



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

Łódź, 3 lutego 2022 r.

PNIK-I.4131.99.2022

**Rada Gminy Oporów**

### **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**

§ 5 ust. 4, § 12 pkt 2 w zakresie wyrazów „na terenie przylegającym do miejsc gromadzenia odpadów oraz boksach kontenerowych” oraz § 15 ust. 3 pkt 2 w zakresie wyrazu „natychmiast” załącznika do uchwały Nr XXXIV/159/21 Rady Gminy Oporów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Oporów.”

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 grudnia 2021 r. Rada Gminy Oporów podjęła uchwałę Nr XXXIV/159/21 w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Oporów.” Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 7 stycznia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Oporów zawiadomienia z dnia 20 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.99.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 25 stycznia 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy Oporów poinformował, że wskazane nieprawidłowości występujące w uchwale Nr XXXIV/159/21 Rady Gminy Oporów zostaną wyeliminowane na najbliższej sesji Rady Gminy.

**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 niezgodnych z prawem zapisów przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXIV/159/21 Rady Gminy Oporów stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 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 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 choćby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (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 Oporów, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIV/159/21 z dnia 27 grudnia 2021 r. (zwany dalej regulaminem), zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Rada Gminy Oporów w § 5 ust. 4 regulaminu postanowiła, że podczas lokalizowania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych należy uwzględnić przepisy § 22 i § 23 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.). Zapis powyższy nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. Unormowanie art. 4 ust. 2 określa elementy, które obligatoryjnie muszą znajdować się w regulaminie utrzymania czystości i porządku, natomiast w ust. 2a ustawodawca wyliczył, jakie inne elementy mogą zostać przez radę gminy uregulowane w uchwale w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku. Żaden z powyższych przepisów nie upoważnia organu stanowiącego gminy do nałożenia na adresatów uchwały obowiązku przestrzegania postanowień innych aktów normatywnych. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy obliguje radę gminy jedynie do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących 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, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Zadaniem Rady jest zatem dokonanie w regulaminie uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych w zakresach wskazanych w upoważnieniu z art. 4 ustawy. Odwołanie się natomiast do przepisów wskazanego w § 5 ust. 4 regulaminu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w żaden sposób nie konkretyzuje obowiązków wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2020 r., sygn.. akt IV SA/Wa 1217/20). Zapis § 5 ust. 4 regulaminu należy zatem uznać za wykraczający poza granice upoważnienia wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Wyjaśnić należy, że podstawową regułą działania administracji w demokratycznym państwie prawa jest zawarta w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności – czyli zasada działania organów administracji w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta obejmuje również działanie organów uchwałodawczych gmin w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. W tym względzie organy te związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Również akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe, stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, co wynika z treści art. 94 Konstytucji RP. Nie mogą więc wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, ani czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań

ustawowych (np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn.. akt II SA/Sz 689/20). Jednocześnie zauważyć trzeba, że zapis § 5 ust. 4 regulaminu narusza § 4 ust. 3 i 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z treścią tych przepisów w uchwale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych, w uchwale też nie można zamieszczać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 ww. załącznika wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego, w związku z powyższym Rada Gminy Oporów nie była upoważniona do zamieszczenia w regulaminie omawianego § 5 ust. 4.

W § 12 pkt 2 regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości utrzymują w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsca gromadzenia odpadów poprzez dbanie o czystość i porządek na terenie przylegającym do miejsc gromadzenia odpadów oraz boksach kontenerowych, w tym nie dopuszczanie do zalegania odpadów na ziemi. Ustawodawca w art. 4 ust. 2a ustawy zobowiązał lokalnego prawodawcę do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczącej utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym wyłącznie miejsc gromadzenia odpadów. Rada nie była zatem uprawniona do rozszerzenia tego obowiązku dodatkowo na tereny przylegające do miejsc gromadzenia odpadów, które nie są miejscami gromadzenia odpadów, a jedynie do nich przylegają, czy też na boksy kontenerowe, które służyć mogą również innym, niż gromadzenie odpadów celom. Wobec powyższego wprowadzenie takiego obowiązku do regulaminu utrzymania czystości i porządku stanowi wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego, a § 12 pkt 2 regulaminu w zakresie wyrazów „na terenie przylegającym do miejsc gromadzenia odpadów oraz boksach kontenerowych” w sposób istotny narusza prawo tj. art. 4 ust. 2a ustawy. Ponadto, jak to organ nadzoru wyjaśnił wyżej, rada gminy przy podejmowaniu uchwał stanowiących akty prawa miejscowego musi kierować się zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), która zakazuje domniemania kompetencji, a tym samym nakazuje by wszelkie działania tego organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Zapis § 15 ust. 3 pkt 2 regulaminu w zakresie wyrazu „natychmiast” wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada nałożyła bowiem w tym paragrafie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązek natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń (odchodów i innych nieczystości) z pomieszczeń wspólnego użytku, placów, trawników lub zieleńców, ulic i chodników, pozostawionych przez zwierzęta. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie obowiązków dla

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. W żadnym miejscu cytowanego przepisu nie ma jednak mowy o możliwości ustalania czasu, w jakim obowiązki te mają zostać wykonane. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Reasumując, § 5 ust. 4, § 12 pkt 2 w zakresie wyrazów „na terenie przylegającym do miejsc gromadzenia odpadów oraz boksach kontenerowych” i § 15 ust. 3 pkt 2 w zakresie wyrazu „natychmiast” załącznika do uchwały Nr XXXIV/159/21 Rady Gminy Oporów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Oporów.” – w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 2 i 6 oraz art. 4 ust. 2a 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:

Wójt Gminy Oporów