



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 1 czerwca 2023 r.

Poz. 4713

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.452.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 23 maja 2023 r.

Rada Miejska w Piątku

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LII/291/23 Rady Miejskiej w Piątku z dnia 5 kwietnia 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piątek.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Piątku podjęła uchwałę Nr LII/291/23 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piątek. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 kwietnia 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Piątku zawiadomienia z 9 maja 2023 r. znak: PNIK-I.4131.452.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 16 maja 2023 r., znak: OR.0007.26.2023.SJ Sekretarz Gminy z up. Burmistrza Piątku złożyła wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LII/291/23 Rady Miejskiej w Piątku stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 i 2 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. Dodatkowo, rada gminy może w regulaminie uregulować kwestie wskazane przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2a ustawy. Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązującym na jej terenie. Ta część regulaminu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem niewypełnienie delegacji ustawowej, które tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i literaturze przedmiotu, uznawane jest za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości. 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 również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Regulacje te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza także, że rada gminy, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązana do działania ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru, Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piątek (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 13 ust. 1 Regulaminu Rada wskazała, że „Zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej w miejscach do tego przeznaczonych, jeżeli nie mają możliwości wydostania się na tereny publiczne.”

Powyższe nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ nie wskazuje zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Zdaniem organu nadzoru uregulowanie Regulaminu określa warunek a nie zakaz, na jakich obszarach lub poszczególnych nieruchomościach zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane.

Jednocześnie należy podkreślić, że 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 do określenia zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Wskazanie w § 13 ust. 1 Regulaminu jedynie wymagań, jakie powinny być spełnione, aby dopuszczalne było utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej nie jest wystarczające dla uznania, że uchwała w sposób kompleksowy realizuje delegację ustawową wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Celem delegacji ustawowej zawartej w powyższym 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. Zatem brak uregulowania kwestii zakazu, o którym mowa w 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 (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 14/20; z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 982/19).

Opisane powyżej naruszenie prawa ma w ocenie organu nadzoru, charakter istotny i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Zauważyć należy, że postanowienie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piątek zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 9 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „opakowania wielomateriałowe” Rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy i jednocześnie zmodyfikowała frakcję odpadów komunalnych. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, natomiast art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy wskazuje, że Gminy zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Wobec powyższych uregulowań frakcją odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe wielomateriałowe.

Ponadto treść § 9 ust. 2 Regulaminu w zakresie kwestionowanej przez organ nadzoru frakcji odpadów komunalnych stanowi niespójność z uregulowaniem zawartym w § 1 ust. 1 pkt 5 Regulaminu, w którym to Rada prawidłowo nazwała frakcję odpadów komunalnych zgodnie z terminologią zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych Rada nie została upoważniona do modyfikowania przepisów ustawy oraz do wychodzenia poza zakres otrzymanego ustawą upoważnienia.

Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Reasumując, uchwała Nr LII/291/23 Rady Miejskiej w Piątku z dnia 5 kwietnia 2023 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piątek w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 7, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Burmistrz Piątku