



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 23 marca 2023 r.

Poz. 2530

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.200.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 15 marca 2023 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 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność:**

§ 3 ust. 1 pkt 5 w zakresie wyrazu „opakowania”, § 15 ust. 3 pkt 3 oraz § 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 Nr LV/382/2023 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drzewica”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Drzewicy podjęła uchwałę Nr LV/382/2023 w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drzewica”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 lutego 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Drzewicy zawiadomienia z dnia 28 lutego 2023 r. znak: PNIK-I.4131.200.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. 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 LV/382/2023 Rady Miejskiej w Drzewicy 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. 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 LV/382/2023 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 31 stycznia 2023 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 3 ust. 1 pkt 5 Regulaminu ustanowiono opakowania wielomateriałowe jako frakcję odpadów komunalnych. Powyższe przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b 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”, gdyż stosownie do wskazanego przepisu ustawy frakcją odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Ponadto zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy ustawodawca posługuje się również pojęciem odpady opakowaniowe wielomateriałowe i rada gminy nie jest organem upoważnionym do dokonywania jakichkolwiek modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa tego rodzaju odpadów.

Przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy treść § 15 ust. 3 pkt 3 Regulaminu, w którym Rada wskazała, 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 2022 r. poz. 572). Także za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać zapis dotyczący 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 omawiana 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 gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, należy uznać za sprzeczne z prawem.

Reasumując, uchwała Nr LV/382/2023 Rady Miejskiej w Drzewicy z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drzewica” w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 4 ust. 2 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.

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:

Burmistrz Drzewicy