



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4096

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.371.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

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:

§ 1 pkt 1 uchwały Nr LXII/773/23 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/338/20 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła uchwałę Nr LXII/773/23 w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/338/20 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawiadomienia z dnia 14 kwietnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.371.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 20 kwietnia 2023 r. znak: DRM.0711.12.2023 Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poinformował, że zastrzeżenia organu nadzoru zostaną uwzględnione w zmianach do uchwały, które będą przedłożone pod obrady Rady Miasta po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

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 niezgodnych z prawem postanowień przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXII/773/23 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego 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 2022 r. poz. 2519 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. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez pominięcie w jej treści chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (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 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 uchwała Nr LXII/773/23 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/338/20 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24 czerwca 2020r. w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, zawiera postanowienia naruszające porządek prawny w sposób istotny.

W § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że w załączniku do uchwały Nr XXIII/338/20 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (zwanym dalej Regulaminem), dodaje się § 9 w rozdziale 4. W dodanym § 9 Regulaminu postanowiono, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do dokumentowania wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników lub osadników instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków poprzez przechowywanie rachunków (faktur, paragonów) za wykonaną usługę przez minimum 2 lata od wykonania usługi oraz dokumentowania posiadania umowy z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poprzez okazanie stosownej umowy, opatrzonej podpisami obu stron. Powyższa regulacja przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ustawy i jednocześnie stanowi powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację art. 6 ust. 1 ustawy. Należy zauważyć, że z treści art. 6 ust. 1 ustawy wynika obowiązek udokumentowania faktu korzystania z usług dotyczących wywozu odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych umową oraz dowodami uiszczenia opłat za te usługi. Z powyższego obowiązku wynika więc konieczność przechowywania zarówno umów, jak i dowodów opłat za usługi. Ustawodawca nie określił jednakże terminu przechowywania umów ani dowodów opłat, nie upoważnił także organu uchwałodawczego do jego określenia. Kompetencja do unormowania tej kwestii w Regulaminie nie została przyznana radzie gminy w żadnym z postanowień art. 4 ust. 2 ustawy. W szczególności nie wynika ona z treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, w którym kompetencje rady gminy ograniczono do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Mając na uwadze powyższe przepisy – to od woli właściciela nieruchomości zależy, przez jaki okres przechowywać będzie umowę i dowody opłat za usługi oczyszczania nieruchomości (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 368/12 i wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 234/15). Jednocześnie należy zauważyć, że wprowadzone do Regulaminu (w dodanym § 9) obowiązki dokumentowania przez właścicieli nieruchomości wykonania obowiązków pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami prawa, wynikają z upoważnienia do podjęcia uchwały na podstawie art. 6 ust. 1a ustawy. Wskazany przepis stanowi jednak delegację ustawową, z której gmina może skorzystać podejmując odrębną na jej podstawie uchwałę. Ponadto, co potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r.,

sygn. akt II SA/Ke 279/20, z pewnością delegacja zawarta w art. 6a ust. 1a ustawy nie daje radzie gminy prawa do zobowiązania właściciela nieruchomości do określania terminu przechowywania rachunków (faktur, paragonów), co uczyniła Rada w nowym § 9 Regulaminu. W tym miejscu przypomnieć należy, że uchwała w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy) – co oznacza, że rada gminy uchwalając taką uchwałę nie może wykroczać 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 oraz nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Poza opisanym wyżej zastrzeżeniem, trzeba również zauważyć, że Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały dodała § 9 w rozdziale 4 Regulaminu – podczas gdy Regulamin ten zawiera już § 9 (choć umiejscowiony w rozdziale 5). Działanie takie narusza § 89 ust. 1 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). Stosownie do ww. przepisów, jeżeli do tekstu uchwały dodaje się nowy paragraf, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego paragrafu małą literę alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej, co wyraża się zwrotem: „po § X dodaje się § Xa w brzmieniu...”. Mając na uwadze powyższe, dodany przez Radę w rozdziale 4 przepis winien być oznaczony jako „§ 8a”, a nie jako „§ 9”.

Reasumując § 1 pkt 1 uchwały Nr LXII/773/23 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/338/20 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24 czerwca 2020r. w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego – w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 i 1a 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:

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego