



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.94.2022

Łódź, 2 lutego 2022 r.

**Rada Gminy Nieborów**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 ust. 2 oraz § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XLVII/278/21 Rady Gminy Nieborów z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nieborów.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 grudnia 2021 r. Rada Gminy Nieborów podjęła uchwałę Nr XLVII/278/21 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nieborów. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 5 stycznia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Nieborów zawiadomienia z dnia 20 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.94.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 25 stycznia 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy Nieborów poinformował, że przedmiotową uchwałę Nr XLVII/278/21 należy uznać za zgodną z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz za mieszczącą się w umocowaniach ustawowych przyznanym gminie. Przewodniczący Rady złożył też stosowne wyjaśnienia, które jedynie częściowo zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

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 <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLVII/278/21 Rady Gminy Nieborów 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 oraz art. 2a pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 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 (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 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 Nieborów, stanowiący załącznik do uchwały Nr XLVII/278/21 z dnia 28 grudnia 2021 r. (zwany dalej regulaminem), zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Rada Gminy Nieborów w § 3 ust. 2 regulaminu postanowiła, że zakazuje się zgarniania śniegu, lodu i błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię. Zapis ten wykracza poza granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. Art. 4 w ustępie 2 określa elementy, które obligatoryjnie muszą znajdować się w regulaminie utrzymania czystości i porządku, natomiast w ustępie 2a ustawodawca wyliczył, jakie inne elementy mogą zostać

w regulaminie przez radę gminy uregulowane. Żaden z powyższych przepisów nie upoważnia do ustanowienia zakazu, jaki Rada zamieściła w § 3 ust. 2 regulaminu. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy uprawnia jedynie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie ze wskazanym przepisem Rada precyzować może szczegółowe zasady dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu i lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących wyłącznie do użytku publicznego, zaś przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń wyłącznie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Z zestawienia przytoczonych wyżej postanowień ustawy z treścią zapisu § 3 ust. 2 regulaminu, nie wynika upoważnienie dla organu gminy do tak szerokiego określania obowiązków z zakresu utrzymania porządku i czystości. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy – regulamin może wprowadzać obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących użytkowi publicznemu, jednakże wprowadzenie dodatkowych obowiązków dotyczących uprzątnięcia chodnika, czy określony w § 3 ust. 2 regulaminu zakaz zgarniania śniegu, lodu, błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię – nie znajduje oparcia w upoważnieniu ustawowym. Ponadto omawiany zapis regulaminu narusza art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, bowiem skoro wymieniony przepis obliguje właściciela nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia przepisu, który zobowiązuje właściciela nieruchomości do działań usuwających zanieczyszczenia z chodnika, czy (jak to uczyniono w § 3 ust. 2) do wprowadzenia zakazu zgarniania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię. W kwestii tej wielokrotnie wypowiedział się np. WSA w Łodzi w wyrokach: z dnia 30 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 441/15; z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 386/15; z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 692/15; z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 987/15. Zatem zapis § 3 ust. 2 regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, dokonując również modyfikacji treści obowiązku wynikającego z przepisu ustawy. Należy zauważyć, że przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki

prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Przepis § 118 załącznika zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 załącznika wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W § 15 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane stworzyć warunki uniemożliwiające wydostanie się zwierząt z terenu nieruchomości. Regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Przywołany przepis zobowiązuje radę gminy do wskazania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, których wypełnienie zapewni ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, powodowanym przez zwierzęta. Wprowadzone do regulaminu ograniczenia nie mogą wobec tego dotyczyć nieruchomości, będących własnością osób utrzymujących zwierzęta domowe. Wniosek taki wynika bezpośrednio z treści art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, który stwierdza, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie, tworzą również warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych (czyli w takich miejscach jak place, parki itp.). Wobec powyższego regulacja § 15 ust. 1 regulaminu, odnosząca się do terenów nieruchomości prywatnych, nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i dodatkowo wkracza w materię uregulowaną w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638). Zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, przy czym zakaz powyższy nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. W tym miejscu należy też zauważyć, że wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę gminy

na terenach nieruchomości powinny mieć swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz powinny być niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Jak podkreślił WSA w Warszawie w wyroku z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1928/20, zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pozwala wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06).

Reasumując, § 3 ust. 2 oraz § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XLVII/278/21 Rady Gminy Nieborów z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nieborów – w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c i 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:

Wójt Gminy Nieborów