



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1137.2023

Łódź, 29 grudnia 2023 r.

Rada Gminy Daszyna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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, 572 i 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXVIII/412/2023 Rady Gminy Daszyna z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2023 r. Rada Gminy Daszyna podjęła uchwałę Nr LXXXVIII/412/2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Daszyna zawiadomienia z 20 grudnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1137.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 27 grudnia 2023 r. Wójt Gminy Daszyna złożył wyjaśnienia, z których wynika, że na planowanej w styczniu 2024 r. sesji Rady Gminy Daszyna zostanie podjęta uchwała zmieniająca, uwzględniająca zastrzeżenia organu nadzoru.

Mając na uwadze powyższe 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.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXXXVIII/412/2023 Rady Gminy Daszyna z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 41 ust. 1 i art. 42 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 2023 r. poz. 1469 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 Daszyna (zwany dalej Regulaminem), stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały, narusza prawo w sposób istotny.

W § 6 ust. 6 Regulaminu, Rada Gminy Daszyna nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, gdyż nie wskazała, na czym ma polegać utrzymanie przez właścicieli nieruchomości pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym. W ww. paragrafie Rada Gminy Daszyna uregulowała jedynie obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania pojemników we właściwym stanie porządkowym i technicznym.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, treść § 17 pkt 2 Regulaminu w zakresie braku określenia obowiązku dotyczącego częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Rada Gminy Daszyna jedynie wskazała kiedy ma nastąpić pozbywanie się osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Daszyna powinna określić w Regulaminie, w jakich odstępach czasowych właściciele nieruchomości mają pozbywać się osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków.

W dalszej kolejności należy wskazać, że § 24 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających tym działaniom oraz terminów jej przeprowadzenia, czego przedmiotowy Regulamin nie realizuje w sposób prawidłowy. Ponadto należy wskazać, że w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie ma mowy o obciążaniu obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości, a zatem nałożenie na nich takiego obowiązku jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ww. przepisie ustawy (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 48/20).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, który został dodany ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579) i wszedł w życie w dniu 6 września 2019 r., regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinien zawierać regulacje dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Daszyna nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie, co w ocenie organu nadzoru stanowi również istotne naruszenie prawa.

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 Daszyna, stanowiący załącznik do uchwały Nr LXXXVIII/412/2023 Rady Gminy Daszyna z dnia 28 listopada 2023 r., zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 pkt 4, § 6 ust. 5 pkt 2, § 16 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 16 ust. 1 pkt 3 lit. b Regulaminu, Rada Gminy Daszyna wskazała „opakowania wielomateriałowe” jako frakcję odpadów komunalnych. Powyższe uregulowanie stanowi modyfikację i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, gdyż frakcjami odpadów komunalnych są m. in. odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych rada gminy nie została upoważniona do powtarzania i modyfikowania przepisów ustawy oraz do wychodzenia poza zakres otrzymanego ustawą upoważnienia.

Przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, § 2 ust. 1 pkt 6, § 6 ust. 5 pkt 4, § 16 ust. 1 pkt 2 lit. e, § 16 ust. 1 pkt 3 lit. d, § 20 pkt 2 Regulaminu, w którym wskazano na „odpady ulegające biodegradacji, w tym odpady zielone”, „odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji”, „odpady ulegające biodegradacji”, „odpady komunalne ulegające biodegradacji”, „odpady zielone i odpadu ulegające biodegradacji” jako frakcje odpadów komunalnych. Nowelizacja ustawy dokonana ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. usunęła pojęcie „odpadów zielonych” wprowadzając jednocześnie termin „bioodpady”. 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 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.) wynika co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady.

W § 2 ust. 1 pkt 8 oraz § 16 ust. 1 pkt 3 lit. c Regulaminu, Rada Gminy Daszyna wskazała „odpady wielkogabarytowe, w tym meble i opakowania” oraz „odpady wielkogabarytowe”, co stanowi modyfikację i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem frakcją odpadów komunalnych są meble i inne odpady wielkogabarytowe. Wskazać należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że Rada Gminy Daszyna uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie. 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.

Za modyfikujący i przekraczający delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy należy uznać treść § 2 ust. 1 pkt 10 oraz § 16 ust. 1 pkt 3 lit. c Regulaminu, w którym Rada Gminy Daszyna wskazała „odpady budowlane i rozbiórkowe” jako frakcję odpadów komunalnych. W tym miejscu należy podkreślić, że frakcją odpadów komunalnych są odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych.

Również § 2 ust. 1 pkt 15 Regulaminu, w którym Rada Gminy Daszyna wskazała „odpady z tekstyliów i odzieży” modyfikuje i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem frakcją odpadów komunalnych są odpady tekstyliów i odzieży.

W § 3 Regulaminu, Rada Gminy Daszyna postanowiła, że „właściciele posesji mają obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Na terenach, gdzie nie istnieje sieć kanalizacyjna lub brak jest możliwości technicznej podłączenia nieruchomości, należy obowiązkowo wyposażyć nieruchomość w szczelny bezodpływowy zbiornik na ścieki lub przydomową oczyszczalnię ścieków. Przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomości jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”. Powyższe unormowania przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ Rada Gminy Daszyna uregulowała obowiązki właścicieli nieruchomości, które zostały już unormowane w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 136/20).

Za przekraczający delegację ustawową wynikająca z art. 4 ust. 2 ustawy należy uznać § 12 Regulaminu, ponieważ obowiązki jakie musi spełnić osoba organizująca imprezę masową, zostały uregulowane w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616), zaś z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy nie sposób wywieść kompetencji rady do zawarcia regulacji w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości, na których odbywają się imprezy masowe (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 585/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 220/17).

Przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 ustawy, również § 16 ust. 3 Regulaminu, w którym Rada Gminy Daszyna zawarła informacje o utworzeniu, lokalizacji i przyjmowaniu selektywnie zbieranych odpadów komunalnych przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych. Należy wskazać, że uregulowania dotyczące PSZOK winny znaleźć się w odrębnej uchwale Rady Gminy Daszyna podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, a nie w postanowieniach niniejszego Regulaminu.

Treść § 18 oraz § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, w zakresie powołania się na przepisy odrębne oraz przepisy sanitarne przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy. Uregulowanie w tym zakresie wkracza w materię ustawową objętą regulacją innych aktów normatywnych. Jednocześnie należy przypomnieć, że przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy, tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość § 22 ust. 1-3 i 5 Regulaminu. W § 22 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „lub sprawujące opiekę nad zwierzętami domowymi” stanowi niedopuszczalną modyfikację i przekroczenie delegacji ustawowej

z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Dodatkowo Rada Gminy Daszyna odwołując się do „sprawujących opiekę nad zwierzętami domowymi” użyła nazewnictwa nieznanego ustawie, co stanowi o naruszeniu przepisów prawa. Ponadto postanowienie, „aby zwierzęta były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia” wkracza w zagadnienia dotyczące immisji wynikające z treści art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.). Wskazana wyżej uwaga dotyczy także treści § 23 ust. 2 pkt 1 Regulaminu.

W § 22 ust. 2 Regulaminu, Rada Gminy Daszyna zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy do trzymania ich na terenie swojej nieruchomości, która powinna być zabezpieczona przed wydostaniem się z niej zwierzęcia, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie wkracza w treść art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580). Jak już wcześniej wskazano rada gminy nie jest uprawniona do uregulowania tego co już została unormowane w innych ustawach ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 22 ust. 3 Regulaminu, Rada Gminy Daszyna wskazała, że psy należy prowadzić na smyczy lub w kagańcu. Nakładając takie obowiązki Rada Gminy Daszyna przekroczyła zakres kompetencji wskazany w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ nałożone w Regulaminie obowiązki są bardziej rygorystyczne niż przewiduje to ustawa. Zauważyć również należy, że generalny nakaz wyprowadzania psa na smyczy i w kagańcu bez uwzględnienia jego indywidualnych cech i innych uwarunkowań (w tym wieku, czy choroby), może prowadzić w określonych sytuacjach do działań niehumanitarnych (patrz wyrok NSA 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 WSA w Łodzi z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 41/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 129/20, z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 45/20, wyrok NSA z dnia 25 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 6723/21).

W § 22 ust. 5 Regulaminu, w zakresie wyrazu „natychmiastowego” przekracza granice upoważnienia ustawowego 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.

Przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy postanowienia § 23 ust. 2 pkt 5 i 6 Regulaminu, w których Rada Gminy Daszyna uregulowała obowiązki dotyczące padłych zwierząt gospodarskich. Dodatkowo 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 2023 r. poz. 1075) oraz ustawy o ochronie zwierząt. Zatem brak jest podstaw prawnych do uregulowania tej problematyki w niniejszym Regulaminie (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r, sygn. akt VIII SA/Wa 89/20).

Treść § 26 Regulaminu, w którym wskazano, że „na podstawie ustawy o ochronie zwierząt, Rada Gminy w Daszynie przyjmuje corocznie w drodze uchwały do dnia 31 marca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Daszyna” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy. Z upoważnienia ustawowego nie wynika, aby w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy uregulowała informację dotyczącą programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Takie regulacje nie stanowią również treści normatywnej, a jedynie mają charakter informacyjny.

Reasumując, uchwała Nr LXXXVIII/412/2023 Rady Gminy Daszyna z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna w istotny sposób narusza prawo tj.: 4 ust. 2 pkt 2, 3, 8 oraz art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b, art. 4 ust. 2 pkt 3, 5 - 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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Daszyna