



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.712.2021

Łódź, 19 października 2021 r.

Rada Miejska w Złoczewie

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/243/21 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 14 września 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 września 2021 r. Rada Miejska w Złoczewie podjęła uchwałę Nr XXXI/243/21 w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 23 września 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Złoczewie zawiadomienia z dnia 29 września 2021 r. znak: PNIK-I.4131.712.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. Pismem z dnia 5 października 2021 r. znak: RM.0004.18.2021 Przewodniczący Rady Miejskiej w Złoczewie złożył wyjaśnienia, które organ nadzoru uznał za niewystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXI/243/21 Rady Miejskiej w Złoczewie stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, 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 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

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

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.

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 wskazane tym przepisem elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w regulaminie. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji, przez brak zawarcia w treści uchwały 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 bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle 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 Złoczew, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXI/243/21 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 14 września 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Zapisy § 11 regulaminu, dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wypełniają delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jedynie w części. Wskazany przepis zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Należy zauważyć, że w § 11 pkt 3 regulaminu Rada Miejska w Złoczewie nałożyła obowiązek usuwania zanieczyszczeń (odchodów i innych nieczystości) pozostawionych przez zwierzę z pomieszczeń wspólnego użytku, placów, trawników lub zieleńców, dróg i chodników, czym wypełniła delegację art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jedynie w zakresie obowiązków zapobiegających zanieczyszczeniu terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zapisy § 11 regulaminu nie zawierają natomiast żadnych regulacji precyzujących, na czym polegają

obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, aby zwierzęta te nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia. W § 11 pkt 1 regulaminu, postanowiono, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a także dołożenia starań, by zwierzęta te były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia. Regulacja taka nie wyczerpuje delegacji ustawowej, stanowi jedynie ogólną normę wskazującą, że utrzymywanie zwierząt domowych nie może stanowić zagrożenia i uciążliwości dla ludzi. Zapis ten nie wskazuje na czym dokładnie polegają obowiązki osób, które utrzymują zwierzęta domowe, aby zwierzęta nie stanowiły zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi. Regulamin nie nakłada np. obowiązku wyprowadzania zwierząt w miejscach publicznych na uwięzi, a psów na smyczy i w kagańcu, za wyjątkiem sytuacji, kiedy ze względu na rasę, wiek, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia byłoby to nieuzasadnione. Nie informuje także o innych obowiązkach spoczywających na osobach utrzymujących zwierzęta domowe, których wykonanie zapewniałoby ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością, jaką mogą powodować zwierzęta w stosunku do ludzi. Brak uregulowania powyższej kwestii oznacza, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pozbawiona jest jednego z elementów obligatoryjnych. Jak wskazano wyżej, niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące bezwzględną nieważnością całej uchwały.

Dodatkowo, Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXI/243/21 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 14 września 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 6 ust. 3 regulaminu Rada postanowiła, że zabrania się wrzucania do koszy ulicznych odpadów pochodzących z nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości niezamieszkałych. Zapis ten przekracza granice upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, który to przepis zobowiązuje radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących 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. Nakładając obowiązek uregulowania w uchwale powyższych kwestii ustawodawca nie upoważnił Rady do wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek zakazów. Ponadto zapis § 6 ust. 3 regulaminu pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy. Skoro bowiem wskazany przepis nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów

komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, a regulamin określa już zasady postępowania w stosunku do niektórych z tych odpadów, natomiast w stosunku do innych odpadów zasady postępowania określają przepisy odrębne, np. ustawa o odpadach, to wprowadzanie dodatkowych zakazów jest nieuprawnione (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1134/20).

Zapisy § 11 pkt 2 i 4 regulaminu przekraczają zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada w § 11 pkt 2 postanowiła, że utrzymujący psy i inne zwierzęta domowe są zobowiązani do sprawowania właściwej opieki nad tymi zwierzętami, a w szczególności niepozostawiania psów bez dozoru na terenie umożliwiającym samodzielne wydostanie się psa, natomiast w § 11 pkt 4 regulaminu – że w miejscu publicznym zabrania się puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, wynika, że regulamin określać ma te obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, które mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzone do regulaminu ograniczenia nie mogą wobec tego dotyczyć nieruchomości, będących własnością osób utrzymujących zwierzęta domowe. Wniosek taki wynika bezpośrednio z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, który stwierdza, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie, tworzą również warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych (czyli w takich miejscach jak place, parki itp.). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że regulacje § 11 pkt 2 i 4 regulaminu wkraczają w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638). Zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów zabrania się puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, przy czym zakaz powyższy nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Działanie Rady, polegające na uchwaleniu § 11 pkt 2 i 4 regulaminu, stanowi zatem naruszenie § 118 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), zgodnie z którym uchwała nie może powtarzać przepisów ustawy upoważniającej. Treść takich powtórzeń nie prowadzi do poprawy świadomości prawnej adresatów aktu miejscowego, może być natomiast odbierana przez nich jako wyłączny rezultat prawodawstwa organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Go 238/10 i z dnia 22 lutego 2012 r.,

sygn. akt II SA/Go 56/12).

W § 11 pkt 3 regulaminu Rada nałożyła na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązek natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń (odchodów i innych nieczystości) pozostawionych przez zwierzę z pomieszczeń wspólnego użytku, placów, trawników lub zieleńców, dróg i chodników, czym przekroczyła zakres kompetencji przyznany jej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Wskazany przepis obliguje lokalnego prawodawcę do uregulowania w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, jednakże norma ta nie uprawnia rady gminy do określenia czasookresu wykonania tych obowiązków (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1134/20).

Reasumując, uchwała Nr XXXI/243/21 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 14 września 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew”, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 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.

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 Miasta Złoczew