



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.971.2021

Łódź, 4 stycznia 2022 r.

## **Rada Gminy Nowe Ostrowy**

### **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**

uchwały Nr XXXIII/259/21 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Ostrowy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 listopada 2021 r. Rada Gminy Nowe Ostrowy podjęła uchwałę Nr XXXIII/259/21 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Ostrowy. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 6 grudnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Nowe Ostrowy zawiadomienia z dnia 22 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.971.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 27 grudnia 2021 r. znak: OR.0001.27.2021 Wójt Gminy Nowe Ostrowy poinformował, że na sesji Rady Gminy, która jest planowana w styczniu 2022 r. zostanie podjęta nowa uchwała, w której zostaną uwzględnione wszystkie zastrzeżenia organu nadzoru.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

#### **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.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem zapisów przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXIII/259/21 Rady Gminy Nowe Ostrowy 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, 2 i 2a 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, co ma miejsce w niniejszej sprawie (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 Nowe Ostrowy, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIII/259/21 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 26 listopada 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 15 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami. Regulacja takiej treści nie wypełnia delegacji

ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ nie precyzuje na czym polegają obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, aby zwierzęta te nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia. Ustawodawca ww. przepisem zobowiązał radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem ustalanie i zapisanie w regulaminie takich reguł zachowania (obowiązków), które będą chronić osoby trzecie przed zagrożeniem lub uciążliwością ze strony zwierząt. Treść § 15 ust. 1 regulaminu, w którym Rada postanowiła jedynie, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami, nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej. Zapis ten nie określa obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, w szczególności nie zawiera obowiązku wyprowadzania zwierząt na smyczy i ewentualnie w kagańcu – przy uwzględnieniu sytuacji, kiedy ze względu na rasę, wiek, stan zdrowia, cechy anatomiczne tych zwierząt byłoby to nieuzasadnione. Brak uregulowania omawianej kwestii w regulaminie oznacza, że uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Również analiza treści § 16 regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada nie wypełniła delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, gdyż zapis ten nie zawiera zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy zobowiązał radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest zatem uregulowanie tych dwóch kwestii, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot "w tym także". Oznacza to, że w przyznanym radzie gminy upoważnieniu mieści się zarówno określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero zawarcie tych dwóch kwestii będzie czyniło zadość normie wynikającej ze wspomnianego powyżej przepisu ustawy. Natomiast brak uregulowania kwestii zakazu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy powoduje, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pozbawiona jest jednego z obligatoryjnych elementów, co stanowi istotne naruszenie prawa i

uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości (zob. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 4/20 i z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 982/19).

Zauważyć należy, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Ostrowy, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIII/259/21, zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 6 regulaminu Rada postanowiła, że właściciel nieruchomości zapewnia utrzymanie czystości i porządku z części nieruchomości służących do użytku publicznego tj. chodników położonych wzdłuż nieruchomości określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń w sposób nie powodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów z częstotliwością dostosowaną do konieczności utrzymania czystości i porządku oraz występujących warunków atmosferycznych. Nakładając na właścicieli nieruchomości powyższy obowiązek Rada przekroczyła granice upoważnienia wskazane w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, ponieważ ustawodawca zobowiązał radę gminy do określenia w regulaminie wyłącznie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego – ale tych, które chodnikami nie są. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń 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 powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy – tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, wzdłuż tej nieruchomości, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej. Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Ponadto, w przedmiotowej uchwale obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do

użytku publicznego ograniczono do właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio przy chodniku. Rolą prawodawcy lokalnego jest natomiast określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie ustalenie zakresu podmiotowego takiego obowiązku. W związku z tym należy uznać, że § 6 regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej, ponieważ jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, przepisy regulaminu mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego, a nie właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników.

Reasumując, uchwała Nr XXXIII/259/21 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Ostrowy, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c 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 Nowe Ostrowy