WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 września 2026 r.

WP-I.4131.257.2026

Rada Gminy Celestynów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

załącznika do uchwały Nr 265/26 Rady Gminy Celestynów z dnia 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Celestynów*, w zakresie ustaleń:

- § 2 ust. 2 w odniesieniu do sformułowania: „*własnych*”,
- § 3 w zakresie, w jakim nie wypełnia delegacji ustawowej w postaci nałożenia obowiązków dotyczących uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- § 4 ust. 3 w odniesieniu do sformułowania: „*mokre i suche*”,
- § 7 ust. 1 w zakresie, w jakim nie wypełnia delegacji ustawowej w postaci nałożenia obowiązków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym,
- § 17 ust. 1 i ust. 2 w zakresie, w jakim nie wypełnia delegacji ustawowej w postaci określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości,
- § 21 ust. 1 pkt 3 w zakresie, w jakim nie przewiduje wyjątków uzasadniających odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu,
- § 21 ust. 1 pkt 5 w zakresie, w jakim przewiduje zwolnienie z obowiązku usuwania nieczystości pozostawionych przez zwierzęta domowe wyłącznie dla osób niewidomych korzystających z psów przewodników,
- § 21 ust. 2 w zakresie, w jakim nie przewiduje wyjątków uzasadniających odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów w kagańcu.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Celestynów podjęła uchwałę Nr 265/26 *w sprawie w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Celestynów*.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 września 2026 r. Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało skierowanie do Rady Gminy Celestynów zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 21 września 2026 r. znak WP-I.4131.257.2026.

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11).

Artykuł 4 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystość i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733, z późn. zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.”, zawiera enumeratywny katalog kwestii podlegających unormowaniu w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Tak określone elementy regulaminu mają więc charakter wyczerpujący. Oznacza to, że uchwalając taki akt rada gminy musi zawrzeć w nim postanowienia dotyczące wszystkich zagadnień wskazanych w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., a ich brak oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały. Na podstawie art. 4 ust. 2a u.c.p.g. rada może uregulować także fakultatywne elementy regulaminu. Jednocześnie rada gminy nie może stanowić regulacji wykraczających poza zakres wyraźnego upoważnienia z art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).

W uchwale Nr 265/26 Rady Gminy Celestynów występują naruszenia z obydwu wyżej wymienionych kategorii (przekroczenie normy kompetencyjnej albo zaniechanie uchwałodawcze), które zostały szczegółowo omówione w uzasadnieniu niżej.

W zdaniu wprowadzającym § 2 ust. 2 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Celestynów,* stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, przyjęto, że:

„2. naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym naprawy własnych samochodów(…)”.

Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W tak sformułowanym przepisie ustawowym nie mieści się delegacja do ograniczania napraw samochodów wyłącznie do własnych pojazdów, ponieważ ustawodawca sformułował upoważnienie o charakterze wyłącznie przedmiotowym, technicznym i porządkowym. Rada gminy posiada kompetencję jedynie do określenia warunków, w jakich takie czynności mogą być wykonywane – nie może natomiast wprowadzać kryteriów podmiotowych ani ograniczać prawa do dysponowania rzeczą. Inkryminowana regulacja, która zawęża krąg dopuszczalnych napraw do pojazdów samochodowych stanowiących własność mieszkańców, została zatem przyjęta bez podstawy prawnej, co stanowi rażące naruszenie granic upoważnienia ustawowego oraz konstytucyjnej zasady legalizmu.

Zgodnie z § 4 ust. 3 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Celestynów,* stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

„3. Pojemniki na odpady mokre i suche powinny by oznakowane napisami, które określają rodzaj odpadów na jakie są przeznaczone oraz sposób ich użytkowania oraz powinny być oznaczone logo, adres i telefon przedsiębiorcy.”.

Jak wynika z art. 4 ust. 2a pkt 1 u.c.p.g. rada gminy może w regulaminie wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów. Tymczasem kwestionowany przepis regulaminu w żaden sposób nie konkretyzuje tych wymagań, ograniczając się jedynie do posłużenia się potocznymi i nieostrymi pojęciami odpadów „mokrych i suchych”. Brak legalnej definicji tych terminów w treści uchwały oraz nie wskazanie, jakiego rodzaju frakcje odpadów mieszczą się w tak zarysowanych kategoriach, uniemożliwia adresatom normy prawnej prawidłowe zrekonstruowanie ciążących na nich obowiązków. W konsekwencji tak ogólne, nieprecyzyjne i niekompletne sformułowanie przepisów przesądza o wadliwym wykonaniu delegacji ustawowej, co stanowi istotne

naruszenie prawa i rodzi wadę skutkującą nieważnością tych zapisów jako aktu prawa miejscowego.

Wskazuję ponadto, że tytuł Rozdziału 2 załącznika do uchwały zmienia zakres regulacji w stosunku do brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 2a u.c.p.g. Przepisy wymagają określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Tymczasem, tytuł rozdziału 2 załącznika do uchwały brzmi:

„Rodzaje i minimalne pojemności pojemników przeznaczonych lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników i miejsc do gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.”.

Takie sformułowanie nie tylko zawiera błąd językowy, przejawiający się w powtórzeniu wyrazu „przeznaczonych”, ale przede wszystkim poprzez syntezę pojęć doprowadza do rozszerzenia wymogu utrzymania stanu technicznego na miejsca gromadzenia odpadów, podczas gdy ustawa nakazuje odnieść ten parametr wyłącznie do samych pojemników, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego i istotne naruszenie prawa.

Ponadto, organ nadzoru zarzuca, że kontrolowana uchwała nie wyczerpuje w sposób kompleksowy i wyczerpujący delegacji ustawowej, co doprowadziło do pominięcia istotnych elementów materii podlegającej obowiązkowej regulacji.

Zgodnie z § 3 załącznika do niniejszej uchwały:

„§ 3 1 Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych przylegających bezpośrednio do nieruchomości, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy dróg dla pieszych, na których dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.”.

Przywołana jednostka redakcyjna stanowi nieuprawnione, kumulatywne powtórzenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, regulamin powinien określać wymagania w zakresie uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei drugi przepis nakłada na właścicieli nieruchomości ustawowy obowiązek zapewnienia czystości

i porządku przez: uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Wypełniając delegację w zakresie określenia wymagań dotyczących uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, organ stanowiący gminy zobowiązany jest do sformułowania konkretnych standardów wykonawczych i technologicznych, które nie powielają obowiązków ustawowych, lecz nadają im realny kształt operacyjny, czego zabrakło w niniejszej sprawie.

Na podstawie § 7 ust. 1 załącznika do niniejszej uchwały:

„1. Utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymywanie miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym należy do obowiązków właściciela nieruchomości.”.

Z przepisów załącznika do uchwały nie wynika, w jaki sposób należy realizować obowiązek utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym, mimo że wymóg ten wprost statuuje art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.

Zgodnie z § 17 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały:

„§ 17 Ustala się następujące zasady w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transport nieczystości ciekłych:

1. Wielkość zbiornika bezodpływowego powinna być dostosowana do ilości osób stale lub czasowo przebywających na terenie nieruchomości, w taki sposób by opróżnianie nie było konieczne częściej niż raz w tygodniu, bez dopuszczenia do przepełnienia zbiornika nieczystościami ciekłymi i wylewania się ich na powierzchnię gruntu.

2. Wielkość osadnika w instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków powinna być dostosowana do ilości osób stale lub czasowo przebywających na terenie nieruchomości, w taki sposób by opróżnianie nie było konieczne częściej niż raz na miesiąc, bez dopuszczenia do przepełnienia osadnika i wylewania się ich na powierzchnię gruntu.”.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g., regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać częstotliwości i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Kwestionowane przepisy § 17 regulaminu nie spełniają tego wymogu. Sformułowanie „nie częściej niż” oznacza bowiem, że do realizacji wspomnianego obowiązku mogłoby w ogóle nie dojść – całkowite zaniechanie pozbywania się ścieków formalnie odpowiadałoby bowiem warunkowi „nie częstszego” niż raz w tygodniu lub raz w miesiącu

opróżniania zbiornika bezodpływowego lub osadnika. Wprowadzenie górnego limitu wywozu nieczystości zamiast minimalnej, obligatoryjnej częstotliwości stanowi w istocie niewypełnienie delegacji ustawowej, gdyż nie gwarantuje realizacji celów u.c.p.g.

Jak wynika z § 21 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały:

„1. 3) Do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, a w szczególności psy, należy prowadzenie w miejscu publicznym psa na uwięzi z nałożonym kagańcem, z wyłączeniem przeciwwskazań zdrowotnych zwierzęcia.”.

Ponadto, zgodnie z § 21 ust. 2 załącznika do uchwały:

„2. Zwolnienie psa ze smyczy, ale z nałożonym kagańcem, z zastrzeżeniem ust 1 pkt c jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi.”.

Odwołanie zawarte w § 21 ust. 2 załącznika do uchwały powinno dotyczyć ust. 1 pkt 3 tejże jednostki redakcyjnej. Ponadto zgodnie z orzecznictwem generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (wyrok NSA z 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12). Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (wyroki NSA z 26.03.2025 III OSK 5301/21 i III OSK 5544/21, z 08.05.2024 III OSK 1804/22, z 10.10.2023 III OSK 4361/21, z 25.11.2022 III OSK 6723/21).

Ponadto, jak wynika z § 21 ust. 1 pkt 5 załącznika do niniejszej uchwały:

„*1. 5) Do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, a w szczególności psy, należy: natychmiastowe usuwanie przez właścicieli zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, placach, parkingach, terenach zielonych, itp.; powyższe nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z psów przewodników.”.*

Należy jednak zaznaczyć, że pojęcie osoby niepełnosprawnej nie ogranicza się wyłącznie do osób niewidomych. Zwolnienie z opisanego obowiązku nie obejmuje innych osób

niepełnosprawnych, co sprawia, że kwestionowana regulacja ma ze swej istoty charakter dyskryminacyjny. Zakaz dyskryminacji wynika nie tylko z przepisów Konstytucji RP oraz ustaw zwykłych, lecz także z regulacji unijnych, które Rzeczpospolita Polska ma obowiązek uwzględniać podczas stanowienia prawa krajowego. Wprowadzanie zróżnicowania prawnego jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisów i wagą chronionego interesu, jest proporcjonalne do naruszanych interesów oraz nie uwłacza innym wartościom konstytucyjnym (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r. K 3/94; wyrok TK z dnia 6 grudnia 1997 r., K 8/97; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99 – tak w wyroku NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1418/13, Legalis nr 1924702). Taki przypadek nie zachodzi jednak w przedmiotowej sprawie. Brakuje obiektywnego kryterium, które uzasadniałoby odmienne traktowanie pozostałych osób niepełnosprawnych poprzez ograniczenie zwolnienia z obowiązku sprzątania po psie wyłącznie do osób niewidomych.

Ponadto zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (DZ. U. z 2026 r. poz. 884) pojęcie psa asystującego oznacza odpowiednio wyszkolonego i specjalnie oznaczonego psa, w szczególności psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz psa asystenta osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Warto również zauważyć, że zgodnie z art. 20a ust. 6 tejże ustawy, osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy.

Jeżeli podstawą aktu prawa miejscowego uchwały jest upoważnienie ustawowe, rada gminy powinna zrealizować kompleksowo upoważnienie przewidziane w ustawie. Niewypełnienie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu, w całości.

Jednakże zgodnie z poglądem zawartym w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 4 października 2022 r. sygn. akt III OSK 4396/21: „*Nie można uzasadniać stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości wyłącznie tym, że wprawdzie jedynie niektóre jego postanowienia istotnie naruszają prawo, jednakże te które pozostają nie realizują w sposób kompletny upoważnienia ustawowego do jego wydania.(...) Wyeliminowanie z obrotu prawnego norm, które regulują określony, wyodrębniony przedmiotowo zakres działań, (...), z uwagi na ich istotną sprzeczność z porządkiem prawnym, nie uniemożliwia obowiązywania innych norm, które sprzeczne z prawem nie są, a nadto regulują zupełnie inną sferę aktywności. Pozostałe w obrocie prawnym normy, w adekwatnym dla nich zakresie, w sposób kompletny realizują właściwą do ich wydania normę upoważniającą. Tym samym, jako normy zgodne z porządkiem prawnym nie mogą zostać objęte kompetencją nadzorczą*

z art. 91 ust. 1 SamGminU, jak również nie podlegają eliminacji z obrotu prawnego przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 PostAdmU. (…) *Istotnie, w takim układzie kompetencja ustawowa z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie będzie zrealizowana w całości, gdyż Regulamin nie będzie kompletny, jednakże brak ten będzie podlegał konwalidacji poprzez podjęcie przez radę gminy "uchwały uzupełniającej".”*

Warto podkreślić, iż zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem interesów, które ma on chronić (art. 8 ust. 3). Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą Parlamentu, stanowi więc element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego i ma pierwszeństwo przed ustawą.

Z powyższych względów, mimo braku kompleksowego wypełnienia delegacji ustawowej, organ nadzoru odstąpił od stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w całości.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Celestynów w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/