



## WOJEWODA OPOLSKI

PN.III.4131.1.71.2020.CW

Opole, dnia 14 lipca 2020 r.

**Pani  
Czesława Antoszczyszyn  
Przewodnicząca Rady Gminy  
Lubrza  
ul. Wolności 73  
48-231 Lubrza**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam**

nieważność uchwały Nr XX/141/2020 Rady Gminy Lubrza z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubrza – z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 18 czerwca 2020 r. Rada Gminy Lubrza, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 2010), zwanej dalej ustawą, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Prudniku, podjęła uchwałę nr XX/141/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubrza.

Podejmując kwestionowany akt, Rada Gminy Lubrza dopuściła się szeregu naruszeń prawa polegających na przekroczeniu delegacji ustawowej, wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W § 2 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały zobowiązano właścicieli nieruchomości do odgarniania śniegu i lodu z chodników, położonych wzdłuż nieruchomości, na skraj chodnika od strony jezdni oraz podjęcie działań usuwających lub co najmniej ograniczających śliskość chodnika. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnił organ stanowiący gminy do uregulowania wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zapis sformułowany przez Radę Gminy Lubrza z całą pewnością wykracza poza ustawowe upoważnienie. Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy

granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. § 2 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały stanowi częściowe powtórzenie wraz z nieuprawnioną modyfikacją przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, nie zaś realizację przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. W odróżnieniu od przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Taki zapis nie powinien się zatem ostać (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 770/19).

W § 2 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały wskazano, że właściciele nieruchomości są zobowiązani do zagwarantowania bezkolizyjnego dojazdu do wyznaczonego punktu zbierania odpadów. Powyższe stanowi dodatkowy obowiązek, do nałożenia którego Rada Gminy Lubrza nie była uprawniona, gdyż wykracza to poza delegację ustawową. Jak wskazano w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 377/20: „(...)lokalizację pojemników służących do czasowego gromadzenia odpadów stałych określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). Co więcej, każda działka budowlana musi mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej, w tym dostęp pośredni przez drogę wewnętrzną lub służebność drogową, wynika to z przepisów Prawa budowlanego. Ważne jest, aby droga była ogólnie przejezdna i umożliwiała dojazd do nieruchomości w celu odbioru odpadów, a pojemniki znajdowały się w miejscu dostępnym z drogi, jednak właściciel nieruchomości nie jest z reguły zarządcą drogi i nie może gwarantować bezkolizyjnego dojazdu dla podmiotu odbierającego odpady”.

Za wadliwy należy uznać również § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały, w którym właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków. Takowy zapis stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 5 ust. 2 ustawy, który zobowiązuje wykonawcę robót do utrzymania czystości i porządku na terenie budowy, a nadto nie znajduje umocowania w upoważnieniu ustawowym. (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 770/19). Zapis zawiera również niedookreślony zwrot „niezwłocznie”. Może on budzić wątpliwości interpretacyjne. Posługiwanie się w treści uchwały niedookreślonymi zwrotami jest niedopuszczalne. Wskazać należy na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z 6 czerwca 1995 r. NSA w Gdańsku, SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91 LEX 25640), w świetle którego uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, które powinny być jasne i zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm. Podobnie rzecz się ma z § 5 pkt 2 uchwały.

Zakres ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przekracza również zapis § 2 ust. 4 pkt 1 uchwały, ograniczający możliwość mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi jedynie do określonych części samochodu (nadwozia). Tak szerokie ograniczenie, nie ma oparcia we wskazanej normie upoważniającej oraz celach, którym ma ona służyć. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy nie pozwala radzie gminy na wprowadzanie

ograniczeń lub wyłączeń, które nie byłyby oparte na normie upoważniającej i nie realizowały jej celu, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 września 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 772/18).

Odnosnie § 2 ust. 4 pkt 3 uchwały, zgodnie z którym dopuszcza się wykonywanie drobnych napraw, a więc wymiany kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełniania płynów oraz regulacji pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi na terenie nieruchomości dozwolone jest tylko wtedy, gdy powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami regulaminu, poza warsztatami samochodowymi, trzeba wskazać, że z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d nie wynika żadne rodzajowe ograniczenie napraw poza warsztatami. Takowy zapis stanowi istotne naruszenie prawa i nie powinien się ostać. (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 1040/19).

Podjmując § 3 pkt 1 uchwały w określonej treści, Rada Gminy Lubrza przekroczyła delegację ustawową. Art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zapis zawarty w § 3 pkt 1 uchwały nie mieści się w upoważnieniu ustawowym, wynikającym z przywołanego przepisu. Zakres powierzonych do uregulowania radzie gminy wymagań dotyczących czystości i porządku został w sposób wyraźny zawężony. Z całą pewnością zalecenie, by odpadów komunalnych, pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów usługowych działalności gospodarczych i innych nieruchomości nie wyrzucać do ulicznych koszy, pojemników przy budynkach użyteczności publicznej oraz pojemników innych właścicieli nie wpisuje się w enumeratywnie wymieniony w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku katalog uregulowań. Co oczywiste, taki zapis stanowi istotne naruszenie prawa. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 725/13). Co do § 3 pkt 2 uchwały, w którym zabroniono stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu, to kwestie te zostały uregulowane przez prawodawcę w przepisach powszechnie obowiązujących, chociażby w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396), w związku z czym nie ma potrzeby, aby taka regulacja znajdowała się w akcie prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 859/19). Z kolei § 3 pkt 3 uchwały dotyczy kwestii uregulowanej m.in. w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638) oraz ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r., poz. 1967), dotyczącej postępowania z padłymi zwierzętami. Przekracza tym samym upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1271/18).

Do nałożenia obowiązków z § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, zobowiązujących do mycia opakowań po żywności i innych które uległy zabrudzeniu oraz zobowiązujących do trwałego zgniatania materiału w celu zmniejszania jego objętości, Rada Gminy Lubrza także nie była upoważniona. Wskazać należy, że z legalnej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów zawartej w art. 3 pkt 24 ww. ustawy o odpadach wynika, iż przez takie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Wprawdzie z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a ustawy wynika kompetencja rady

gminy do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów, to jednak, w świetle przywołanej powyżej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów, uznać należy zobowiązanie do mycia odpadów czy ich zgniatania za przekroczenie przyznanego organowi stanowiącego gminy uprawnienia (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 593/15).

W przepisach § 5 pkt 2 i 3 uchwały na właścicieli nieruchomości, w których prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza, nałożono dodatkowe obowiązki, wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepisy kompetencyjne, wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy nie upoważniają bowiem gminy do nałożenia na wskazane podmioty obowiązku bieżącego sprzątnięcia terenu nieruchomości, w szczególności po zakończeniu działalności w danym dniu czy też zapobiegania zanieczyszczaniu terenów przyległych odpadami powstającymi w wyniku funkcjonowania działalności gospodarczej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 1018/15).

W § 7 ust. 2 i 4 ustawy zawarto zwrot niejasny i nieprecyzyjny, tj. „Odległość pomiędzy kosztami (...) nie może przekraczać”. Sformułowanie jako takie nie powinno znaleźć się w akcie prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 120/12).

W ocenie organu nadzoru za nieprawidłowy należy uznać zapis § 8 ust. 1 uchwały. Zostały w nim uregulowane zasady doboru objętości zbiorników bezodpływowych, co nie mieści się w dyspozycji powyższego przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada, działając na podstawie tegoż przepisu może określić częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie posiada natomiast uprawnień do kształtowania ustaleń, mających wpływ na ich objętość (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 46/13).

W § 9 ust 1 pkt 3 i 4 uchwały Rada Gminy Lubrza, ustaliła, że pojemniki na odpady powinny być ustawione, na terenie nieruchomości, w miejscu widocznym, na wyrównanej, najlepiej utwardzonej, powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota, a nadto miejsca gromadzenia odpadów należy utrzymywać w stanie czystości poprzez ich zamiatanie i uprzątnięcie. Postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy pozwalają radzie na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, a nie na określenie warunków, w jakich powinny znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników. Powyższe przepisy Regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości szczególne obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów nie mają żadnego umocowania w ustawie, a wkraczają w kwestie regulowane w przepisach innych aktów, chociażby rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065). Poza tym, wkraczają one również prawo własności, gdyż to od właściciela zależy, w którym miejscu nieruchomości ww. urządzenia będą przechowywane (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 770/19).

W § 10 ust. 1 pkt 2 ustalono, że na terenie nieruchomości pojemniki na odpady należy przetrzymywać w miejscu wyodrębnionym dostępnym dla pracowników podmiotu uprawnionego bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości lub, gdy takiej możliwości nie ma, należy wystawiać je w dniu odbioru, zgodnie z harmonogramem, na chodnik lub ulicę przed wejściem na

teren nieruchomości; dopuszcza się także wjazd na teren nieruchomości pojazdów podmiotu uprawnionego w celu odbioru odpadów zgromadzonych w pojemnikach. Zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy delegacja dotyczy samego rozmieszczenia pojemników na nieruchomości, a nie ich wystawiania na chodnik. Tego typu kwestie winny zostać uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych, nie zaś w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 859/19).

Wadliwość można dostrzec również w § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały, stanowiącym, że wyselekcjonowane odpady budowlane i rozbiórkowe muszą być złożone w udostępnionych przez podmiot uprawniony kontenerach, w miejscu umożliwiającym dojazd pojazdu przedsiębiorcy, nieutrudniającym korzystanie z nieruchomości lub wyznaczonym do tego celu przez właściciela. Zwrot "wyselekcjonowane odpady budowlane i rozbiórkowe" sugeruje, że Rada Gminy Lubrza stworzyła nową frakcję odpadów, która nie jest znana ustawie. Należy wskazać, że "Materiały rozbiórkowe i resztki materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali i budynków" są odpadami komunalnymi w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r., poz. 797), gdy powstają w gospodarstwach domowych oraz gdy są do nich podobne. Wykaz z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b „odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne”, co nawiązuje do definicji tych odpadów z ustawy o odpadach i oznacza, że wtedy mają one taki charakter, gdy powstają w gospodarstwach domowych. Sformułowanie w § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały, że chodzi o odpady budowlane nawiązuje właśnie do definicji odpadów komunalnych. Takie pośrednie zdefiniowanie odpadów komunalnych jest powtórzeniem i modyfikacją definicji ustawowej z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 893/19).

§ 13 uchwały stanowi, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego, ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt. Zapis ten powtarza treść upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z regulaminu czystości i porządku wynikać powinno natomiast, jakie konkretnie nakazy czy zakazy dotyczą osób utrzymujących zwierzęta domowe. Powtórzenie zakresu przedmiotowego upoważnienia, ujętego tylko w postaci obowiązku skierowanego do osób utrzymujących zwierzęta domowe, nie mogło zostać uznane za realizację tego upoważnienia. Nadto wskazać należy, że § 13 uchwały wskazuje na pełną odpowiedzialności osób trzymających zwierzęta domowe za zachowanie tych zwierząt. Nie ulega wątpliwości, że nieograniczony obowiązek nie mieści się w upoważnieniu zawartym w ustawie. Kwestia odpowiedzialności związanej z utrzymywaniem zwierząt została uregulowana w art. 431 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145), a także w art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821). Biorąc pod uwagę powyższe należało stwierdzić, że § 13 uchwały w części nie realizuje upoważnienia ustawowego, a w części wychodzi poza jego granice, wkraczając w materię uregulowaną na poziomie ustaw (por. wyrok WSA w Krakowie, z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1297/19).

Z istotnym naruszeniem prawa mamy do czynienia również w § 14 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym na terenie gminy każdego psa należy prowadzić na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem,

jeżeli wysokość psa, liczona od początku przednich łap do punktu nad łopatkami, wynosi ponad 30 cm. Art. 4 ust 2 pkt 6 ustawy powołał organ stanowiący gminy do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ale i by nie zagrażał przebywającym tam osobom. Zgodzić należy się z WSA w Krakowie, który w wyroku z dnia 12 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 970/19 wskazał, że: *„Istotą tej regulacji winno być zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Wymieniony przepis ma nieco odmienną konstrukcję od pozostałych punktów upoważniających radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W pkt 6 nie wymieniono, tak jak w innych punktach, wymagań lub czynności, które mają być zamieszczone w Regulaminie, ale obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zakresłono granicami celów wymienionych w przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zasada proporcjonalności w oczywisty sposób dotyczy ludzi, a nie zwierząt. Nałożenie zatem na osoby posiadające zwierzęta domowe i przebywające z nimi w miejscach publicznych określonych obowiązków, zmierzających do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa innym osobom w tych miejscach przebywającym, zasady tej w żaden sposób nie narusza. Jednakże, zdaniem Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, wprowadzenie nakazu wyprowadzania każdego psa na terenie publicznym na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem, jeżeli wysokość psa, liczona od początku przednich łap do punktu nad łopatkami, wynosi ponad 30 cm, koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, a co więcej, nie służy osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach publicznych. W istocie bowiem zapis ten uzależnia obowiązek utrzymywania psa na uwięzi i w kagańcu jedynie od wysokości psa, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba, wiek). Trzeba tu zaakcentować, że – mając na uwadze cechy osobnicze psa wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia – wprowadzenie granicy 30 cm od początku przednich łap do punktu nad łopatkami jest niczym nieuzasadnione i nie służy realizacji celu ustawowego, a ponadto nie daje większego prawdopodobieństwa zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku. Jest bowiem oczywiste, że pies mały – o wysokości do 30 cm od początku przednich łap do punktu nad łopatkami – może stwarzać zagrożenie równe lub większe niż pies większych rozmiarów. Zatem tak sformułowany obowiązek nie mógł się ostać, jako nie służący realizacji celu ustawowego, a ponadto nieegzekwowalny. Trudno bowiem wyobrazić sobie dokonywanie stosownych pomiarów wysokości psa czy to przez właściciela, czy odpowiednie służby porządkowe.”*

Również § 14 ust. 3 uchwały nie powinien się ostać. Uchwalając zapis w takiej formie, rada gminy przekroczyła upoważnienie ustawowe poprzez określenie iż nakazy i zakazy dotyczące zwierząt domowych dotyczą także zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 783/19).

W § 15 ust. 2 uchwały rada gminy wskazała, że zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich dotyczy także zwartych terenów, zajętych przez budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, strefy przemysłowe, ogrody działkowe. Użyty zwrot „zwarte tereny” należy klasyfikować jako pojęcie nieostre. Nie spełnia on wymogów precyzyjności, poprawności i jasności. Zakaz musi być jednoznaczny. Próba wprowadzania w akcie prawa miejscowego zakazów "elastycznych" jest niedopuszczalna i musi wiązać się ze stwierdzeniem nieważności przepisów je regulujących (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 103/14).

Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do przyjęcia określonych unormowań, wskazuje zakres przysługującego uprawnienia. Natomiast organ stanowiący gminy podejmując akt prawa miejscowego ma obowiązek ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu, a więc precyzyjnie określić wszystkie przewidziane w normie upoważniającej elementy. W konsekwencji niewypełnienie delegacji ustawowej w sposób prawidłowy, poprzez zbyt wąskie bądź zbyt szerokie uregulowanie określonej materii należy uznać za naruszające przepisy prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu.

Wskazać należy również, że poprzez zapisy § 6 ust. 1 pkt 1 lit a (odesłanie do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz. U. z 2019 r., poz. 155), § 8 ust. 1 pkt 2 (odesłanie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody Dz. U. z 2002 r., Nr 8, poz. 70), § 10 ust. 1 pkt 1 (odesłanie do przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. z 2019 r., poz. 1065), § 14 ust. 1 pkt 2 (Odesłanie do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne, Dz. U. z 2003 r., Nr 77, poz. 687) oraz § 15 ust 3 pkt 1 (odesłanie do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo Budowlane, Dz. U. z 2019 r., poz. 1186) uchwały Rada Gminy Lubrza naruszyła konstytucyjny system hierarchii źródeł prawa, wskazując na prymat zapisów regulaminowych nad ustawą. W aktach prawa miejscowego nie powinny znajdować się zapisy bezpośrednio odsyłające do ustaw, czy też rozporządzeń. Z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei ust. 2 tegoż artykułu stanowi natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zatem akty prawa miejscowego są aktami niższego rzędu w stosunku do ustaw oraz rozporządzeń. Regulacją powyższą rada naruszyła zasadę hierarchiczności aktów prawnych, dając przedmiotowej uchwale pierwszeństwo przed aktami hierarchicznie wyższymi. Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 69/19.

Biorąc pod uwagę wielość istotnych naruszeń prawa, jakich dopuściła się Rada Gminy Lubrza, podejmując przedmiotową uchwałę, koniecznym jest stwierdzenie uchwały w całości. Sytuacja, w której usunięto by jedynie wadliwe zapisy, skutkowałaby niepełną realizacją upoważnienia ustawowego i brakiem elementów, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy. Nadto stanowiłoby to

ingerencję w wolę organu stanowiącego gminy, gdyż znaczenie pozostawionych zapisów mogłoby zostać wypaczone.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Z up. Wojewody Opolskiego**

**Aleksandra Perzyna**

Kierownik Oddziału Nadzoru i Redakcji  
Dziennika Urzędowego Województwa Opolskiego  
w Wydziale Prawnym i Nadzoru

Sprawę prowadzi: Wojciech Cybulski Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.