



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.943.2021

Łódź, 29 grudnia 2021 r.

## **Rada Miasta Zgierza**

### **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**

§ 18 ust. 1 oraz § 21 ust. 1 w zakresie wyrazów „jeżeli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego” załącznika do uchwały Nr XL/521/2021 Rady Miasta Zgierza z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miasta Zgierza podjęła uchwałę Nr XL/521/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 3 grudnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Zgierza zawiadomienia z dnia 16 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.943.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 21 grudnia 2021 r. znak: GO.7000.6.2021 Zastępca Prezydenta Miasta Zgierza złożył stosowne wyjaśnienia, które jedynie częściowo zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

#### **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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XL/521/2021 Rady Miasta Zgierza stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 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. 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 Miasto Zgierz, stanowiący załącznik do uchwały Nr XL/521/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. (zwany dalej regulaminem), zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Rada Miasta Zgierza w § 18 ust. 1 regulaminu postanowiła, że do koszy, znajdujących się na terenach nieruchomości przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, zabronione jest wrzucanie odpadów pochodzących z nieruchomości zamieszkałych, szkół, przedszkoli, lokali handlowych, lokali gastronomicznych, targowisk, pomieszczeń biurowych, zakładów rzemieślniczych itp. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do regulaminu takiego zakazu stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. Art. 4 w ustępie 2 określa elementy obligatoryjne, które muszą zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku, natomiast w ustępie 2a ustawodawca wskazał, jakie inne jeszcze elementy mogą się w regulaminie znajdować. Ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach z dnia 11 sierpnia

2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648), która weszła w życie w dniu 23 września 2021 r., dodany został art. 4 ust. 2a pkt 8 ustawy, zgodnie z którym rada gminy do regulaminu wprowadzić może inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że ustawodawca pozwolił radzie gminy na wskazanie innych, niż określone w art. 4 ustawy, obowiązków służących utrzymaniu czystości i porządku na terenie nieruchomości, jednakże uprawnienie to nie dotyczy możliwości stanowienia zakazów. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, żaden z przepisów ustawy nie upoważnił Rady do zawarcia zakazu, o jakim mowa w § 18 ust. 1 regulaminu. Jednocześnie podkreślić trzeba, że zapis § 18 ust. 1 regulaminu pozostaje w sprzeczności z treścią art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, który nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Co więcej, zakaz wprowadzony w § 18 ust. 1 regulaminu nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej, a problematyka prawidłowej gospodarki odpadami została już przez ustawodawcę uregulowana – w szczególności w ustawie z dnia 14 grudnia 2014 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.), która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (zob. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 386/15; z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 1196/14; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 206/20). 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 sądowo-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. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Wobec powyższego zapis § 18 ust. 1 regulaminu narusza prawo w sposób istotny.

W § 21 ust. 1 regulaminu postanowiono, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi i innych zwierząt poprzez sprawowanie właściwej opieki nad zwierzętami, w szczególności nie pozostawianie ich bez dozoru, jeżeli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego. Powyższy zapis w zakresie wyrazów „jeżeli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego” – przekracza zakres kompetencji przyznany radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepis ten 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. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy należy interpretować w związku z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, zgodnie z którym organy gminy mają określać (wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe) te wymagania, które dotyczą bezpieczeństwa i czystości wyłącznie w miejscach publicznych. W związku z powyższym regulacja § 21 ust. 1 regulaminu, we wskazanym zakresie, odnosząc się do terenów stanowiących nieruchomości prywatne – 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). Powyższe przepisy ustawy o ochronie zwierząt zabraniają puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, jednakże zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Jak wskazano wyżej, przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, nie mogą wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia i nie mogą regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązujących przepisach.

Reasumując, § 18 ust. 1 oraz § 21 ust. 1 w zakresie wyrazów „jeżeli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego” załącznika do uchwały Nr XL/521/2021 Rady Miasta Zgierza z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Zgierz – w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2

pkt 3 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

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:

Prezydent Miasta Zgierza