



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.381.2021

Łódź, 7 maja 2021 r.

Rada Gminy Rusiec

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

§ 1 ust. 1, § 6 ust. 2 w zakresie wyrazu „drobne”, § 7 ust. 2, § 17, § 20 ust. 5, 6, § 22 ust. 1 pkt 1, ust. 3, 5 oraz § 25 załącznika do uchwały nr XXXI/241/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rusiec.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rusiec podjęła w dniu 30 marca 2021 r. uchwałę nr XXXI/241/2021 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rusiec, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 kwietnia 2021 r.

W dniu 25 kwietnia 2021 r. zawiadomiono o wszczęciu z urzędu postępowania określonego w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności powyższej uchwały. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 1 ust. 1, § 6 ust. 2, § 7 ust. 2, § 17 pkt 1, 2, 3, § 20 ust. 5, 6, § 22 ust. 1 pkt 1, ust. 3, 5 oraz § 25 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rusiec, stanowiącego załącznik do uchwały.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, w piśmie z dnia 29 kwietnia 2021 r., znak: OR4.0711.10.2021 przesłano wyjaśnienia i poinformowano, że na najbliższej sesji Rady Gminy Rusiec zostanie przedstawiony projekt zmian. Pomimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy 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 ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzytka
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.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, 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 2020 r. poz. 1439) zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Art. 4 ust. 2 ustawy stanowi delegację w zakresie wydania przez radę regulaminu, określając jednocześnie co powinien on zawierać, to jest szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m. in. wymagań w zakresie: uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy), mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy), 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 (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy), częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy), obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy).

Jednocześnie, dokonując analizy przepisu art. 4 ust. 2 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 Rusiec, stanowiący załącznik do uchwały nr XXXI/241/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 30 marca 2021 narusza prawo w sposób istotny.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że § 1 ust. 1 załącznika do uchwały wprowadza zapis określający zakres regulacji uchwały, co jest niedopuszczalne z uwagi na uregulowanie tej materii przez art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia 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. 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 § 6 ust. 2 Regulaminu Rada wprowadziła możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy. Zapis ten przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, bowiem Rada nie może ograniczać możliwości napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi tylko do określonego rodzaju napraw. Treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnia organ gminy do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności a nie do ograniczenia naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi tylko np. do drobnych napraw (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 877/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 69/19; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 512/20).

Ponadto dokonując analizy dalszych postanowień Regulaminu, organ nadzoru stoi na stanowisku, że treść § 7 ust. 2 Regulaminu narusza prawo w sposób istotny. Zapis, w którym Rada wskazała, że „właściciele nieruchomości są zobowiązani do bieżącego usuwania sopli lodów z okapów, rynien i innych części elewacji oraz nawisów śniegu z dachu stwarzających zagrożenie dla przechodniów jak i oczyszczania chodników położonych wzdłuż nieruchomości ze śniegu, lodu i błota” zawiera przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Zagadnienia powyższe reguluje już art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.). Ponadto dachy, okapy, rynny, na których mogą powstać sople, nawisy śniegowe nie stanowią nieruchomości służących do użytku publicznego, nawet wówczas jeżeli są usytuowane nad terenami

powszechnie dostępnymi. Dodatkowo zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, Rada ma określić w regulaminie wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości służących do użytku publicznego obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1063/19).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że § 17 pkt 1 Regulaminu zabraniający niszczenia pojemników przeznaczonych do zbiórki odpadów i koszy ulicznych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem zagadnienia te zostały już uregulowane w art. 124 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281 z późn. zm.), natomiast § 17 pkt 2 Regulaminu zabraniający spalania odpadów komunalnych, nie wynika z normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Ponadto należy zauważyć, iż przepis art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekracza zapis § 17 pkt 3 Regulaminu, w którym Rada zabroniła wrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz innych nieruchomości, do koszy ulicznych (...). Jednocześnie zapis ten reguluje tematykę zawartą w art. 222 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.) oraz art. 162 Kodeksu wykroczeń.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w sposób istotny naruszają prawo postanowienia § 20 ust. 5 i 6 Regulaminu, zgodnie z którymi Rada zobowiązała posiadaczy nieruchomości do przechowywania i okazywania dowodów potwierdzających realizację obowiązków określonych w art. 6 ust. 1 ustawy. Powyższe unormowania stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, w którym kompetencje rady gminy ograniczono do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a nie do zawarcia regulacji dotyczących przechowywania i okazywania dowodów potwierdzających realizację tych obowiązków.

Zdaniem organu nadzoru § 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 Regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i wkracza w regulację art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638). Również za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać zapis

dotyczący nałożenia na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku odpowiedniego oznakowania ich nieruchomości tabliczką ostrzegawczą. Trudno bowiem uznać, że obowiązek ten mieści się w ramach ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, jak stanowi art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Ponadto przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy zapis § 22 ust. 5 Regulaminu. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że ustawodawca nie upoważnił Rady do sformułowania zakazów wprowadzania psów oraz innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, na tereny placów zabaw, boisk szkolnych lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2439/14).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w sposób istotny narusza również prawo § 25 Regulaminu, w którym Rada wskazała, że kontrolę i egzekwowanie postanowień niniejszego Regulaminu sprawuje Wójt Gminy Rusiec. Zapis ten stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy i wkracza w kompetencje Wójta jako organu wykonawczego.

W tym stanie rzeczy, wykazane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c i d, art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zatem stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały nr XXXI/241/2021 Rady Gminy Rusiec z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rusiec we wskazanej części jest uzasadnione.

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 dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:
Wójt Gminy Rusiec