



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2025 r.

Poz. 6310

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.637.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/172/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 29 września 2025 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wręczyca Wielka, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2025 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka przyjęła uchwałę Nr XVII/172/25 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wręczyca Wielka, dalej jako „uchwała”. Mocą § 1 uchwały Rada wprowadziła „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wręczyca Wielka”, dalej jako „Regulamin”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

Zgodnie z art. 4 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.*

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania określony został w art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem: *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;*

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.*

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepis ustawy stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy winna obligatoryjnie ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy, 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). Ponadto fakultatywnie Rada może w regulaminie określić elementy z art. 4 ust. 2a ustawy. Katalog spraw przekazanych do uregulowania radom gmin zarówno w art. 4 ust. 2, jak i w ust. 2a ma charakter zamknięty. Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika zatem nakaz skierowany do organów stanowiących uchwalenia regulaminu zawierającego szczegółowe uregulowanie materii określonej w art. 4 ust. 2 ustawy w sposób wyczerpujący oraz zakaz regulowania w nim treści wychodzących poza granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy (por. A. Szymczak [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 4, opubl. WKP 2021).

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności 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 Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowy Regulamin nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

Próbie uregulowania tej materii Rada podjęła w § 13-14 Regulaminu:

§ 13. *Nieczystości ciekłe powinny być usuwane przez uprawniony podmiot z częstotliwością adekwatną do ilości zużytej wody określonej wg wskaźnika licznika poboru wody lub norm zużycia wody określonych we właściwych przepisach i pojemności zbiornika bezodpływowego, w sposób gwarantujący, że nie nastąpi wypływ*

ścieków ze zbiornika bezodpływowego, wykluczający zanieczyszczenie wód i gleby oraz zapobiegający procesom gnilnym w zbiorniku, jednak nie rzadziej niż jeden raz na sześć miesięcy.

§ 14. *Nieczystości ciekłe wytwarzane na terenie nieruchomości, winny być odprowadzone do istniejącej sieci kanalizacji ściekowej za pomocą przyłącza kanalizacyjnego lub w przypadku, gdy nie ma technicznych możliwości przyłączenia się do istniejącej sieci kanalizacji ściekowej, bądź jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, nieczystości ciekłe powinny być gromadzone w bezodpływowych zbiornikach ścieków lub przydomowych oczyszczalniach ścieków bytowych.*

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy: *Ileć w ustawie jest mowa o nieczystościach ciekłych – rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków.* Prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, wymaga zatem kompleksowego uregulowania przedmiotowej materii zarówno w odniesieniu do zbiorników bezodpływowych, jak również wobec osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 690/23). Tymczasem Rada w § 13 Regulaminu określiła sposób i częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości wyłącznie w odniesieniu do zbiorników bezodpływowych, pomijając osadniki w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Również w innych zapisach Regulaminu nie określono powyższej materii w stosunku do nieczystości gromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. W § 14 Regulaminu wskazano wyłącznie na to, że nieczystości ciekłe powinny być gromadzone w zbiornikach bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalniach ścieków bytowych, jednak żaden z przepisów Regulaminu nie wskazuje na sposób i częstotliwość pozbywania się tych nieczystości z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków.

Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy, dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako niewypełniającej delegacji ustawowej.

Niezależnie od powyższego, zastrzeżenia nadzoru budzi również § 16 ust. 2 Regulaminu, stanowiący realizację delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. określenia *obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.*

W § 16 ust. 2 Regulaminu Rada przyjęła: *Wyprowadzanie psów na tereny przeznaczone do wspólnego użytku jest możliwe, gdy pies będzie wyprowadzany na smyczy. Pies rasy uznawanej za agresywną lub pies w inny sposób zagrażający otoczeniu powinien mieć nałożony kaganiec.*

W ocenie organu nadzoru, Rada nie jest uprawniona do nakładania bezwzględnego obowiązku (nieprzewidującego żadnego wyjątku) wyprowadzania psa na smyczy na terenach służących do użytku publicznego, a dodatkowo w kagańcu psów ras uznawanych za agresywne. Powyższa regulacja nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi). Wskazać należy, iż generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych (por. wyrok NSA z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12, z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 5710/21). Podkreślić należy, iż wszelkie ograniczenia praw jednostki bądź nałożenie dodatkowych obowiązków, w tym na właściciela psa, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem organu nadzoru omawiana regulacja pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Prawidłowa redakcja przepisu realizującego ww. upoważnienie ustawowe powinna uwzględniać okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych itd. Zatem nie w każdej sytuacji na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku koniecznym jest prowadzenie psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu.

Powyższej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 737/20 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. (...) 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, z dnia 23 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 442/22 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 3403/21; z dnia 29 października 2024 r., sygn. akt III OSK 1949/24). Jak z kolei wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 listopada 2022 r. sygn. akt III OSK 6723/21: Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g., powinna przewidywać wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. wyrok NSA z 25 listopada 2022 r. III OSK 6723/21).

Reasumując, § 16 ust. 2 Regulaminu podjęty został z przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

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 Olsztynie 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).

Wszystkie przywołane wyroki dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/172/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 29 września 2025 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wręczyca Wielka – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz