



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.541.2021

Łódź, 5 lipca 2021 r.

Rada Gminy Widawa

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; z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVIII/264/21 Rady Gminy Widawa z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Widawa, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2021 r. Rada Gminy Widawa podjęła uchwałę nr XLVIII/264/21 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Widawa. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 7 czerwca 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Widawa zawiadomienia z dnia 28 czerwca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.541.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 30 czerwca 2021 r. znak: ORG.0004.71.2021.ANB Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że na najbliższej sesji Rady Gminy Widawa przedmiotowa uchwała

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/skrytka
<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.

zostanie uchylona w całości i przedłożony zostanie nowy projekt uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Widawa, opracowany zgodnie ze stanowiskiem i wytycznymi organu nadzoru.

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 XLVIII/264/21 Rady Gminy Widawa 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 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888), 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 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 Widawa, stanowiący załącznik do uchwały nr XLVIII/264/21 Rady Gminy Widawa z dnia 31 maja 2021 r. (zwany dalej regulaminem), zawiera postanowienia naruszające prawo w sposób istotny.

W § 20 pkt 1 regulaminu Rada postanowiła, że obowiązkiem osób utrzymujących zwierzęta domowe jest wyprowadzanie psów na tereny użytku publicznego tylko na smyczy i w kagańcu. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec, chyba że ze względu na rasę, wiek, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia byłoby to nieuzasadnione, a ponadto właściciel lub opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem. Zapis ten przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, który stanowi, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określać ma obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Analizując pierwszą część ww. zapisu, zgodnie z którą psy na terenach użytku publicznego mają być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu – stwierdzić należy, że wprowadzenie takiego obowiązku niezależnie od cech psa i innych uwarunkowań (w tym choroby), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych (patrz 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). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 27 października 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 133/20 orzekł: *„Należy bowiem zauważyć, że nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, co potwierdza fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne. Poza jednakże grupą psów normatywnie uznanych za agresywne, a zatem obiektywnie stwarzających zagrożenie dla ludzi i jako takie wymagających określenia rygorystycznych obowiązków właściwego utrzymania, jest też grupa psów z natury łagodnych, przyjaznych człowiekowi, wykorzystywanych w dogoterapiach, szkolonych jako psy ratownicze, poszukujące ludzi zasypanych pod gruzami, zasypanych przez lawiny śnieżne, poszukujące ludzi zagubionych, czy będących przewodnikami niewidomych a także grupa małych, karłowatych psów towarzyszących. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, także w odniesieniu do ras psów uznawanych za agresywne, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe zaś narusza zasadę*

proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. (...) Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia, także w odniesieniu do ras psów uznawanych za agresywne. Tymczasem zdaniem sądu humanitarne traktowanie psów uwzględniające potrzeby zwierzęcia, jest do pogodzenia z określeniem środków właściwego utrzymania w sposób nienaruszający zasady proporcjonalności tj. adekwatnych do zagrożenia, jakie poszczególne rasy psów mogą stwarzać dla otoczenia.”. W pełni podzielając przedstawione wyżej stanowisko sądu, organ nadzoru stwierdza, że wprowadzone przez Radę w § 20 pkt 1 regulaminu zapisy nie mieszczą się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem nałożone w uchwale obowiązki są bardziej rygorystyczne, niż normy prawa wynikające z innych ustaw. W dalszej części tego zapisu, Rada postanowiła, że zezwala się na zwolnienie psa ze smyczy „w miejscach mało uczęszczanych”, czym naruszyła § 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). Zgodnie z tą zasadą przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Użyty przez Radę zapis jest zwrotem niedookreślonym, jest pojęciem wieloznacznym, nieprecyzyjnym, mogącym być rozmaicie interpretowanym. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na obywatela obowiązek, nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie. Ostatnia część § 20 pkt 1 regulaminu, dotycząca sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa, nie jest zbieżna z celem regulaminu (w tej jego części, która dotyczy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe). Wolą ustawodawcy nie jest bowiem ustalanie zasad odpowiedzialności za zachowanie zwierząt, ale wskazanie takich reguł zachowania (obowiązków), które będą chronić osoby trzecie przed zagrożeniem lub uciążliwością ze strony zwierząt. Podkreślić też trzeba, że ta część zapisu pozostaje w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami tj.: art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), stanowiącym o odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta oraz art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281 z późn. zm.), w którym mowa jest o

niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia. Wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem zapisów § 20 pkt 1 regulaminu powoduje, że przedmiotowa uchwała pozbawiona zostaje jednego z obligatoryjnych elementów tj. nie wskazuje obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Zauważyć należy, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Widawa, stanowiący załącznik do uchwały nr XLVIII/264/21, zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 pkt 2 i 3 regulaminu Rada Gminy Widawa wprowadziła słowniczek pojęć używanych w przedmiotowej uchwale, wyjaśniając znaczenie pojęcia „odpadów wielkogabarytowych” i „przedsiębiorcy”. Zdaniem organu nadzoru działanie takie jest niedopuszczalne, ponieważ delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie definicji pojęć, którymi posługuje się ustawa, bądź które zostały przez ustawę zdefiniowane. Jednocześnie należy zauważyć, że stosownie do treści § 149 Zasad techniki prawodawczej, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 102/16).

W § 3 ust. 1 pkt 15 i 16 regulaminu Rada ustanowiła wymagania w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania takich frakcji odpadów komunalnych jak zużyte opony oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, wprowadzając jednocześnie w ww. regulacji ograniczenia ilości zużytych opon (do 8 sztuk rocznie od jednego gospodarstwa) oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych (w ilości 500 kg na rok od jednego gospodarstwa). Zapisy powyższe, w zakresie wskazanych ograniczeń, przekraczają zakres kompetencji wskazany w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, ponieważ winny się one znaleźć w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Zgodnie z treścią art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zapis § 9 ust. 2 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że zabrania się uprzątnięcia błota,

śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników na teren jezdni, wykracza poza granice upoważnienia ustawowego art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Przepis ten upoważnia organ gminy wyłącznie do wskazania wymogów w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, ale nie daje prawa do formułowania i wprowadzania do regulaminu jakichkolwiek zakazów, czy ograniczeń w tym zakresie.

W § 21 ust. 1 pkt 1 regulaminu Rada naruszyła § 4 ust. 3 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w uchwale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych. Zapis ten narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa, ponieważ 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. Rada nie była zatem upoważniona do powoływania się w akcie prawa miejscowego na ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333) oraz na ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387 z późn. zm.).

Zdaniem organu nadzoru nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy zapis § 22 ust. 3 regulaminu w zakresie wyrazów „zaś w przypadku rozmnażania się gryzoni należy wykonywać deratyzację części, na wybranych odcinkach sieci”. Na mocy art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy Rada uprawniona jest jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Wskazana część regulacji przekracza granice ww. upoważnienia i jednocześnie wkracza w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 22 ustawy 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.).

Reasumując, uchwała nr XLVIII/264/21 Rady Gminy Widawa z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Widawa, 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 pkt 1 lit. b i c i art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 4 ust. 3 w związku z § 143 i § 149 Zasad techniki prawodawczej.

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 Widawa