



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 czerwca 2023 r.

Poz. 5177

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.673.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 czerwca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/475/23 Rady Gminy Jaworze z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaworze, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.) dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 maja 2023 r. Rada Gminy Jaworze podjęła uchwałę Nr XLVII/475/2023 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaworze, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Jaworze*, dalej jako: „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 maja 2023 r.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy *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*. Ponadto art. 4 ust. 2 ustawy zawiera katalog elementów, które składają się na obligatoryjną treść regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie.

W szczególności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy *Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego*. Aby w sposób pełny zrealizować delegację ustawową zawartą w przywołanym przepisie ustawy, Rada powinna określić w jakich odstępach czasowych właściciele nieruchomości mają pozbywać się odpadów komunalnych. Tym samym nie chodzi o wskazanie kiedy, ale jak często obowiązek ten ma być wykonywany. Z przepisu tego wynika wymóg określenia cyklu czasowego, w jakim nastąpić ma pozbywanie się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że realizując delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, rada gminy jest zobowiązana określić częstotliwość dla wszystkich wymaganych ustawą frakcji odpadów. Pominięcie w treści regulaminu określenia częstotliwości dla którejkolwiek z frakcji odpadów oznacza brak wypełnienia delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Rada Gminy Jaworze nie zrealizowała w sposób pełny upoważnienia

ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Wprawdzie w § 6 ust. 1 pkt 1-5 oraz ust. 2 Regulaminu Rada uregulowała, co do części frakcji odpadów, częstotliwość ich pozbywania się z terenu nieruchomości, poprzez wskazanie cykli czasowych, w jakich właściciele mają zrealizować powyższy obowiązek. Nie można jednak pominąć, że w § 6 ust. 1 pkt 6 i 7 Regulaminu, Rada w sposób odmienny unormowała przedmiotową materię w odniesieniu do frakcji odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, 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, zużytych baterii i akumulatorów oraz odpadów tekstyliów i odzieży. W przypadku wyżej wymienionych frakcji Rada postanowiła bowiem, że *odpady powinny być usuwane niezwłocznie*. W ocenie organu nadzoru nałożenie na właścicieli obowiązku wyzbycia się niektórych kategorii odpadów niezwłocznie, narusza prawo w sposób istotny. Sformułowanie „niezwłocznie” zastosowane w uchwale jest pojęciem nieostrym i nieprecyzyjnym, które nie pozwala na jednoznaczną ocenę z jaką częstotliwością właściciele nieruchomości mają pozbywać się odpadów z terenów ich nieruchomości (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 1793/22).

Organ nadzoru podkreśla, że 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) 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 oczekiwać 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. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa*.

Jednocześnie 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Brak kompleksowego uregulowania materii dotyczącej częstotliwości pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości przesądza o braku realizacji delegacji ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W konsekwencji niezbędne jest stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości*.

Niezależnie od powyższego kwestionowana uchwała zawiera również inne wadliwości, które można zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W § 4 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że *Naprawa pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości, wykonywana poza warsztatami samochodowymi przez właściciela nieruchomości lub za jego zgodą, dozwolona jest wyłącznie wtedy, gdy nie jest uciążliwa dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady gromadzone są w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz postępowania z odpadami*. W opinii organu nadzoru, stanowiąc przedmiotową regulację, Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem Rada powinna określić w treści

Regulaminu wymagania w zakresie *mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi*. W ocenie organu nadzoru przepisy Regulaminu nie mogą normować stosunków sąsiedzkich, a w ich ramach kwestii tzw. immisji. Nakaz powstrzymywania się przez właścicieli nieruchomości od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych wynika z art. 144 Kodeksu cywilnego. Przepisy Regulaminu mają tworzyć warunki do utrzymania ładu publicznego, bez wkraczania w sferę stanowiącą przedmiot regulacji prawa cywilnego. Rada gminy nie ma bowiem kompetencji, by w aktach prawa miejscowego wprowadzać ograniczenia w wykonywaniu prawa własności (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 97/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 77/21, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1887/17).

Powyższe uwagi odnoszą się również do regulacji zawartej w § 11 ust. 3 pkt 2 Regulaminu, w którym Rada określając wymogi w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej postanowiła, że *hodowla nie może powodować nadmiernych uciążliwości takich jak hałas czy wydzielanie uciążliwych zapachów, w stosunku do nieruchomości sąsiednich*.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła granice delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, który przewiduje obowiązek Rady do ustanowienia w treści Regulaminu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada postanowiła w § 10 pkt 1 Regulaminu, że *Osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązane są do wyprowadzania psów na tereny przeznaczone do użytku publicznego wyłącznie na smyczy*. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.) *zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna*. Wskazanie w treści Regulaminu, że wyprowadzenie psów na tereny przeznaczone do użytku publicznego możliwe jest *wyłącznie* na smyczy, nadaje przedmiotowej regulacji charakter bezwarunkowy. Kategoryczne brzmienie § 10 pkt 1 Regulaminu, które nie przewiduje żadnych wyjątków od przyjętej w jego treści zasady, należy ocenić jako zbyt daleką ingerencję w sferę praw właścicieli zwierząt domowych. Wszelkie ograniczenia praw jednostki wymagają zachowania zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu, które nie pozwalają na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane w ustawie (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 674/19). Dodatkowo należy podkreślić, że bezwarunkowy i generalny nakaz wyprowadzania psów wyłącznie na smyczy, niezależnie od cech lub innych uwarunkowań zwierzęcia (np. choroby), może w niektórych przypadkach stanowić niehumanitarne traktowanie zwierząt. Jak bowiem stanowi art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt humanitarne traktowanie zwierząt rozumie się jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/475/2023 Rady Gminy Jaworze z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaworze – w całości, 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, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
Elżbieta Żabicka-Łakomy