



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 6 marca 2025 r.

Poz. 2535

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.130.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 4 marca 2025 r.

Rada Miejska w Drzewicy

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/80/2025 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drzewica”, w części dotyczącej:

- § 13 ust. 15 w zakresie wyrazów: „a w przypadku kontroli do okazania takiej umowy oraz dowodów uiszczenia opłaty za ta usługę” załącznika do uchwały,
- § 13 ust. 18 załącznika do uchwały,
- § 15 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały,
- § 15 ust. 4 w zakresie wyrazów „,chyba, że zwierzę znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający opuszczenie go przez zwierzę” załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Drzewicy podjęła uchwałę Nr VIII/80/2025 w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drzewica”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2025 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Drzewicy zawiadomienia z 12 lutego 2025 r. znak: PNIK-I.4131.130.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 17 lutego 2025 r., znak: OiK.0711.9.2025 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Drzewicy złożyła wyjaśnienia, w których poinformowała, że na najbliższej sesji zostanie podjęta uchwała zmieniająca, która uwzględni zastrzeżenia organu nadzoru.

W związku z powyższym, 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 uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr VIII/80/2025 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drzewica” 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 2024 r. poz. 399 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. 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 niewypełnienia delegacji ustawowej, które tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i literaturze przedmiotu, uznawane jest za istotne naruszenie prawa. 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. 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 Drzewica, stanowiący załącznik do uchwały Nr VIII/80/2025 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 stycznia 2025 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 13 ust. 15 Regulaminu w zakresie wyrazów: „a w przypadku kontroli do okazania takiej umowy oraz dowodów uiszczenia opłaty za ta usługę” Rada Miejska w Drzewicy przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Z powyższego nie wynika zatem, aby Rada Miejska w Drzewicy była uprawniona do zobowiązania właścicieli nieruchomości do okazania umowy oraz dowodów uiszczenia opłaty za wymienione usługi w przypadku prowadzonej kontroli w tym zakresie. Ponadto należy zauważyć, że w art. 6 ustawy ustawodawca określił już obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie udokumentowania w formie umowy i dowodów uiszczania opłat za usługi w zakresie pozbywania się z terenu nieruchomości odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. W świetle powyższego brak jest podstaw prawnych do powtarzania albo modyfikowania postanowień art. 6 ustawy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Przekracza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy, treść § 13 ust. 18 Regulaminu, w którym Rada Miejska w Drzewicy wskazała, że każdy właściciel nieruchomości z terenu Gminy Drzewica, który chce oddać odpady komunalne w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych jest zobowiązany okazać dowód osobisty wraz z potwierdzeniem płatności za odpady komunalne za ostatni kwartał. Wprowadzenie obowiązku okazania dowodu osobistego przez właściciela nieruchomości, który chce oddać odpady komunalne do PSZOK nie mieści się w kompetencji organu uchwałodawczego i stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości musi wynikać z odpowiedniego upoważnienia ustawowego, którego art. 4 ust. 2 ustawy nie ustanawia.

Dodatkowo wymaganie od właściciela nieruchomości przedłożenia potwierdzenia płatności za odpady komunalne za ostatni kwartał również przekracza delegację ustawową, ponieważ niedopuszczalnym jest żądanie od właścicieli nieruchomości zaświadczeń i innych potwierdzeń, jeżeli organ sam jest w stanie pozyskać informację w drodze jej wymiany z innym podmiotem publicznym bądź informacja ta znajduje się w prowadzonej przez ten organ ewidencji.

Organ nadzoru wskazuje także na przekroczenie granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w treści § 15 ust. 3 pkt 3 Regulaminu, w którym Rada Miejska w Drzewicy postanowiła, że „właściciel psa zobowiązany jest do oznakowania nieruchomości odpowiednią tabliczką ze

stosownym ostrzeżeniem oraz zabezpieczenia terenu w sposób uniemożliwiający samodzielne jej opuszczenie przez psa, a także wykluczenia samowolnego dostępu osób trzecich”. Nałożenie na właściciela psa obowiązku zabezpieczenia terenu w sposób uniemożliwiający samodzielne jej opuszczenie przez psa stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i jednocześnie wkracza w zakres regulacji art. 10a ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.). Także za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienie dotyczące nałożenia na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku odpowiedniego oznakowania jego nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem. Trudno bowiem uznać, że obowiązek ten mieści się w ramach ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, jak stanowi art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ponadto wskazanie że właściciel nieruchomości ma obowiązek zabezpieczyć nieruchomość, aby wykluczyć samowolny dostęp osób trzecich także przekracza delegację ustawową wynikającą z powołanego powyżej przepisu ustawy (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4798/21).

Przypomnieć warto, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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.

Bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy pozostaje treść § 15 ust. 4 Regulaminu, w części dotyczącej wyrazów „chyba, że zwierzę znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający opuszczenie go przez zwierzę”. Wskazane zagadnienie reguluje już zakres art. 10a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia. Wszelkie regulacje, co do których Rada Miejska w Drzewicy nie posiada upoważnienia ustawowego, należy uznać za sprzeczne z prawem.

Reasumując, uchwała Nr VIII/80/2025 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drzewica" w istotny sposób narusza prawo tj. art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 2 pkt 3 i 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.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Drzewicy