



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.53.2022

Łódź, 31 stycznia 2022 r.

Rada Miejska w Warcie

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 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/254/2021 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie: wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2021 r. Rada Miejska w Warcie podjęła uchwałę Nr XXXV/254/2021 w sprawie: wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 3 stycznia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Warcie zawiadomienia z dnia 14 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.53.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 21 stycznia 2022 r. znak: WIR.623.1.2022.PZ. Zastępca Burmistrza poinformował, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej uwzględnione zostaną uwagi zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania i przedmiotowa uchwała zostanie zmieniona.

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.

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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXV/254/2021 Rady Miejskiej w Warcie stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, 2, 2a pkt 4, art. 4 ust. 3 i art. 4a 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 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 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 Warta, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXV/254/2021 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 22 grudnia 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Analiza treści § 11 regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, w zakresie dotyczącym ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, powodowanym przez zwierzęta domowe. Ustawodawca ww. przepisem zobowiązał radę gminy do określenia 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. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem ustalanie i zapisanie w regulaminie takich reguł zachowania (obowiązków) osób utrzymujących zwierzęta domowe, które chronić będą osoby trzecie zarówno przed zagrożeniem lub uciążliwością ze strony zwierząt, jak i przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, powodowanym przez te zwierzęta. Rada Miejska w Warcie w § 11 regulaminu nałożyła na osoby, utrzymujące zwierzęta domowe różne obowiązki, jednakże ich wypełnienie służyć będzie wyłącznie zminimalizowaniu powodowanych przez zwierzęta domowe zagrożeń i uciążliwości. Żaden z tych obowiązków nie dotyczy natomiast kwestii ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada nie wypełniła zatem delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w zakresie zobowiązania właściwych osób do sprzątnięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe i dbałości o czystość terenów wspólnego użytku. Brak uregulowania tej materii oznacza, że uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXV/254/2021 z dnia 22 grudnia 2021 r., zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

Rada Miejska w Warcie w § 6 ust. 4 regulaminu zabroniła wrzucania do koszy ulicznych odpadów pochodzących z nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości niezamieszkałych. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do regulaminu takiego zakazu stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. Art. 4 w ustępie 2 określa elementy obligatoryjne, które muszą zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku, natomiast w ustępie 2a ustawodawca wskazał, jakie inne jeszcze elementy mogą się w regulaminie znajdować. Ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach z dnia 11 sierpnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648), która weszła w życie w dniu 23 września 2021 r., dodany został art. 4 ust. 2a pkt 8 ustawy, zgodnie z którym rada gminy do regulaminu wprowadzić może inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że ustawodawca pozwolił radzie gminy na wskazanie innych, niż określone w art. 4 ustawy, obowiązków służących utrzymaniu czystości i porządku na terenie nieruchomości, jednakże uprawnienie to nie dotyczy możliwości stanowienia zakazów. Jednocześnie podkreślić trzeba, że zapis § 6 ust. 4 regulaminu pozostaje w sprzeczności z treścią art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, który nakłada na

właścicieli nieruchomości obowiązek 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. Co więcej, zakaz wprowadzony w § 6 ust. 4 regulaminu nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej, a problematyka prawidłowej gospodarki odpadami została już przez ustawodawcę uregulowana – w szczególności w ustawie z dnia 14 grudnia 2014 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.), która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (zob. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 386/15; z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 1196/14; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 206/20). Należy zauważyć, że przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Przepis § 118 załącznika zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 załącznika wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Wobec powyższego zapis § 6 ust. 4 regulaminu narusza prawo w sposób istotny.

W § 11 ust. 1 pkt 2 regulaminu Rada postanowiła, że osoby utrzymujące psy i inne zwierzęta domowe zobowiązane są do sprawowania właściwej opieki nad tymi zwierzętami, a w szczególności nie pozostawiania psów bez dozoru, jeżeli pies nie jest należycie uwiązany lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym, bądź na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego. Zapis powyższy nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego udzielonego radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

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. Omawiany art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy należy interpretować w związku z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, zgodnie z którym organy gminy mają określać, w stosunku do osób utrzymujących zwierzęta domowe, te wymagania, które dotyczą bezpieczeństwa i czystości wyłącznie w miejscach publicznych. Zauważyć należy, że § 11 ust. 1 pkt 2 regulaminu w części dotyczącej zapisu: „lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym, bądź na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego” odnosi się do terenów prywatnych nieruchomości, zatem pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy (wyrok NSA z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 511/21). Dodatkowo regulacja § 11 ust. 1 pkt 2 regulaminu, we wskazanym wyżej zakresie, odnosząc się do terenów stanowiących nieruchomości prywatne, wkracza w materię uregulowaną już 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). Powyższe przepisy ustawy o ochronie zwierząt zabraniają puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, jednakże zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Przypomnieć należy, że przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, co oznacza, że nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia i nie mogą regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązujących przepisach.

Reasumując, uchwała Nr XXXV/254/2021 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie: wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta, 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 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na treść § 3 przedmiotowej uchwały, w którym Rada postanowiła, że traci moc uchwała nr XXIV/157/2020 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 23 grudnia 2020 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Warta. Należy zauważyć, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 29 stycznia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.47.2021 Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność wskazanej wyżej uchwały – w całości. Stwierdzenie nieważności uchwały powoduje natomiast, że uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia (ze skutkiem *ex tunc*) co oznacza, że Rada nie

była władna postanawiać o utracie mocy tej uchwały. Wobec powyższego zapis § 3 uchwały Nr XXXV/254/2021 jest prawnie bezskuteczny i zbędny.

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 Warty