



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2744

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.246.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr 1285/LXXV/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 379/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Rybnika, w części § 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w jakim nadaje on brzmienie § 21 ust. 1 pkt 3 załącznika zmienianej uchwały oraz § 21 ust. 2 pkt 2 załącznika zmienianej uchwały w zakresie wyrażenia: „i w taki sposób, aby ich utrzymywanie nie zakłócało korzystania z nieruchomości sąsiednich i nie stanowiło zagrożenia dla ludzi”, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 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 związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 lutego 2024 roku Rada Miasta Rybnik podjęła uchwałę Nr 1285/LXXV/2024 w sprawie zmiany uchwały nr 379/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Rybnika.

Przepisem § 1 pkt 2 uchwały Rada Miasta postanowiła: *W załączniku do uchwały nr 379/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Rybnika (t.j. Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 5462), wprowadza się następujące zmiany:*

2) § 21 otrzymuje brzmienie:

„§ 21. 1. Utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest niedozwolone:

1) na terenach nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi;

2) w ścisłym centrum miasta;

3) w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów użyteczności publicznej takich jak: szkoły i przedszkola, placówki kulturalno-oświatowe, podmioty prowadzące działalność leczniczą.

2. Dopuszcza się utrzymywanie pszczół miodnych, w miejscach określonych w ust. 1 oraz na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, za wyjątkiem balkonów albo tarasów nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, po spełnieniu następujących przesłanek:

1) o gatunku charakteryzującym się obniżoną agresywnością wobec otoczenia (łagodnym) i niską rojliwością;

2) *na terenach zabudowanych w miejscach uniemożliwiających swobodny dostęp do uli osobom trzecim i w taki sposób, aby ich utrzymywanie nie zakłócało korzystania z nieruchomości sąsiednich i nie stanowiło zagrożenia dla ludzi.*”

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała między innymi art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 lutego 2024 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że we wskazanej części jest ona niezgodna z prawem.

Wprowadzone kwestionowaną uchwałą zmiany uchwały nr 379/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Rybnika są wyrazem realizacji upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 4 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy, zgodnie z treścią którego:

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 (między innymi):*

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

Należy podnieść, iż zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy uchwała rady gminy podjęta na jego podstawie ma charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową ze szczególną dbałością o zachowanie jasności formułowanych w uchwale norm prawnych.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Z uwagi na to, że normy danego aktu prawnego rodzą określone skutki w sferze prawnej ich adresatów powinny one być sformułowane w taki sposób, aby nie powodowały żadnych trudności interpretacyjnych.

Tymczasem, pomimo wyraźnej i precyzyjnej delegacji ustawowej przewidzianej przepisem art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy, Rada Miasta posłużyła się zwrotami niedookreślonymi, czyniąc tym samym unormowania przedłożonego aktu w kwestionowanym zakresie niejednoznaczными i niejasnymi dla przeciętnego odbiorcy. Przepisem § 1 pkt 2 uchwały znowelizowała § 21 ust. 1 załącznika do zmienianej uchwały, postanawiając o zakazie utrzymywania zwierząt gospodarskich *3) w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów użyteczności publicznej takich jak: szkoły i przedszkola, placówki kulturalno-oświatowe, podmioty prowadzące działalność leczniczą.*

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 przyjęto również takiej na użytek kwestionowanej uchwały. 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: *Utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest niedozwolone: w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów użyteczności publicznej takich jak: (...) podmioty prowadzące działalność leczniczą.* 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. Trzeba natomiast mieć na względzie, że – zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy – niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie stanowi wykroczenie podlegające karze grzywny. W ocenie organu nadzoru przepis ten z powodu swej nieokreśloności w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Podobnie należy stwierdzić przy interpretacji sformułowania: *w taki sposób, aby ich utrzymywanie nie zakłócało korzystania z nieruchomości sąsiednich i nie stanowiło zagrożenia dla ludzi.* Z uchwały nie wynika, jakie działania są zakłócaniem korzystania z nieruchomości a jakie nie są. Z uchwały również nie wynika, jakie stany lub jakie czynności stanowią zagrożenie dla ludzi, a jakie nie.

Sformułowanie w niejasny sposób powyższych norm prawnych będzie przesądzać o naruszeniu przez nie art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że 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, w tym określoność, prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Naruszeniem prawa tym samym jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które pozwalają na dowolną wykładnię przepisu i zbyt daleko idącą swobodę interpretacyjną.

W ocenie organu nadzoru unormowanie § 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w jakim nadaje on brzmienie przepisowi § 21 ust. 2 pkt 2 załącznika zmienianej uchwały, zgodnie z którym *Dopuszcza się utrzymywanie pszczół miodnych, w miejscach określonych w ust. 1 oraz na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, za wyjątkiem balkonów albo tarasów nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, po spełnieniu następujących przesłanek: 2) na terenach zabudowanych (...) w taki sposób, aby ich utrzymywanie nie zakłócało korzystania z nieruchomości sąsiednich i (...)* – jest niezgodne z prawem także z innego powodu. Należy zauważyć, że kwestia oceny uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawarte w art. 144 Kodeksu cywilnego, które należy do sfery prawa prywatnego, a nie publicznego. Zgodnie z art. 144 Kodeksu cywilnego w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. 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. Przepis ten otwiera grupę unormowań w Kodeksie cywilnym określanych mianem prawa sąsiedzkiego. Prawo sąsiedzkie dotyczy sytuacji, w których wzajemne oddziaływanie na siebie gruntów może rodzić sprzeczne interesy. Funkcją tych unormowań jest zapobieganie ewentualnym konfliktom pomiędzy sąsiadami oraz rozstrzygnięcie tych konfliktów. Rada Miasta nie posiada uprawnienia do doprecyzowania regulacji kodeksowych dotyczących prawa sąsiedzkiego w akcie prawa miejscowego. Tym samym § 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w jakim nadaje on brzmienie przepisowi § 21 ust. 2 pkt 2 załącznika zmienianej uchwały poprzez sformułowanie: *„w taki sposób, aby ich utrzymywanie nie zakłócało korzystania z nieruchomości sąsiednich”* należy uznać za niezgodny z prawem.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie,

które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr 1285/LXXV/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 379/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Rybnika, we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**