



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.962.2021

Łódź, 4 stycznia 2022 r.

Rada Miejska w Krośniewicach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1 pkt 4 w zakresie wyrazów „– innych pochodzących z produkcji – według zawartych odrębnie umów i wymogów ochrony środowiska, w tym przepisów prawnych” oraz § 4 ust. 1 pkt 5, § 4 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 1 i 3 załącznika do uchwały Nr XLVI/274/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2021 r. Rada Miejska w Krośniewicach podjęła uchwałę Nr XLVI/274/21 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 6 grudnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Krośniewicach zawiadomienia z dnia 21 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.962.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 23 grudnia 2021 r. znak: IŚŻ 6232.13.2021 Burmistrz Krośniewic poinformował, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krośniewice będzie poprawiony i poddany głosowaniu na sesji Rady Miejskiej w Krośniewicach w roku 2022, z uwzględnieniem uwag organu nadzoru. Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru

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.

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 przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLVI/274/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach 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 2021 r. poz. 888 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. Użyty przez ustawodawcę zwrot „określa” oznacza, że wymienione w tym przepisie elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w regulaminie. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. 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 zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on natomiast radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

W ocenie organu nadzoru Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice, stanowiący załącznik do uchwały Nr XLVI/274/21 z dnia 26 listopada 2021 r. (zwany dalej regulaminem), zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Rada Miejska w Krośniewicach w § 4 ust. 1 pkt 4 regulaminu postanowiła, że właściciel nieruchomości, na której prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza zobowiązany jest do selektywnego gromadzenia odpadów – komunalnych, według zasad niniejszego regulaminu, – innych pochodzących z produkcji, według zawartych odrębnie umów i wymogów ochrony środowiska, w tym przepisów prawnych. Zapis niniejszy w zakresie wyrazów „– innych pochodzących z produkcji – według

zawartych odrębnie umów i wymogów ochrony środowiska, w tym przepisów prawnych”, przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. Art. 4 w ustępie 2 określa elementy obligatoryjne, które muszą zostać przez radę gminy zawarte w regulaminie utrzymania czystości i porządku, natomiast w ustępie 2a ustawodawca wskazał, jakie inne jeszcze elementy mogą się w regulaminie znajdować. Ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach z dnia 11 sierpnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648), która weszła w życie w dniu 23 września 2021 r., dodany został art. 4 ust. 2a pkt 8 ustawy, zgodnie z którym rada gminy do regulaminu wprowadzić może inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że ustawodawca pozwolił radzie gminy na wskazanie innych, niż określone w art. 4 ustawy, obowiązków służących utrzymaniu czystości i porządku na terenie nieruchomości, jednakże uprawnienie to nadal odnosić się może wyłącznie do kwestii dotyczących odpadów komunalnych. Problematyka w zakresie prawidłowej gospodarki odpadami, które nie stanowią odpadów komunalnych została przez ustawodawcę uregulowana w innych przepisach, w szczególności w ustawie z dnia 14 grudnia 2014 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.).

W § 4 ust. 1 pkt 5 regulaminu postanowiono, że właściciel nieruchomości, na której prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza zobowiązany jest do postępowania z odpadami innymi niż komunalne, powstającymi na terenie nieruchomości, w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym w gospodarstwach rolnych lub usługowej, zgodnie z zasadami powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Mając na uwadze wskazane wyżej stanowisko organu nadzoru – należy stwierdzić, że omawiana regulacja również w całości narusza istotnie prawo i wykracza poza zakres kompetencji określony przez ustawę w art. 4 ust. 2 i 2a.

Zapis § 4 ust. 2 regulaminu nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego radzie gminy w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. W paragrafie tym Rada postanowiła, że Burmistrz dokonuje kontroli wykonywania obowiązku zawarcia przez właścicieli nieruchomości umowy na odbiór odpadów komunalnych oraz wykonywania przez nich obowiązku uiszczania z tego tytułu opłat. Zapisem tym Rada przekroczyła granice upoważnienia oraz wkroczyła w materię uregulowaną już przez ustawodawcę w innych przepisach ustawy np. art. 5 ust. 6 i 7, w których postanowiono, że nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt (burmistrz lub prezydent miasta), który w przypadku stwierdzenia niewykonania ww. obowiązków, wydaje decyzję nakazującą ich wykonanie. Zgodnie natomiast z treścią art. 9u ustawy, to na wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) nałożono obowiązek kontroli

przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. Na mocy art. 6 ust. 5a ustawy wójt (burmistrz lub prezydent miasta) kontroluje posiadanie umów, o których mowa w ust. 1; zgodność postanowień umów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz ze sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1; dowody uiszczania opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy. Należy zauważyć, że przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalane 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 sądowno-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. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Wobec powyższego zapis § 4 ust. 2 regulaminu narusza prawo w sposób istotny.

Do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego doszło w § 16 ust. 2 pkt 1 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że do obowiązków osób utrzymujących psy lub inne zwierzęta domowe należy bezpośredni i skuteczny dozór nad psami oraz innymi zwierzętami domowymi. Wskazany zapis nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy – ten zobowiązuje bowiem organ stanowiący gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem organu nadzoru zapis § 16 ust. 2 pkt 1 regulaminu nie jest zbieżny z celem regulaminu (w tej jego części, która dotyczy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe). Wołą ustawodawcy, wyrażoną w art. 4 ust. 2 pkt 6

ustawy, nie jest ustalanie zasad odpowiedzialności za zachowanie zwierząt, ale wskazanie takich reguł zachowania (obowiązków), które będą chronić osoby trzecie przed zagrożeniem lub uciążliwością ze strony zwierząt. Treść § 16 ust. 2 pkt 1 regulaminu, dotycząca pełnienia bezpośredniego i skutecznego dozoru nad psami i innymi zwierzętami domowymi, nie pełni wskazanego wyżej celu, ale wkracza w problematykę odpowiedzialności za zachowanie zwierzęcia, a co za tym idzie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzę. Kwestie te zostały natomiast uregulowane przez samego prawodawcę w aktach wyższego rzędu tj.: art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), stanowiącym o odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta oraz art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.), w którym mowa jest o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia. Rada nie jest upoważniona do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres przyznanego jej upoważnienia ustawowego.

W § 16 ust. 2 pkt 3 regulaminu Rada postanowiła natomiast, że obowiązkiem osób utrzymujących rasy psów agresywnych oraz mieszańców z tymi rasami jest wyprowadzanie psów wyłącznie na smyczy oraz w założonych kagańcach. Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, a także narusza przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638 z późn. zm.), ponieważ nałożony obowiązek jest bardziej rygorystyczny niż przewiduje sama ustawa. W ocenie organu nadzoru zapisem tym Rada w nadmierny i nieuzasadniony sposób ograniczyła prawa właścicieli psów. Przepisy regulaminu nie mogą być bowiem formułowane w sposób kategoryczny i niedopuszczający wyjątków, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, nie mogą też być bardziej rygorystycznie niż przewidziane to zostało w ustawach. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, ograniczenia uprawnień właściciela psa lub nałożenie na niego dodatkowych obowiązków muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji uznać należy, że postanowienia regulaminu abstrahujące od uwzględnienia specyficznych sytuacji związanych z osobniczymi cechami, w rezultacie prowadzące do nieuzasadnionych sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać. Regulacja § 16 ust. 2 pkt 3 regulaminu oznacza, że Rada w regulaminie nie uwzględniła sytuacji, kiedy pies (również pies rasy uznawanej za agresywną), ze względu np. na swój wiek lub stan zdrowia, nie może stanowić żadnego zagrożenia, bądź być uciążliwy dla ludzi – co jest niezgodne z

licznymi wyrokami sądów administracyjnych: wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 3403/21; 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; wyroki WSA w Gdańsku: z dnia 27 października 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 133/20 i z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 217/20.

Reasumując, § 4 ust. 1 pkt 4 w zakresie wyrazów „– innych pochodzących z produkcji – według zawartych odrębnie umów i wymogów ochrony środowiska, w tym przepisów prawnych” oraz § 4 ust. 1 pkt 5, § 4 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 1 i 3 załącznika do uchwały Nr XLVI/274/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice – w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 i 2a i art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

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:

Burmistrz Krośniewic