



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.828.2022

Łódź, 3 sierpnia 2022 r.

Rada Gminy i Miasta Szadek

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/358/2022 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Szadek.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Gminy i Miasta Szadek podjęła uchwałę Nr LIV/358/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Szadek.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 6 lipca 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy i Miasta Szadek zawiadomienia z 26 lipca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.828.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 28 lipca 2022 r. znak: RO.0711.9.2022 Sekretarz Gminy i Miasta Szadek poinformowała, że na sesji Rady Gminy i Miasta Szadek zostanie podjęta nowa uchwała uwzględniająca zastrzeżenia organu nadzoru.

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.

Mimo powyższego oświadczenia 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.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LIV/358/2022 Rady Gminy i Miasta Szadek stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 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 2022 r. poz. 1297) - 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 sądowno-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 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 i Miasta Szadek, stanowiący załącznik do uchwały Nr LIV/358/2022 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 29 czerwca 2022 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Analiza treści § 11 ust. 1 Regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ § 11 ust. 1 Regulaminu nie zawiera uregulowania dotyczącego zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Powyższy przepis ustawy zobowiązuje radę do wskazania w regulaminie nie tylko wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, ale także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Brak uregulowania kwestii zakazu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy powoduje, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pozbawiona jest obligatoryjnego elementu, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lipca 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 14/20, z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 982/19).

W sposób istotny narusza również prawo § 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, ponieważ Rada w jego treści nie wskazała na czym mają polegać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie sprawowania właściwej opieki nad nimi, aby nie stwarzały i nie stanowiły zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt, czym nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Należy wskazać, że przepis ten zobowiązuje organ stanowiący gminy do wskazania takich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, których wypełnienie zapewni ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, powodowanym przez zwierzęta.

Opisane powyżej naruszenia prawa mają, w ocenie organu nadzoru, charakter istotny i powodują konieczność stwierdzenia nieważności omawianej uchwały w całości.

Należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Szadek zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

Rada Gminy i Miasta Szadek w § 1 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada ustaliła, że papier ma być zbierany, odbierany lub przyjmowany od właścicieli nieruchomości jako selektywnie zbierana frakcja. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta stanowi niespójność z treścią § 8 ust. 1 pkt 2 lit. b Regulaminu, bowiem dla zabudowy wielolokalowej Rada postanowiła o częstotliwości usuwania papieru i tektury. Zatem w § 1 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu oprócz papieru powinien znaleźć się unormowanie dotyczące tektury jako odrębnej frakcji odpadów komunalnych.

Ponadto § 1 ust. 1 pkt 15 oraz § 8 ust. 2 lit. h Regulaminu w zakresie wyrazów „z wyłączeniem opon od traktorów, maszyn rolniczych, przyczep i samochodów

ciężarowych” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem przepis art. 6r ust. 3a ustawy dopuszcza możliwość ograniczenia jedynie ilości zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprowadzenie przez Radę jakichkolwiek innych ograniczeń lub wyłączeń (dotyczących np. rodzaju opon) stanowi zatem przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego § 1 ust. 1 pkt 16 oraz § 8 ust. 2 lit. i Regulaminu w zakresie wyrazów „stanowiące odpady komunalne”. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy wskazuje na odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Zatem Rada wprowadziła do Regulaminu rodzaje frakcji odpadów, których ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy (art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy), należy stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów. Przypomnieć należy, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy) co oznacza, że Rada uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość treści § 1 ust. 4 Regulaminu w zakresie odwołania się do przepisów odrębnych, co przekracza zakres kompetencji określony przez art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. 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. Dodatkowo wskazanie, że kompostowanie powinno być prowadzone w sposób niepowodujący uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości i ich mieszkańców również przekracza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy i wkracza w zapisy dotyczące immisji uregulowane art. 144 Kodeksu cywilnego.

Dodatkowo treść § 7 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „oraz w sposób niepowodujący utrudnień dla mieszkańców nieruchomości i osób trzecich” przekracza delegację ustawową wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy z przyczyn, o których mowa powyżej.

Przekracza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy treść § 10 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „a właściciel (opiekun) ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem”. Jednocześnie uregulowanie powyższe wkracza w zakres art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572). Ponadto wskazanie w § 10 ust. 4 Regulaminu że zwolnienie ze smyczy z uwięzi jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych nosi cechy ogólnikowości, jest niesprecyzowane i daje możliwości wypełniania różnymi treściami. Regulacja taka przekracza granice upoważnienia ustawowego i narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 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), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Ponadto treść § 12 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „a także każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni” oraz § 12 ust. 3 Regulaminu wkracza w problematykę uregulowaną w art. 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2021 r. poz. 2069 z późn. zm.), w którym na właściciela nieruchomości nałożono obowiązek zwalczania gryzoni, insektów i szkodników. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 7/20, z dnia 20 października 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 175/20).

Reasumując, uchwała Nr LIV/358/2022 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Szadek w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, art. 4 ust. 2 pkt 2a, 6 i 8, art. 4 ust. 2a pkt 4, art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 6r ust. 3a 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Gminy i Miasta Szadek