



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 15 marca 2023 r.

Poz. 2251

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.184.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 marca 2023 r.

Rada Gminy Zapolice

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 LI/366/23 Rady Gminy Zapolice z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zapolice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Gminy Zapolice podjęła uchwałę Nr LI/366/23 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zapolice. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lutego 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Zapolice zawiadomienia z dnia 23 lutego 2023 r. znak: PNIK-I.4131.184.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. Na przedmiotowe zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy Zapolice poinformował, że na sesji w miesiącu marcu 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 LI/366/23 Rady Gminy Zapolice 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 Zapolice, stanowiący załącznik do uchwały Nr LI/366/23 Rady Gminy Zapolice z dnia 26 stycznia 2023 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że „błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z części nieruchomości, służących do użytku publicznego, w tym z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, należy uprzątnąć w miarę możliwości na bieżąco w celu zapobieżenia ich gromadzeniu się w sposób utrudniający korzystanie z tych części nieruchomości”. Powyższe uregulowanie 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. 4 Regulaminu Rada postanowiła, że „miejsce gromadzenia odpadów należy utrzymywać w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym”. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Zapolice nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy. Ustawodawca w artykule tym zobowiązał radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Z Regulaminu nie wynika bowiem, jakie konkretne obowiązki mają właściciele nieruchomości w zakresie utrzymania miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym. W omawianej regulacji oraz pozostałych postanowieniach Regulaminu zabrakło ustanowienia wymogu uprzątnięcia, zamiatania miejsc, w których odpady są gromadzone, wymogu zabezpieczenia przed przepełnieniem pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów oraz zaleganiem odpadów poza pojemnikami i workami itp.

Analiza treści § 3 ust. 1 oraz § 7 ust. 4 Regulaminu prowadzi zatem do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c oraz art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zapolice, stanowiący załącznik do uchwały Nr LI/366/23 z dnia 26 stycznia 2023 r., zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 pkt 13 Regulaminu ustanowiono obowiązek prowadzenia selektywnego zbierania oraz odbierania lub przyjmowania od właścicieli nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne. Uregulowanie w zakresie wyrazów „stanowiące odpady komunalne” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem Regulamin ma określać wymagania w zakresie selektywnego zbierania, odbierania lub przyjmowania od właścicieli nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.

Przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 lit. b ustawy treść § 2 ust. 1 pkt 14 Regulaminu w zakresie wyrazów „powstałe w gospodarstwach domowych”. Powyższe stanowi modyfikację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, gdyż stosownie do wskazanego przepisu ustawy frakcją odpadów komunalnych są odpady niebezpieczne. Przypomnieć warto, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać 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.

W § 2 ust. 1 pkt 16 oraz w § 2 ust. 4 Regulaminu Rada Gminy wskazała odzież i tekstylia jako frakcję odpadów komunalnych. Regulacja ta przekracza delegację ustawową, ponieważ przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy wskazuje na odpady tekstyliów i odzieży jako frakcję odpadów komunalnych.

Ponadto zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej następujących odpadów komunalnych: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące 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, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. We wszystkich wskazanych wyżej przepisach ustawodawca posługuje się zatem pojęciem odpady tekstyliów i odzieży i rada gminy nie jest organem upoważnionym do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa tego rodzaju odpadów.

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy pozostaje treść § 2 ust. 6 Regulaminu, w którym Rada Gminy powołała się na uciążliwość dla nieruchomości sąsiednich, czym wkroczyła w zagadnienia dotyczące immisji zawarte w art. 144 Kodeksu cywilnego. 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.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość regulacji § 2 ust. 7 Regulaminu, który stanowi modyfikację art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy, bowiem przepis ustawy wskazuje określenie wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne bez konieczności ich dalszego podziału. 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.

Stanowi przekroczenie delegacji ustawowej treść § 6 ust. 5 Regulaminu, w którym Rada wskazała max. pojemność koszy ulicznych do 70 litrów, podczas gdy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przewiduje jedynie określenie ich minimalnej pojemności.

Dodatkowo § 14 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „w razie wystąpienia takiej potrzeby, jednakże” przekracza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ wskazuje czasookres, a nie termin przeprowadzenia deratyzacji. Ponadto wskazanie „w razie wystąpienia takiej potrzeby” stanowi nieprecyzyjne określenie terminu, co jednocześnie narusza 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” 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 i czytelny.

Reasumując, uchwała Nr LI/366/23 Rady Gminy Zapolice z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zapolice w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, art. 4 ust. 2a pkt 4, art. 4 ust. 2 pkt 2 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 Zapolice