



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 5456

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.696.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.34.2024 Rady Gminy Lyski z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Lyski, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Lyski przyjęła uchwałę RG.0007.34.2024 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Lyski, dalej jako „uchwała”. Regulamin stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Regulamin”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in.: art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1-ust. 3 ustawy:

1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów

wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) 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, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

2a. Rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu gminy kompetencje ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 687/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada, określając częstotliwość pozbywania się frakcji odpadów komunalnych określonych w § 13 ust. 7 pkt 3 Regulaminu, postanowiła, że właściciele mogą pozbywać się frakcji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego do punktów sprzedaży sprzętu oraz punktów serwisowych „na zasadach określonych w przepisach odrębnych.” Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego „częstotliwość” należy rozumieć jako częste i systematyczne powtarzanie się jakiejś czynności, jakiegoś zjawiska. Rada gminy powinna określić w jakich odstępach czasowych należy pozbywać się określonych frakcji odpadów komunalnych. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, użycie przez Radę określenia „na zasadach określonych w przepisach odrębnych” nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się frakcji odpadów, tu: *zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego*.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Lyski w przedmiotowym Regulaminie nie uregulowała częstotliwości pozbywania się następujących odpadów komunalnych określonych w § 3 ust. 1 Regulaminu:

7) odpadów niebezpiecznych,

8) przeterminowanych leków i chemikaliów,

9) odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek,

10) zużytych baterii i akumulatorów,

11) zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,

14) odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

15) odpadów tekstyliów i odzieży.

W ocenie organu nadzoru, ustawodawca wprost zobowiązał organ stanowiący gminy do określenia „częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości”, co należy interpretować, jako obowiązek precyzyjnego uregulowania w Regulaminie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości w danym okresie, np. raz na rok, raz na kwartał, co najmniej raz w miesiącu, co dwa tygodnie

itd. Rada gminy powinna konkretnie wskazać częstotliwość pozbywania się określonych frakcji odpadów komunalnych, tak aby adresat tej uchwały wiedział jak często powinien pozbywać się tych odpadów komunalnych. Należy podkreślić, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a więc nakłada prawa jak i obowiązki na właścicieli nieruchomości. Powinna być zatem jasna i czytelna. Jednak w przedmiotowym Regulaminie określono wyłącznie sposób pozbywania się odpadów wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 7-11 oraz pkt 14-15 Regulaminu, jednocześnie pomijając ustawowy obowiązek dotyczący określenia częstotliwości pozbywania się ww. odpadów. Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym regulaminie Rada Gminy nie określiła minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. A zatem nie zrealizowała prawidłowo delegacji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten upoważnia organ stanowiący gminy do określenia 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, przy uwzględnieniu dwóch wartości: – średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz – liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Tymczasem, w rozdziale 3 przedmiotowego regulaminu Rada ustaliła jedynie minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych: Zgodnie z § 7 ust. 2 Regulaminu *Na drogach publicznych do zbierania odpadów komunalnych służą kosze uliczne o pojemności minimalnej 50 l.* Zgodnie zaś z § 9 ust. 6 Regulaminu *Na terenie obiektów użyteczności publicznej, w szczególności takich jak: szkoły i przedszkola, placówki kulturalno-oświatowe, zakłady opieki zdrowotnej, boiska sportowe należy dodatkowo ustawić co najmniej jeden kosz o minimalnej pojemności 50 l.*

Rada nie określiła natomiast minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Za niewystarczające należy uznać regulacje, które określają minimalną pojemność pojemników służących do zbierania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych na terenie, szkoły, przedszkola itp. Istnieją bowiem inne tereny przeznaczone do użytku publicznego – jak choćby nie wymienione przez Radę w § 9 ust. 6 Regulaminu parkingi, place, cmentarze, które również powinny być objęte przedmiotową regulacją. Rada ma obowiązek posługiwania się nomenklaturą ustawową, a nie wprowadzać pojęcia nieznanego ustawie takie jak obiekty użyteczności publicznej. Taka regulacja nie spełnia zatem wymogów określoności prawa, wobec czego należy uznać, iż stanowi naruszenie przepisów tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru treść § 16 ust. 1 pkt 1 i § 17 Regulaminu nie wypełnia upoważnienia ustawowego, gdyż nie określa prawidłowo obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada Gminy w regulacji § 16 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wskazała, że *Osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązane są do:*

1) *wyeliminowania wszelkich zagrożeń i uciążliwości dla ludzi, w szczególności w zakresie hałasu, odorów i zachowań agresywnych tych zwierząt,*

Natomiast przepisem § 17 Regulaminu wskazała, że *1. Psy należy prowadzić na smyczy, przy czym psy rasy uznanej za agresywną lub zagrażające otoczeniu muszą mieć założony kaganiec.*

2. Zwalnianie psa ze smyczy dozwolone jest tylko w terenach nie zagospodarowanych, poza miejscami przeznaczonymi do wspólnego użytkowania jak: chodniki, place, parki, zieleńce, place zabaw, itp.

W ocenie organu nadzoru przepis § 16 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Organ uchwałodawczy nie ma zatem kompetencji do stanowienia przepisów administracyjnych regulujących te zagadnienia i tym samym jego działania wykraczają poza delegację ustawową przyznaną radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15).

Ponadto nałożenie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku wyeliminowania uciążliwości w postaci hałasu oznacza w istocie obowiązek niedopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju przez te zwierzęta.

Zachowanie polegające na zakłócaniu spokoju zostało już zaliczone przez ustawodawcę do katalogu wykroczeń, za które prawo przewiduje określone sankcje określone w art. 51 § 1, art. 77, art. 91 i art. 144 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń. Wobec powyższego zauważyć należy, że wskazane przepisy Regulaminu naruszają jedną z zasad techniki prawodawczej ustalonej § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej dotyczącą nie powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Powyższe uwagi należy odnieść do przepisu § 18 pkt 2 i 3 Regulaminu.

Należy również zaznaczyć, że Rada nie jest uprawniona do nakładania bezwzględnego obowiązku wyprowadzania psa w kagańcu, na smyczy, o którym mowa w § 17 Regulaminu. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja również nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi) nakazująca w istocie prowadzenie każdego psa w kagańcu, na smyczy we wszystkich miejscach publicznych. Taki nakaz jest zbyt daleko idący, nie znajduje uzasadnienia celowościowego, i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. W rezultacie tego rodzaju regulacja istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, a także przepisy ustawy o ochronie zwierząt, oraz pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem ww. zasady proporcjonalności). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego ww. upoważnienie ustawowe powinna zatem uwzględniać wymienione zasady, a także okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych itd. (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 111/23, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zatem nie w każdej sytuacji na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku koniecznym jest prowadzenie psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu, gdyż to właściciel psa został ograniczony w wyborze zastosowania wobec swojego psa wystarczającego środka ostrożności.

W ocenie organu nadzoru, nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi) treść § 17 ust. 2 Regulaminu na podstawie, której jest dozwolone zwolnienie psa ze smyczy tylko w terenach niezagospodarowanych, poza miejscami przeznaczonymi do wspólnego użytkowania jak: chodniki, place, parki, zieleńce, place zabaw, itp.

Użycie w omawianej regulacji sformułowania: „w terenach niezagospodarowanych” powoduje niejasność i nieprecyzyjność Regulaminu, gdyż *de facto* przyznaje organowi wykonującemu uchwałę pełną swobodę w interpretowaniu, czy określone miejsce jest miejscem niezagospodarowanym (a w konsekwencji pełną swobodę w kwalifikowaniu ww. miejsc, tj. czy zwolnienie psa ze smyczy nastąpiło z naruszeniem obowiązków wynikających z ww. Regulaminu). Ponadto Rada formułując powyższy przepis posłużyła się sformułowaniem „,itp.” – co wprowadza otwarty charakter przyjętej normy prawnej – tego typu rozwiązanie pozwala na swobodną interpretację przepisu pozwalającą na zakwalifikowanie do jego dyspozycji wielu stanów faktycznych – nieujętych w uchwale. To zaś należy uznać za niedopuszczalne. W tym miejscu należy wskazać, że regulacje uchwały, które są nieprecyzyjne, nieostre i niejasne, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP – zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Wyżej wyprowadzona zasada z art. 2 Konstytucji RP – zawiera w szczególności wymóg takiej konstrukcji przepisów, by adresat bez trudu mógł określić konsekwencje prawne z nich wynikające. Oznacza zatem nakaz używania pojęć jasnych i jednoznacznych oraz zakaz używania sformułowań umożliwiających dowolną interpretację. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do treści ich praw i obowiązków (por. uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715). Ponownie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja załącznika do uchwały nie spełnia ww. wymogów, gdyż nie można z niej precyzyjnie wywieść definicji miejsca mało uczęszczanego, oddalonego od zabudowań i obiektów użyteczności publicznej.

Dodatkowo należy zasygnalizować, że określenie ww. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (jak również pozostałych obowiązków uregulowanych w Regulaminie) w sposób jasny, precyzyjny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych ma istotne znaczenie, gdyż naruszenie tych obowiązków podlega karze grzywny na podstawie art. 10 ust. 2 w zw. z ust. 2a ustawy. Zatem powyższe również potwierdza, że regulacje zawarte w przedmiotowym Regulaminie (akcie prawa miejscowego) powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis (tzn. czy osoba wyprowadzająca psa będzie mogła ustalić czy może go zwolnić ze smyczy, gdyż jest w miejscu mało uczęszczanym, oddalonym od zabudowań i obiektów użyteczności publicznej), a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować (tzn. będzie mógł precyzyjnie ustalić czy doszło do naruszenia obowiązków wynikających z Regulaminu).

Powyższej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 737/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy (i w kagańcu), niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt. Spełnienie warunku panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga zawsze, np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Ponadto, niektóre psy, niebędące w wykazie ras psów uznawanych za agresywne, a wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Zwykle środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w tym zakresie prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności za zachowania obiektywnie mogące nie stwarzać zagrożenia dla otoczenia. Wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa, jego opiekuna bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, powinny odbywać się z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. (...). Prawodawca lokalny nie przewiduje jednak w Regulaminie wyjątków od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a wynikających ze specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia czy fizjologii psów. Tymczasem nie w każdej sytuacji na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku koniecznym jest prowadzenia psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. Niewątpliwie właściciel psa został ograniczony w wyborze zastosowania wobec swojego psa wystarczającego środka ostrożności (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 808/19 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 3403/21; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy na mocy przepisów ustawy nie posiada kompetencji do wprowadzania definicji przedsiębiorcy, punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, harmonogramie i właścicieli nieruchomości (§ 2 Regulaminu). Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11, w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych w regulaminie na jego potrzeby, ale również pojęć już wcześniej zawartych w ustawie upoważniającej, jak również innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w § 4 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że *1. Właściciele nieruchomości obowiązani są do uprzątkania błota, śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku*

publicznego niezwłocznie po ich wystąpieniu, natomiast innych zanieczyszczeń systematycznie w miarę występujących potrzeb. Tymczasem podnieść należy, iż określenie częstotliwości wykonywania wyżej wskazanych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w ustawie, która ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia radzie gminy także w tym zakresie, to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowym, jak ma to miejsce w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2015 r., II SA/GL 1151/14).

Przepisem § 19 Regulaminu Rada postanowiła, że *Zabrania się utrzymywania zwierząt gospodarskich w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów użyteczności publicznej, w szczególności takich jak: szkoły i przedszkola, placówki kulturalno-oświatowe, zakłady opieki zdrowotnej.*

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis jest niejasny. Nie ma bowiem nigdzie prawnie zdefiniowanego pojęcia: „bezpośrednie sąsiedztwo”. W obowiązującym systemie prawnym brak legalnej definicji tego pojęcia. Nie jest więc wiadomym jak daleko w przestrzeni sięga bezpośrednie sąsiedztwo. Przy sformułowanym zakazie prowadzenia określonej działalności hodowlanej natomiast konieczne jest precyzyjne określenie przestrzennego zakresu obowiązywania wprowadzonego zakazu. Ponadto Rada formułując powyższy zakaz posłużyła się sformułowaniem „takich jak:” – co wprowadza otwarty charakter przyjętej normy prawnej – tego typu rozwiązanie pozwala na swobodną interpretację przepisu pozwalającą na zakwalifikowanie do jego dyspozycji wielu stanów faktycznych – nieujętych w uchwale. To zaś należy uznać za niedopuszczalne. Wreszcie przepis ten zwiera w swej treści błąd językowy, albowiem sprowadza się ona do następującego brzmienia: *Zabrania się utrzymywania zwierząt gospodarskich w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów użyteczności publicznej, w szczególności takich jak:; zakłady opieki zdrowotnej.* Należy zauważyć, że podmiot prowadzący działalność leczniczą nie jest przecież obiektem użyteczności publicznej.

Rada tym samym wprowadziła trudną do zastosowania i oceny przesłankę, zaistnienie której niesie jednak za sobą daleko idące i dotkliwe dla osób uprawnionych konsekwencje. Zastosowała ona czysto niejasne kryterium, które mieści wiele stanów faktycznych i przyznaje organowi wykonawczemu zbyt daleko idącą swobodę w dokonywaniu prawidłowej wykładni. W ocenie organu nadzoru przepis ten z powodu swej nieokreśloności w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr RG.0007.34.2024 Rady Gminy Lyski z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

Lyski, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz