



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.28.2021

Łódź, 28 stycznia 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 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/181/20 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 grudnia 2020 r. Rada Miejska w Złoczewie podjęła uchwałę nr XXIII/181/20 w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 29 grudnia 2020 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Złoczewie zawiadomienia z dnia 13 stycznia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.28.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. Pismem z dnia 20 stycznia 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Złoczewie złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały nr XXIII/181/20 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 2020 r. poz. 1439 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Zgodnie

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/skrytka
www.lodzkie.eu

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 www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

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. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji, poprzez 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 XXIII/181/20 Rady Miejskiej w Złoczewie w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew”, narusza prawo w sposób istotny.

Analiza treści § 11 regulaminu wskazuje, że Rada Miejska w Złoczewie nie wypełniła delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, który 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. Zauważyć należy, że postanawiając w § 11 ust. 1 regulaminu, zgodnie z którym osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami, w taki sposób, aby zwierzęta nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia oraz

nie zanieczyszczają terenów przeznaczonych do użytku publicznego, oznacza, iż Rada powtórzyła jedynie zapis ustawowy tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, nie precyzując w żaden sposób, na czym mają polegać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe. Obowiązki tych osób, ale tylko w zakresie ochrony przed zagrożeniem i uciążliwością, jaką mogą stanowić zwierzęta dla ludzi, zostały doprecyzowane w § 11 ust. 2 regulaminu. Rada Miejska w Złoczewie postanowiła w nim, że w miejscu publicznym psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu chyba, że ze względu na rasę, wiek, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia byłoby to nieuzasadnione. Powyższe oznacza, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew nie określa obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. § 11 regulaminu nie zobowiązuje w żadnym miejscu np. do usuwania zanieczyszczeń (odchodów i innych nieczystości), pozostawionych lub spowodowanych przez zwierzęta domowe na terenach wspólnego użytku. Pominięcie powyższej kwestii oznacza, że Rada Miejska w Złoczewie nie wypełniła delegacji wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, a 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. Jednocześnie z uwagi na treść § 11 ust. 1 regulaminu, należy przypomnieć, że zgodnie z treścią § 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), w uchwałach nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Oznacza to, że Rada nie ma prawa powielać, ani modyfikować przepisów ustawy upoważniającej ani innych aktów normatywnych. Wskazane uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Zauważyć należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Złoczew, stanowiący załącznik do uchwały nr XXIII/181/20, zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 6 regulaminu Rada postanowiła, że jeżeli na terenie nieruchomości powstają także odpady inne niż komunalne, powstające w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą muszą być one gromadzone w sposób wyodrębniony od odpadów komunalnych. Zasady gospodarowania takimi odpadami określają przepisy odrębne. Zapis powyższy przekracza granice upoważnienia wyznaczone w art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa wymagania

w zakresie zbierania, odbierania oraz pozbywania się z terenu nieruchomości wyłącznie odpadów komunalnych. Regulowanie zatem kwestii dotyczących odpadów innych, niż komunalne np. powstających w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, stanowi przekroczenie granic upoważnienia, wskazanego w art. 4 ust. 2 ustawy. Jak wyjaśniono wyżej, przepis art. 4 ustawy ściśle określa zakres spraw, które mają być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on natomiast radzie gminy prawa do uregulowania w uchwale dotyczącej przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku zagadnień innych, niż te, które zostały wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

Poza granice upoważnienia wyznaczone przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wykracza § 13 ust. 3 regulaminu. Rada postanowiła w nim, że deratyzację należy przeprowadzić każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, zarówno na obszarach podlegających deratyzacji, jak i na terenach na których nie wyznacza się obowiązkowej deratyzacji. Podkreślić trzeba, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, jest zobligowanie organu gminy do wskazania na terenie gminy obszarów, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji oraz terminów przeprowadzania. Wszelkie inne regulacje dotyczące kwestii deratyzacji wykraczają poza zakres kompetencji określony przez ustawodawcę w ww. przepis. Jednocześnie należy zauważyć, że zapisem § 13 ust. 3 regulaminu Rada wkroczyła w materię podlegającą regulacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 z późn. zm.), gdzie w art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek zwalczania gryzoni, insektów i szkodników. Rada nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Z powodów podanych przez organ nadzoru wyżej, w granicach upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie mieści się zapis § 13 ust. 4 regulaminu. Rada postanowiła w nim, że przeprowadzający deratyzację zapewnia usunięcie padłych gryzoni wraz z resztkami trucizn oraz ich unieszkodliwienie przez przedsiębiorców prowadzących działalność w tym zakresie.

Reasumując, uchwała nr XXIII/181/20 Rady Miejskiej w Złoczewie z dnia 15 grudnia 2020 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, a także: art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 2

pkt 2 i 8 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 Miasta Złoczew