



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3522

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.353.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/497/2024 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr LXVI/497/2024 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice*, dalej jako „Regulamin” lub „załącznik do uchwały”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in.: art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i 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) uprzątkowania 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/GI 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu nie wypełnia upoważnienia ustawowego, gdyż nie określa prawidłowo obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

§ 6. 1. Obowiązkiem osób utrzymujących zwierzęta domowe jest:

1) zapewnienie wyprowadzania psów na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku na smyczy, a w przypadku psów ras agresywnych dodatkowo w kagańcu, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt. Z tego obowiązku zwolnione są osoby niepełnosprawne korzystające z psa asystującego. Obowiązek wyprowadzania psa w kagańcu nie dotyczy tych zwierząt, którym założenie kagańca niemożliwe jest ze względu na budowę ciała lub niewskazane ze względów zdrowotnych, potwierdzone zaświadczeniem lekarza weterynarii;

W ocenie organu nadzoru, nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi) regulacja załącznika do uchwały nakazująca w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy we wszystkich miejscach publicznych (z wyłączenie psów asystujących). Taki nakaz jest zbyt daleko idący, nie znajduje uzasadnienia celowościowego, i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. W rezultacie tego rodzaju regulacja istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, a także przepisy ustawy o ochronie zwierząt, oraz pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem ww. zasady proporcjonalności). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego ww. upoważnienie ustawowe powinna zatem uwzględniać wymienione zasady, a także okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych itd. (analogicznie jak to Rada określiła w przypadku obowiązku wyprowadzania psa w kagańcu w stosunku do psów ras agresywnych np. nie dotyczy ten obowiązek w stosunku do psów, którym założenie kagańca jest niemożliwe) (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we

Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 111/23, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 737/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) 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. Prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Ponadto, niektóre psy, niebędące w wykazie ras psów uznawanych za agresywne, a wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Zwykle środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w tym zakresie prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności za zachowania obiektywnie mogące nie stwarzać zagrożenia dla otoczenia. 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.*

Na marginesie należy zaznaczyć, że organ nadzoru nie może zakwestionować wyłącznie ww. § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, gdyż określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi) stanowi obligatoryjny element tego Regulaminu. Jak już wyżej sygnalizowano, organ stanowiący gminy obowiązany jest 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.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że powyższa kwestia dotycząca uwzględniania w regulaminie okoliczność obejmujących wyjątki odstąpienia od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych itd. były już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 29 grudnia 2023 r., nr NPII.4131.1.1252.2023 stwierdzającym nieważność uchwały Nr LXII/460/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice.

Nadto, w ocenie organu wskazać, że § 6 ust. 1 pkt 3 w zakresie sformułowania: „sprawowanie należytej opieki nad zwierzętami” Regulaminu również istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Rada Miejska posługując się ww. sformułowaniem: „sprawowanie należytej opieki nad zwierzętami” – wprowadziła niejasność i nieprecyzyjność w regulacjach załącznika do uchwały w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi). Z treści Regulaminu nie można wywieść znaczenia omawianego sformułowania. Wobec powyższego, wskazanie niejasnego i nieprecyzyjnego sformułowania w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, powoduje, że obowiązki te mogą być swobodnie interpretowane przez organ wykonujący uchwałę. W ocenie organu nadzoru, należy uznać, że w ww. regulacja narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje zawarte w takiej uchwale powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Jak już wyżej wykazano, kwestionowana regulacja załącznika do uchwały

nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż nie określa w sposób jasny i precyzyjny obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Krzanowicach nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXVI/497/2024 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice, 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