



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.398.2024

Łódź, 22 maja 2024 r.

Rada Gminy Daszyna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XCII/443/2024 Rady Gminy Daszyna z dnia 19 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 kwietnia 2024 Rada Gminy Daszyna podjęła uchwałę Nr XCII/443/2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Daszyna zawiadomienia z 9 maja 2024 r. znak: PNIK-I.4131.398.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 21 maja 2024 r. Wójt Gminy Daszyna złożył wyjaśnienia, z których wynika, że zostanie podjęta uchwała uwzględniająca zastrzeżenia organu nadzoru.

Mając na uwadze powyższe, 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.

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.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XCII/443/2024 Rady Gminy Daszyna z dnia 19 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, 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 2024 r. poz. 399). Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 i 2 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. Dodatkowo, rada gminy może w regulaminie uregulować kwestie wskazane przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2a ustawy. Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązującym na jej terenie. Ta część regulaminu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem niewypełnienie delegacji ustawowej, które tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i literaturze przedmiotu, uznawane jest za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości.

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 również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem. Regulacje te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza także, że rada gminy, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązana do działania ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru, Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna (zwany dalej Regulaminem), stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały, narusza prawo w sposób istotny.

W § 6 ust. 7 Regulaminu, Rada Gminy Daszyna nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - zwanej dalej ustawą, gdyż nie wskazała, na czym ma polegać utrzymanie przez właścicieli nieruchomości pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym oraz porządkowym. W ww. paragrafie Rada Gminy Daszyna uregulowała jedynie obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania pojemników we właściwym stanie technicznym.

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna, stanowiący załącznik do uchwały Nr XCII/443/2024 z dnia 19 kwietnia 2024 r., zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 3 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada Gminy Daszyna wskazała, że „lód i śnieg niemożliwy do usunięcia i zalegający wzdłuż chodników położonych na nieruchomości służących do użytku publicznego właściciele nieruchomości mają obowiązek posypać piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości”, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Należy podkreślić, że przepis ten upoważnia radę do określenia w regulaminie jedynie wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, natomiast brak jest w nim podstaw prawnych do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania śliskości (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 482/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 715/23).

Przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy § 21 ust. 2 Regulaminu, w którym postanowiono, że wyprowadzenie innych zwierząt domowych jest dopuszczalne tylko pod opieką ich właściciela. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jasno wynika, że rada gminy ma uregulować w regulaminie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe bez wskazania, czy ma być to właściciel czy inna osoba. Ponadto użycie wyrazu „innych” 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. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

Treść § 22 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, w zakresie powołania się na przestrzeganie przepisów sanitarno – epidemiologicznych przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Uregulowanie w tym zakresie wkracza w materię ustawową objętą regulacją innych aktów normatywnych. Jednocześnie należy przypomnieć, że 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.

Również § 22 ust. 2 pkt 4 Regulaminu w zakresie wyrazu „odpowiednich” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy i jednocześnie narusza wskazane powyżej Zasady techniki prawodawczej. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni akceptuje stanowisko 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.

Przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy § 23 Regulaminu, w zakresie wyrazów „oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości”. Należy zauważyć, że wskazany przepis ustawy daje radzie kompetencje jedynie do wskazania obszaru i terminu deratyzacji, nie zaś do podejmowania działań w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości (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). Ponadto Rada Gminy Daszyna wkroczyła 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 2023 r. poz. 1284 z późn. zm.), zgodnie z którą na właścicielu, posiadaczu czy zarządcy nieruchomości ciąży ustawowy obowiązek przeprowadzenia deratyzacji w przypadku wystąpienia gryzoni na jego nieruchomości.

Reasumując, uchwała Nr XCII/443/2024 Rady Gminy Daszyna z dnia 19 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna w istotny sposób narusza prawo tj.: 4 ust. 2 pkt 2, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, art. 4 ust. 2 pkt 6 - 8 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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Daszyna