



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.385.2021

Łódź, 7 maja 2021 r.

### **Rada Miejska w Krośniewicach**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XXXIV/211/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 31 marca 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 marca 2021 r. Rada Miejska w Krośniewicach podjęła uchwałę nr XXXIV/211/21 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 9 kwietnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Krośniewicach zawiadomienia z dnia 26 kwietnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.385.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. Pismem z dnia 4 maja 2021 r. znak: OP.0004.6.2021 Burmistrz Krośniewic poinformował, że Gmina uznaje uwagi wskazane w uzasadnieniu do zawiadomienia za zasadne i wprowadzi zmiany do treści regulaminu na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Krośniewicach, która planowana jest na koniec maja br.

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

#### **ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

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 [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały nr XXXIV/211/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 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 2020 r. poz. 1439 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 bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle 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 Krośniewice, stanowiący załącznik do uchwały nr XXXIV/211/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 31 marca 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 5 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może odbywać się w zakresie obejmującym drobne naprawy.

Regulację tej treści trudno uznać za wypełniającą delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Z przepisu tego wynika obowiązek rady gminy do określenia w regulaminie wymagań, czyli zasad jakie muszą być spełnione, żeby naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami była dopuszczalna. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku naprawy pojazdów (por. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09). Omawiany § 5 ust. 2 regulaminu nie określa natomiast żadnych wymagań czy zasad w zakresie dotyczącym napraw pojazdów samochodowych, co oznacza, że regulamin pozbawiony jest jednego z obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Dodatkowo należy zauważyć, że w § 5 ust. 2 regulaminu Rada w sposób nieuprawniony wprowadziła ograniczenie, postanawiając o drobnych naprawach pojazdów samochodowych. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnia organ gminy do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do ich określonej części np. nadwozia, a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko np. do drobnych napraw. (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 877/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 69/19; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 512/20).

Analiza treści zarówno § 8, jak i § 14 regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Krośniewicach nie dopełniła obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy. Powyższe zapisy regulaminu zawierają jedynie informacje o konieczności utrzymania miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym, nie wskazując jednakże, jakie konkretne czynności należy podjąć w celu utrzymania miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym. Obowiązek uregulowania powyższej kwestii wynika bezpośrednio z treści art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, który został dodany do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579) i wszedł w życie w dniu 6 września 2019 r. Zgodnie z treścią ww. art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, rada gminy zobowiązana jest do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc

gromadzenia odpadów. Wypełnienie ustawowej dyspozycji nastąpi wówczas, gdy Rada wskaże w regulaminie, jakie konkretne czynności należy wykonać, aby można było uznać, że miejsca gromadzenia odpadów utrzymane są w odpowiednim stanie i sanitarnym i porządkowym. Omawiany regulamin nie precyzuje tych czynności, co oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa w zakresie art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy i doszło do naruszenia prawa w sposób istotny.

W ocenie organu nadzoru zapisy § 16 i § 17 regulaminu jedynie częściowo wypełniają dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepis powyższy zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie 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. Należy zauważyć, że w § 17 ust. 3 regulaminu Rada Miejska w Krośniewicach nałożyła obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzę w miejscu publicznym, czym wypełniła delegację art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jedynie w zakresie obowiązków zapobiegających zanieczyszczeniu terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zapisy § 16 i 17 regulaminu nie zawierają natomiast żadnych regulacji precyzujących, na czym polegają obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, aby zwierzęta te nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia. Regulamin nie nakłada np. obowiązku wyprowadzania zwierząt w miejscach publicznych na uwięzi, a psy również w kagańcu, chyba że ze względu na rasę, wiek, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia byłoby to nieuzasadnione. Nie informuje także o innych obowiązkach spoczywających na osobach utrzymujących zwierzęta domowe, których wykonanie zapewniałoby ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością, jaką mogą powodować zwierzęta w stosunku do ludzi. Brak uregulowania powyższej kwestii oznacza, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pozbawiona jest jednego z elementów obligatoryjnych. Jak wskazano wyżej, niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące bezwzględną nieważnością całej uchwały.

Rada Miejska w Krośniewicach nie dopełniła również obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ nie ustaliła zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Powyższy przepis ustawy nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w regulaminie nie tylko wymagań, dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, ale także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Brak uregulowania kwestii zakazu, o którym stanowi art. 4 ust. 2 pkt 7

ustawy powoduje, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pozbawiona jest obligatoryjnego elementu, co stanowi istotne naruszenie prawa. W wyroku z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 982/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził: „W orzecznictwie podkreśla się, że celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym wyżej przepisie, było zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania 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 o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17 – dostępny w CBOSA)”.

Wskazane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Dodatkowo, Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice, stanowiący załącznik do uchwały nr XXXIV/211/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 31 marca 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 17 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że nieruchomość, na której przebywają swobodnie zwierzęta domowe winna być ogrodzona i zabezpieczona w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się zwierząt poza jej obszar. W ocenie organu nadzoru zapis ten przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym, regulamin określać ma obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzone do regulaminu ograniczenia nie mogą wobec tego dotyczyć nieruchomości, będących własnością osób utrzymujących zwierzęta domowe. Wniosek ten 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.). Jednocześnie należy też zwrócić uwagę, że treść § 17 ust. 1 regulaminu wkracza w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997

r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638). Podkreślić trzeba, że zgodnie z treścią § 118 w związku § 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), w akcie wykonawczym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Treść takich powtórzeń nie prowadzi do poprawy świadomości prawnej adresatów aktu miejscowego, może być natomiast odbierana przez nich jako wyłączny rezultat prawodawstwa organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Go 238/10 i z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Go 56/12).

Reasumując, uchwała nr XXXIV/211/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 31 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 4 ust. 2 pkt 2a, art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 Krośniewic