



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 września 2023 r.

Poz. 6554

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.906.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 sierpnia 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 LVII/371/2023 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Niegowa, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, pkt 2, pkt 3, pkt 6, pkt 7, 8 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 28 lipca 2023 r. Rada Gminy Niegowa podjęła uchwałę Nr LVII/371/2023 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Niegowa, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Niegowa*, dalej jako „Regulamin” lub „załącznik do uchwały”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała 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) uprzątkania 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż zdaniem organu nadzoru, przyjęty przez Radę regulamin nie zawiera elementu obligatoryjnego, wymaganego przepisem art. 4 ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy, zgodnie z którym *rada gminy ustala szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące 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;*

W regulaminie brak jest przepisu określającego warunki rozmieszczania koszy na drogach publicznych oraz terenach przeznaczonych do użytku publicznego. W ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 8 ust. 5 Regulaminu jest niewystarczająca. W przepisie tym Rada postanowiła, iż: *5. Kosze uliczne winny być rozmieszczone w pasach dróg publicznych o nasilonym ruchu pieszych, przystankach komunikacyjnych, ścieżkach pieszko-rowerowych oraz na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego.* Użyte w tym przepisie sformułowanie „o nasilonym ruchu pieszych” jest wyrażeniem nieostrym, może pozostawiać niezrozumiałe dla odbiorcy ww. normy prawnej i pozwalać na różne interpretacje. Zdaniem organu nadzoru, nieuwzględnienie we wskazywanym przepisie choćby minimalnej odległości między koszami na odpady komunalne na drogach publicznych i posługiwanie się ww. niedookreślonym pojęciem daje zbyt dalece idącą swobodę, a więc nie stanowi precyzyjnego określenia zasad. W tym zakresie Rada pozostawiła zatem podmiotowi, który będzie odpowiedzialny za rozmieszczenie tych pojemników całkowitą dowolność. Z tak sformułowanego przepisu nie można bowiem ustalić, w jaki sposób podmiot ten ma wykonać obowiązek.

Powyższe naruszenie, oprócz nieprawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, stanowi również naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w 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 ww. 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 (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), tak aby precyzyjnie i kompleksowo wypełniały delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być spójne, jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Reasumując, należy uznać, iż wbrew obowiązкови Rada Gminy nie wskazała warunków rozmieszczenia pojemników na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. W konsekwencji nie wypełniła delegacji ustawowej w sposób prawidłowy, zaś częściowe uregulowanie tej materii należy uznać za niewystarczające.

Ponadto, analiza przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Gminy nie wypełnia delegacji ustawowej w zakresie dotyczącym określenia warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i prowadzi do negatywnej oceny legalności całości badanego aktu. Dokonując analizy § 8 regulaminu, organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy podjęła próbę określenia ww. warunków, jednakże należy ją uznać za niewystarczającą. Rada bowiem w § 8 ust. 1 regulaminu wskazała iż: *Właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników na odpady komunalne w należyтым stanie sanitarnym i technicznym zapewniającym możliwość korzystania z nich bez przeszkód i bez powodowania zagrożeń dla zdrowia użytkowników*. Nie doszło jednak do wskazania, jakie są konkretne obowiązki właściciela w tym zakresie.

Podkreślić należy, iż pojęcie sanitarny (pochodzący od łac.: sanitarius „dotyczący zdrowia” od łac. sanitas „zdrowie”) należy zdefiniować jako: związany z higieną i zdrowiem, zajmujący się zapobieganiem chorobom zakaźnym i społecznym. Tym samym dla właściwego zrealizowania delegacji ustawowej w zakresie wymogów sanitarnych będzie unormowanie takich działań w zakresie utrzymania czystości, które wprost będą prowadzić do wyeliminowania szkodliwych czynników chorobotwórczych, takich jak bakterie i wirusy. W związku z tym, Rada Gminy powinna wprowadzić obowiązek konkretnych zabiegów sanitarnych, polegających na myciu, czyszczeniu czy dezynfekcji i dezynsekcji pojemników. Rolą Rady jest bowiem w tym przypadku określenie w Regulaminie w sposób precyzyjny (np. nie rzadziej niż raz na kwartał) częstotliwości ustalonych czynności np. dezynfekcji pojemników na odpady. Brak jest również konkretyzacji czynności dot. utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym i porządkowym. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż obowiązek utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym wynika z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Rada natomiast, na mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, powinna doprecyzować te wymagania, czego w uchwale brak. Tym samym Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy określiła częstotliwość pozbywania się niektórych frakcji odpadów tj. odpadów wskazanych w przepisach § 12- 16 Regulaminu, gdzie wskazano że poszczególne frakcje (zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte opony z samochodów osobowych, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory oraz inne odpady niebezpieczne, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, odpady z odzieży) *należy przekazać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych z częstotliwością dostosowaną do potrzeb danej nieruchomości*.

Rada w przedmiotowej uchwale powinna wskazać konkretną częstotliwość pozbywania się odpadów, nie zaś używać bliżej niesprecyzowanego pojęcia "z częstotliwością dostosowaną do potrzeb danej nieruchomości". 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 uregulowania w Regulaminie konkretnej częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości w danym okresie, np. raz na rok, raz na kwartał, co dwa tygodnie itd. Jednocześnie dla frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych w ogóle nie określono częstotliwości pozbywania się odpadów, w § 17 Regulaminu zawarto bowiem jedynie regulację

o samodzielnym dostarczaniu odpadów budowlanych i rozbiórkowych z remontów prowadzonych samodzielnie do punktu selektywnego zbierania odpadów bezpłatnie.

Wobec powyższego, Rada Gminy Niegowa nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. Wobec powyższego, stwierdzić należy, że niewypełnienie przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

Ponadto, w tym miejscu wskazania wymaga, iż Rada Gminy w Regulaminie (w regulacjach dot. częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów), dokonała modyfikacji niektórych frakcji ustawowych, tym samym powodując, iż nie dla wszystkich określonych ustawowo frakcji została wypełniona delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. I tak:

– w § 13 Regulaminu zamiast regulacji dot. frakcji odpadów *zużyte opony*, ustanowiła regulację dot. tylko *zużytych opon z samochodów osobowych*,

– w § 16 Regulaminu zamiast regulacji dot. frakcji *odpadów tekstyliów i odzieży* ustanowiła regulację dot. tylko *odpadów z odzieży*,

– w § 17 Regulaminu zamiast regulacji dot. frakcji *odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych* ustanowiła regulację dot. tylko *odpadów budowlanych i rozbiórkowych z remontów prowadzonych samodzielnie*.

Wskazania wymaga, iż zapewnieniu realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie gminy służą przyjmowane przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulaminy te, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy mają określać wymagania w zakresie odpowiednio selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) oraz selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b). Wymagania regulaminowe zatem będą musiały uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Tym samym, każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy oraz konsekwentnie frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy. Pomińnięcie w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej lub zmienionej frakcji odpadów, będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy – w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem w przepisach regulaminu (§ 13, 16, 17) Rada Gminy dokonała modyfikacji frakcji wskazanych w ustawie, do czego nie była uprawniona. Należy podkreślić, iż podstawowe frakcje określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy – przy ustanawianiu regulacji aktów prawa miejscowego powinny zostać niezmienione. Działanie Rady należy zatem ocenić jako działanie naruszające prawo w sposób istotny.

Dalej, należy wskazać, że ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz.1549) art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy otrzymał nowe brzmienie: *Ilećroć w ustawie jest mowa o: 1) nieczystościach ciekłych – rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków*. Zmiana ta weszła w życie z dniem 9 sierpnia 2022 r. W związku z tym, Rada Gminy Niegowa w § 19 ust. 2 Regulaminu postanowiła iż: *Opróżnianie osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków powinno odbywać się co najmniej raz na półtora roku, w sposób gwarantujący, że nie nastąpi zanieczyszczenie gruntu i wód gruntowych, chyba, że instrukcja użytkowania dopuszcza opróżnianie osadników z mniejszą częstotliwością*.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany wyżej przepis uchwały w zakresie sformułowania: „chyba, że instrukcja użytkowania dopuszcza opróżnianie osadników z mniejszą częstotliwością”, istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W powołanej regulacji uchwały Rada określiła

częstotliwość pozbywania się z nieruchomości nieczystości ciekłych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. *co najmniej raz na pół roku, chyba, że instrukcja użytkowania dopuszcza opróżnianie osadników z mniejszą częstotliwością*. Jednakże określenie ww. częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych poprzez odesłanie do instrukcji użytkowania, powoduje, że można pozbywać się ich rzadziej niż raz na pół roku, np. raz na rok, dwa lata, raz na 3 lata (bądź z inną dowolną częstotliwością, która będzie określona przez producenta w instrukcji użytkowania i będzie następowała rzadziej niż raz na pół roku).

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w ww. zakresie nieprawidłowo wypełniła delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy dotyczącą określenia częstotliwości pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków – bowiem Rada nie wskazała jednoznacznie ww. częstotliwości, gdyż odesłała do przywołanych już regulacji instrukcji użytkowania. W konsekwencji przedmiotowa regulacja uchwały w ww. zakresie jest nieprecyzyjna (jednocześnie, co już wyżej podniesiono nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej), gdyż organ stanowiący gminy przyznał nieograniczone prawo do samodzielnego określenia częstotliwości pozbywania się przedmiotowych nieczystości ciekłych. Należy ponownie zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. 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). Ponownie wymaga wskazania, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w jej treści postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), tak aby precyzyjnie i kompleksowo realizowały delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Niegowa w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Regulacja uchwały w tym zakresie jest niewystarczająca, gdyż w § 24 Regulaminu określono jedynie, iż:

1. Utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej jest możliwe pod warunkiem, że:

1) nie będą zanieczyszczać terenu przyległego, jak też stwarzać uciążliwości dla okolicznych mieszkańców,

2) wszelkie ptactwo będzie utrzymywane w sposób nie stanowiący zagrożenia lub uciążliwości dla okolicznych mieszkańców i budynków,

3) zwierzęta gospodarskie utrzymywane na nieruchomości muszą zostać zabezpieczone przed opuszczeniem tej nieruchomości.

2. Na nieruchomościach można utrzymywać pszczoły pod warunkiem, że ule będą ustawione co najmniej 10 m od granicy nieruchomości sąsiedniej w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiedniej.

3. Prowadzący hodowlę zobowiązany jest do gromadzenia i usuwania powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości w sposób zgodny z prawem, oraz do przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno-epidemiologicznych.

Brak jest regulacji dot. zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub poszczególnych nieruchomościach. „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” (zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2020r., sygn. akt VIII SA/Wa 156/20, CBOSA).

Powyższy brak unormowań będzie przesądzać o nieprawidłowym uregulowaniu kwestii wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP – w związku niewypełnieniem przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej i skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

Dodatkowo, podkreślić należy, iż regulacja wynikająca z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy dotyczyć ma utrzymywania zwierząt gospodarskich. Definicję tego pojęcia odnaleźć można w ustawie z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, która w art. 2 pkt 1 lit. b ustawy do zwierząt gospodarskich zalicza pszczołę miodną (*Apis mellifera*). Wobec czego regulacja regulaminowa może dotyczyć jedynie pszczoły miodnej, a nie wszystkich pszczoł.

Ponadto regulacja zawarta w § 24 ust. 2 Regulaminu dot. kwestii ustawiania uli *w odpowiedniej odległości od granic nieruchomości sąsiedniej w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiedniej* stanowi ingerencję w stosunki sąsiedzkie, które są regulowane przez Kodeks cywilny.

Dalej wskazać należy, iż Rada określając wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej posłużyła się pojęciem nieostrym tj. „uciążliwość” dla okolicznych mieszkańców (i budynków). Pojęcie uciążliwości jest pojęciem subiektywnym i dla różnych odbiorców norm prawnych może mieć różne znaczenie. W związku z powyższym, wskazany wyżej przepis uchwały w zakresie, w jakim posługuje się tym pojęciem, istotnie naruszają prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe wywody mają również zastosowanie do innych przepisów regulaminu, które zawierają pojęcie „uciążliwość” (§ 22 ust. 1 pkt 2, pkt 4 Regulaminu).

Dalej, regulacja zawarta w zacytowanym powyżej § 24 ust. 3 Regulaminu również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, Rada była obowiązana określić wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, a nie odsyłać do wymagań określonych w innych przepisach prawa. Powyższa regulacja załącznika do uchwały również stanowi naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust.1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Gminy nie jest uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do przesądzania o obowiązku stosowania przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż regulację zawartą w § 23 uchwały, która stanowi iż: *1. Utrzymujący psy są zobowiązani do:*

1) prowadzenia psa na uwięzi, a psu rasy uznawanej za agresywną lub zagrażającemu otoczeniu do nałożenia kagańca,

2) prowadzenia psa bez smyczy tylko w miejscach mało uczęszczanych, pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel (opiekun) sprawuje kontrolę nad jego zachowaniem

bez wskazania konkretnych wyjątków należy uznać za nieprawidłową. Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy zobowiązuje rady gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę tj. ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Dla osiągnięcia wyszczególnionych w ustawie celów nie ma potrzeby wprowadzania aż tak rygorystycznych i bezwzględnych wymogów. W tym miejscu należy podkreślić, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela

zwierzęcia domowego (osoby utrzymującej zwierzę), bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków musi być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na uwięzi lub w kagańcu (w przypadku, gdy nie jest na uwięzi), nieprzewidującego odpowiednich wyjątków uzasadniających odstąpienie od tych obowiązków naruszają powyższą zasadę konstytucyjną.

Wprowadzony przepis prawa miejscowego nie dopuszcza żadnych racjonalnych wyjątków, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jest bardziej rygorystyczny niż przewidziano to w ustawach. Takie jego sformułowanie nie uwzględnia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności i stanowi obciążenie, na które ustawodawca nie zdecydował się redagując powołany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12, wyrok NSA z 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 443/16, wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 674/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1311/19). Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (tak A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2017, s. 42).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, za przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy należy uznać ustanowienie w § 22 ust. 2 Regulaminu regulacji, zgodnie z którą: *Właściciel nieruchomości ma obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi*. Po pierwsze, delegacja wskazana w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczy osób utrzymujących zwierzęta domowe, a nie właścicieli nieruchomości, czy zwierząt. Po drugie, nakaz umieszczenia tabliczki ostrzegawczej nie mieści się w delegacji ustawowej i stanowi naruszenie przepisów dotyczących prawa własności. (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 123/19, publ. CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 9 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 362/15, CBOSA).

Dalej, zdaniem organu nadzoru, za istotne naruszenie prawa należy uznać regulacje zawarte w:

– § 18 Regulaminu, o następującym brzmieniu: *Koszty transportu wszystkich odpadów zbieranych selektywnie do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych ponosi właściciel tych odpadów*, z uwagi na wykroczenie poza delegację z art. 4 ust. 2 ustawy;

– § 22 ust. 3 Regulaminu, o następującym brzmieniu: *obowiązek usuwania padłych zwierząt domowych spoczywa na właścicielu zwierzęcia*, jako wykraczające poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, z uwagi na fakt, iż dotyczy padłych zwierząt domowych, a jednocześnie odnoszące się nie do osób utrzymujących zwierzęta tylko do ich właścicieli.

Omawiane 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVII/371/2023 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Niegowa, 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