółowo rozważy uwagi organu nadzoru, celem dostosowania uchwały do obowiązujących przepisów prawa. Jednocześnie poinformowano, że najbliższe posiedzenie Rady odbędzie się po 20 sierpnia 2023 r.

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 LXX/432/23 Rady Miejskiej w Błaszczach 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 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 Błaszki, stanowiący załącznik do uchwały Nr LXX/432/23 Rady Miejskiej w Błaszczach z dnia 27 czerwca 2023 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 1 pkt 1 lit. b Regulaminu Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu takiego rodzaju odpadów komunalnych jak metal i odpady opakowaniowe z metalu, 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 postanowiono w Regulaminie o selektywnym zbieraniu metalu i odpadów opakowaniowych z metalu, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem – metale. 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 niniejsza 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 (które dotyczy również innych postanowień Regulaminu tj.: § 4 ust. 3 lit. b, § 8 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 lit. b, a także § 9 ust. 2 pkt 2), powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych regulacji Regulaminu w zakresie wyrazu „metal”, co jednocześnie wywołuje skutek w postaci pominięcia uregulowania przez Radę Miejską w Błaszczach w Regulaminie obowiązku selektywnego zbierania takiej frakcji odpadów, jaką stanowią metale. Odpady opakowaniowe z metalu, o których mowa w opisywanych paragrafach Regulaminu stanowią natomiast jedynie jeden z wielu rodzajów odpadów składających się w całości na frakcję „metale”, zatem

nie wyczerpują dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy. Analogicznie, w odniesieniu do treści § 8 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 lit. b, a także § 9 ust. 2 pkt 2 Regulaminu – stwierdzenie nieważności ww. postanowień Regulaminu w zakresie wyrazu „metal” spowoduje niewyczerpanie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy związanej z pominięciem uregulowania w Regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego takiej frakcji odpadów komunalnych, jak metale. Opisane wyżej pominięcia oznaczają zatem brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. 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 w przedmiotowej sprawie i przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXX/432/23 w całości.

Nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulacja § 4 ust. 1 pkt 5 Regulaminu. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, zadaniem Rady jest określenie 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. Rada w § 4 ust. 1 pkt 1-4 Regulaminu ustaliła minimalną pojemność pojemników na zmieszane odpady komunalne, pojemników i worków do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz koszy ulicznych. W § 4 ust. 1 pkt 5 Regulaminu postanowiono natomiast, że na terenie Gminy Błaszki do zbierania odpadów ustala się też inne pojemniki i worki. Takie postanowienie nie precyzuje ani rodzaju, ani pojemności pojemników lub worków do zbierania odpadów komunalnych – nie wypełnia zatem wskazanej wyżej delegacji ustawowej.

Opisane wyżej 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 Błaszki, stanowiący załącznik do uchwały Nr LXX/432/23 Rady Miejskiej w Błaszczkach z dnia 27 czerwca 2023 r., zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 pkt 1 lit. f Regulaminu Rada postanowiła o selektywnym zbieraniu odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Regulacja taka przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy w zakresie wyrazów „odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem”. 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 ulegających biodegradacji nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i w sposób istotny narusza prawo. Uwaga ta odnosi się również do następujących postanowień Regulaminu: § 4 ust. 6, § 8 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz pkt 2 lit. c, § 9 ust. 2 pkt 2, § 10 ust. 1 i 3 Regulaminu.

Nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy regulacja zawarta w § 8 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości mogą przekazywać do PSZOK odpady niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki specjalistyczne. Przepis ten w zakresie wyrazu „specjalistyczne” przekracza granice upoważnienia i stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Ustawodawca w powyższych przepisach wprowadził obowiązek selektywnego zbierania 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 – bez wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń. Przypomnieć warto, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, wobec tego winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie wykroczać poza zakres upoważnienia.

Treść § 15 ust. 1 pkt 1 Regulaminu przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada postanowiła w nim, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązane są do prowadzenia psów na smyczy podczas korzystania z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W ocenie organu nadzoru postanowienie takie wykrocza poza delegację przewidzianą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie stanowi naruszenie przepisu art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.). Wskazany przepis zabrania bowiem puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. W tym zakresie należy dodatkowo wskazać, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 131/17).

Rada w § 16 ust. 1 pkt 1 Regulaminu postanowiła, że na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane pod warunkiem zapewnienia odpowiednich pomieszczeń w budynkach oraz właściwych warunków bytowania i opieki nad tymi zwierzętami. W § 16 ust. 1 pkt 2 Regulaminu postanowiono natomiast, że do utrzymywania zwierząt gospodarskich konieczne jest też zapewnienie odpowiednich instalacji do gromadzenia i usuwania nieczystości powodowanych utrzymywaniem zwierząt. Wskazane regulacje w zakresie wyrazów „odpowiednich” oraz „właściwych” przekraczają granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy i jednocześnie naruszają 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. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. 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.

Reasumując, uchwała Nr LXX/432/23 Rady Miejskiej w Błaszczkach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Błaszki”, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, art. 4 ust. 2 pkt 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 Błaszek