



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.209.2021

Łódź, 23 marca 2021 r.

**Rada Gminy
w Nowym Kawęczynie**

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 XXI/132/2021 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowy Kawęczyn.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 lutego 2021 r. Rada Gminy w Nowym Kawęczynie podjęła uchwałę nr XXI/132/2021 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowy Kawęczyn.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 22 lutego 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Nowym Kawęczynie zawiadomienia z dnia 26 lutego 2021 r. znak: PNIK-I.4131.209.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 3 marca 2021 r. znak: Or.0711.4.2021 Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że zgłoszone uwagi zostaną uwzględnione i na sesję Rady Gminy Nowy Kawęczyn, która jest planowana na ostatni tydzień marca 2021 r., zostanie przygotowany stosowny projekt uchwały.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

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.

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 XXI/132/2021 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie 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 Nowy Kawęczyn, stanowiący załącznik do uchwały nr XXI/132/2021 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie, zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Analiza treści § 17 ust. 1 regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W paragrafie tym postanowiono bowiem, że osoby

utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad zwierzętami, w taki sposób, aby zwierzęta te nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia oraz nie zanieczyszczały terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Należy zauważyć, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wymaga od lokalnego prawodawcy określenia konkretnych obowiązków, których wykonanie przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe, zabezpieczy tereny wspólnego użytku przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez ich zwierzęta. W § 17 ust. 1 regulaminu Rada nie określiła żadnych wymagań w tym zakresie np. nie zobowiązała osób utrzymujących zwierzęta domowe do uprzątnięcia odchodów lub innych nieczystości pozostawionych przez zwierzęta na terenach wspólnego użytku. Powyższe oznacza, że Rada Gminy w Nowym Kawęczynie nie wypełniła delegacji ustawowej wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, co pozbawiło regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowy Kawęczyn jednego z obligatoryjnych elementów.

Ponadto Rada Gminy w Nowym Kawęczynie uchwalając omawiany regulamin nie dopełniła obowiązku wynikającego z treści art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ nie ustaliła zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Powyższy przepis ustawy zobowiązuje radę gminy do wskazania w regulaminie nie tylko wymagań, dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, ale także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Brak uregulowania kwestii zakazu, o którym stanowi art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy powoduje, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pozbawiona jest obligatoryjnego elementu, co stanowi istotne naruszenie prawa. W wyroku z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 982/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził: „W orzecznictwie podkreśla się, że celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym wyżej przepisie, było zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania tych dwóch kwestii, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot „w tym także”. Oznacza to, że w przyznanym radzie gminy upoważnieniu mieści się zarówno określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero zawarcie tych dwóch kwestii będzie czyniło zadość normie wynikającej ze wspomnianego powyżej przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17 – dostępny w CBOSA)”.

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 Nowy Kawęczyn, stanowiący załącznik do uchwały nr XXI/132/2021, zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 7 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości utrzymują pojemniki do zbierania odpadów w należytym stanie sanitarnym i porządkowym poprzez zapewnienie odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia oraz instruowanie użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika. Zapis ten w części dotyczącej instruowania użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemników na odpady, przekracza granice upoważnienia wyznaczonego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Wypełnieniem przez radę gminy powyższej delegacji będzie np. zobowiązanie właścicieli nieruchomości do zapewnienia odpowiedniej ilości i wielkości pojemników na odpady, a także do okresowego mycia i dezynfekcji pojemników, nie będzie nim natomiast instruowanie użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemników. W treści art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nie ma mowy o obciążaniu właścicieli nieruchomości obowiązkiem instruowania, czy też pouczenia innych osób w zakresie prawidłowego korzystania z pojemników na odpady, a zatem nałożenie na nich takiego obowiązku jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego ww. przepisie ustawy. W sprawie tej wypowiedział się np. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 10 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 15/20.

Zgodnie z brzmieniem § 15 ust. 1 regulaminu nieczystości ciekłe powstające na terenie nieruchomości nie przyłączonej do sieci kanalizacyjnej, powinny być gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, odpowiadających wymaganiom wynikającym z przepisów odrębnych, w szczególności ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane lub w przydomowej oczyszczalni ścieków spełniającej wymagania określone w przepisach odrębnych. Zapis ten stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, a jednocześnie stanowi powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z § 118 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), w uchwałach nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Rada nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Regulacja § 15 ust. 1 regulaminu narusza również 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.

Reasumując, uchwała nr XXI/132/2021 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowy Kawęczyn, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 118 w związku z § 143 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 Nowy Kawęczyn