



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.47.2021

Łódź, 29 stycznia 2021 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 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIV/157/2020 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 23 grudnia 2020 roku w sprawie: wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 grudnia 2020 r. Rada Miejska w Warcie podjęła uchwałę nr XXIV/157/2020 w sprawie: wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 31 grudnia 2020 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Warcie zawiadomienia z dnia 15 stycznia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.47.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 20 stycznia 2021 r. znak: WIR.606.05.2021.PZ. Zastępca Burmistrza Warty złożył wyjaśnienia w sprawie, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

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/skrytka
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.

Podstawę podjęcia uchwały nr XXIV/157/2020 Rady Miejskiej w Warcie stanowił między innymi 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 2020 r. poz. 1439 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 tym 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 Warta, stanowiący załącznik do uchwały nr XXIV/157/2020 Rady Miejskiej w Warcie, zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Rada Miejska w Warcie uchwalając przedmiotowy regulamin nie dopełniła obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy. Należy zauważyć, że art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, został dodany ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579) i wszedł w życie w dniu 6 września 2019 r., regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe

zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Ustawowa dyspozycja zostałaaby wypełniona wówczas, gdyby Rada wskazała w regulaminie konkretne czynności, jakie należy podjąć, aby można było uznać, że miejsca gromadzenia odpadów utrzymane są w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym. W omawianej uchwale Rada nie wypełniła jednakże delegacji ustawowej w tym zakresie, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta nie zawiera zapisów o konieczności np. zamykania miejsc gromadzenia odpadów, czy dbania o to, by odpady nie zalegały poza pojemnikami na odpady. Jak wskazano wyżej, art. 4 ust. 2 ustawy określa obligatoryjne elementy treści regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, które muszą znaleźć się w regulaminie. Pominięcie któregokolwiek z tych elementów stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W sposób istotny narusza prawa również § 12 ust. 1 regulaminu, ponieważ jego analiza prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Warcie nie wypełnia delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. W § 12 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła bowiem, że w celu zapobiegania powstawaniu chorób zakaźnych przenoszonych na ludzi i zwierzęta przez szczury i myszy, wyznacza się jako obszar podlegający obowiązkowej deratyzacji obejmujący zasięgiem obszar miasta Warta. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia delegacji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, który wymaga od rady gminy „wyznaczania obszarów” podlegających obowiązkowej deratyzacji. Celem tego przepisu jest zobligowanie rady gminy do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania), wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie zaś do objęcia tym obowiązkiem całego obszaru gminy. W kwestii tej wielokrotnie wypowiedziały się sądy administracyjne np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 340/13; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 89/18; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 180/20. Z powyższych orzeczeń, które organ nadzoru w pełni podziela wyniki, że postanowienie o objęciu obowiązkową deratyzacją obszaru całej gminy lub wszystkich nieruchomości zabudowanych, położonych na terenie gminy – nie czyni zadość ustawowemu upoważnieniu. Gdyby intencją ustawodawcy było objęcie deratyzacją wszystkich nieruchomości na terenie gminy, ustanowiłby on jedynie wymóg określenia terminów deratyzacji. Tymczasem w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy

wyraźnie stanowi się zarówno o terminie deratyzacji jak i o podlegających wyznaczeniu obszarach deratyzacji. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z małym słownikiem języka polskiego (Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087), „wyznaczyć” to: „oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń”. Mając na uwadze powyższe treść § 12 ust. 1 regulaminu nie wypełnia delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, a wkracza natomiast w materię podlegającą regulacji w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 z późn. zm.). Rada nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

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

Dodatkowo regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta, stanowiący załącznik do uchwały nr XXIV/157/2020, zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 10 ust. 1 pkt 3 regulaminu przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zapisem tym Rada postanowiła, że utrzymujący zwierzęta domowe zobowiązani są do odpowiedzialnego oznakowania terenu nieruchomości – przy każdym wejściu na jej teren – w tabliczki ostrzegawcze o znajdujących się w jej obrębie psach lub innych niebezpiecznych zwierzętach. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy zobowiązuje do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Podkreślić należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, wyznaczający granice upoważnienia w przedmiocie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, należy interpretować w związku z regulacją art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy. Z regulacji tej wynika wprost, że organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości jedynie w miejscach publicznych. W kontekście powyższego wskazać należy, że ograniczenia ustalane przez radę gminy w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi nie mogą obejmować nieruchomości, stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe poza miejscami publicznymi, na terenach prywatnych nieruchomości, w sytuacji, kiedy brak jest bezpośredniego związku pomiędzy nałożonym obowiązkiem, a

sferą publiczną – wykracza poza delegację ustawową przepisu. W materii tej wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10 oraz np. WSA w Gdańsku w wyrokach: z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 175/19; z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 339/20. Jednocześnie trzeba też zauważyć, że nałożenie obowiązku oznakowania terenu nieruchomości tabliczkami ostrzegawczymi narusza konstytucyjnie chronione prawo własności. Jak już zostało wskazane wcześniej, zgodnie natomiast 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.

W § 10 ust. 1 pkt 4 regulaminu Rada postanowiła, że osoby utrzymujące psy mają obowiązek wyprowadzać je na smyczy, a psy należące do ras uznanych za agresywne lub mieszańce tych ras, dodatkowo muszą być prowadzone w kagańcu. Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ocenie organu nadzoru zapisem tym Rada w nadmierny i nieuzasadniony sposób ograniczyła prawa właścicieli psów. Przepisy regulaminu nie mogą być bowiem formułowane w sposób kategoryczny i niedopuszczający wyjątków, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, nie mogą też być bardziej rygorystycznie niż przewidziane to zostało w ustawach. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, ograniczenia uprawnień właściciela psa lub nałożenie na niego dodatkowych obowiązków muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji uznać należy, że postanowienia regulaminu abstrahujące od uwzględnienia specyficznych sytuacji związanych z osobniczymi cechami, w rezultacie prowadzące do nieuzasadnionych sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać. Regulacja § 10 ust. 1 pkt 4 regulaminu oznacza, że Rada w regulaminie nie uwzględniła sytuacji, kiedy pies (również pies rasy uznawanej za agresywną), ze względu np. na swój wiek lub stan zdrowia, nie może stanowić żadnego zagrożenia, bądź być uciążliwy dla ludzi – co znajduje potwierdzenie w stanowisku judykatury np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1117/15; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 217/20.

Poza wskazanymi wyżej naruszeniami, organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie zasad techniki prawodawczej, do którego doszło w § 10 regulaminu. Zapis ten

narusza § 55, 56 i 57 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), ponieważ zawiera jedyną jednostkę redakcyjną w postaci ust. 1, tym samym taki podział na jednostki redakcyjne w postaci ustępów, jest normatywnie zbędny. Trzeba również wskazać, że zastosowany podział § 10 ust. 1 regulaminu powinien być dokonany na jednostki redakcyjne w postaci punktów, a mając na uwadze § 57 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony.

Reasumując, uchwała nr XXIV/157/2020 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 23 grudnia 2020 roku w sprawie: wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warta, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 2a i pkt 8 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także: art. 4 ust. 2 pkt 6 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 Warty