



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 228

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1252.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXII/460/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, lit. c i lit. d, pkt 3, pkt 6 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1469 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2023 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr LXII/460/2023 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 30 listopada 2023 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) uprzątnięcia 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.

Z kolei art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy stanowi, że:

2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

5) zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady;

6) tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5, 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;

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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, gdyż nie określiła wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie m.in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. W regulacji § 2 ust. 1 pkt 13 Regulaminu wskazano, że *Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez selektywne zbieranie wytworzonych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych obejmujących następujące frakcje: odpady budowlane i rozbiórkowe.*

Natomiast w § 4 ust. 6 pkt 1 Regulaminu stanowi, że *Ustala się przekazywanie w zależności od potrzeb odpadów komunalnych takich jak: odpady budowlane i rozbiórkowe należy wydzielić ze strumienia odpadów komunalnych i co najmniej raz w roku, stosownie do potrzeb we własnym zakresie dostarczyć do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.*

Rada Miejska na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy była obowiązana do określenia w przedmiotowym Regulaminie m.in. wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jednakże w omawianym Regulaminie organ stanowiący gminy nie uregulował tych wymagań w stosunku do odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, lecz wyłącznie dla odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że na podstawie art. 1a ustawy – *W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.)*. Natomiast art. 1b ust. 2 ustawy stanowi, że *Do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi*.

Z kolei z treści przepisu art. 3 ust. 1 pkt 6a i pkt 7 ww. ustawy o odpadach wynika, że:

1. *Ileokroć w ustawie jest mowa o:*

6a) *odpadach budowlanych i rozbiórkowych – rozumie się przez to odpady powstałe podczas robót budowlanych;*

7) *odpadach komunalnych – rozumie się przez to odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:*

a) *z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz*

b) *ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych*

- *przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.*

Po pierwsze, analiza powyższych przepisów ustawy o odpadach wskazuje, że ustawodawca wyłączył z definicji odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe (art. 3 ust. 1 pkt 7) i wprowadził do tej ustawy również ich odrębną definicję (art. 3 ust. 1 pkt 6a). Jednakże, w ustawie stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowego Regulaminu ustawodawca odmiennie niż w ustawie o odpadach postanowił wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i przyjmowania przez PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zatem, pojęcie „odpadów budowlanych i rozbiórkowych” oraz „odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych” na gruncie tych dwóch odrębnych ustaw nie jest tożsame i nie można się nimi wymiennie posługiwać.

Po drugie, przepis art. 1b ust. 2 ustawy również potwierdza, że odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych nie stanowią odpadów komunalnych ale należy stosować do postępowania z nimi przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi.

Wobec powyższego, organ stanowiący gminy w celu prawidłowego wypełnienia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy był obowiązany określić w przedmiotowym Regulaminie m.in. wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie m.in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, a nie omawianych wymagań dla odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Krzanowicach nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Dalej należy wskazać, że Rada Miejska w § 4 ust. 5 Regulaminu nie określiła częstotliwości pozbywania się następujących odpadów komunalnych: mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W ww. regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje: *Właściciele nieruchomości pozbywają się mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego poprzez ich dostarczenie we własnym zakresie do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.* Rada w stosunku do ww. odpadów określiła jedynie sposób pozbywania się tych odpadów z terenu nieruchomości, tj. poprzez dostarczenie do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca wprost zobowiązał organ stanowiący gminy do określenia „częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości”, co należy interpretować, jako wskazanie w Regulaminie obowiązku pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości w danym okresie czasu, np. raz na rok, raz na kwartał, co najmniej raz w miesiącu, co dwa tygodnie itd. Powyższe prowadzi do wniosku, że Rada określiła wyłącznie sposób pozbywania się odpadów komunalnych wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 8-pkt 10 Regulaminu, jednocześnie pomijając ustawowy obowiązek dot. określenia częstotliwości pozbywania się ww. odpadów.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Krzanowicach również nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Regulacja § 2 ust. 5 załącznika do uchwały wskazująca, że *Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w taki sposób, aby gromadzenie uprzątniętego błota, śniegu i lodu odbywało się poza terenem przystanków komunikacyjnych, w sposób nie zagrażający bezpieczeństwu przechodniów i pojazdów, nie utrudniający ruchu oraz zatrzymywania się pojazdów, nie utrudniający wsiadania i wysiadania uczestników ruchu, nie zagrażający istniejącej roślinności oraz umożliwiający swobodny odpływ do kanalizacji deszczowej* – stanowi nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Rada na podstawie powyższej delegacji ustawowej miała określić wymagania w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jednakże w kwestionowanej regulacji załącznika do uchwały pominięto określenie tych wymagań dla „innych zanieczyszczeń” (określono jedynie sposób gromadzenia uprzątniętego błota, śniegu i lodu pomijając inne zanieczyszczenia). Powyższe oznacza, że omawiana regulacja załącznika do uchwały również nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Paragraf 2 ust. 6 zd. 1 Regulaminu stanowiący, że *Mycie pojazdów poza myjniami można przeprowadzać pod warunkiem, iż powstające ścieki będą gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z obowiązującymi przepisami* również stanowi nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że na podstawie ww. delegacji ustawowej Rada była obowiązana określić wymagania w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi a nie mycia wszystkich pojazdów. Wobec powyższego, omawiana regulacja załącznika do uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Regulacja § 6 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie dotyczącym bezwzględnego obowiązku prowadzenia psa na smyczy istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z ww. § 6 ust. 3 Regulaminu – *Na tereny przeznaczone do wspólnego użytku psy mogą być wyprowadzane tylko pod opieką osoby dorosłej lub osoby zdolnej do panowania nad nimi. Psy muszą być prowadzone na smyczy, a psy ras uznanych za agresywne dodatkowo w kagańcu. Obowiązek wyprowadzania psa w kagańcu nie dotyczy tych zwierząt, którym założenie kagańca niemożliwe jest ze względu na budowę ciała lub niewskazane ze względów zdrowotnych, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1580) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. 2023 poz. 100 ze zm.).* W ocenie organu nadzoru, nie można zaakceptować regulacji Regulaminu nakazującej w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy we wszystkich miejscach publicznych. Taki nakaz jest zbyt daleko idący, nie znajduje uzasadnienia celowościowego, i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. W rezultacie tego rodzaju regulacja przekracza upoważnienie zawarte w 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).

Dalej należy wskazać, że § 6 ust. 4 Regulaminu wskazujący, że *Nie należy wyprowadzać psów i kotów na tereny przeznaczone na place zabaw dla dzieci* również istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ustanowienie zakazu wprowadzania zwierząt domowych (psów i kotów) na tereny placów zabaw dla dzieci (poza wyjątkami wynikającymi z § 6 ust. 7 Regulaminu) nie zawiera się w kompetencjach organu stanowiącego gminy wynikających z ww. przepisu ustawy. W kompetencjach Rady mieści się wyłącznie obowiązek ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 98/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi dotyczące ustanowienia zakazu wprowadzania psów i kotów na tereny placów zabaw dla dzieci należy analogicznie odnieść do regulacji § 6 ust. 5 załącznika do uchwały stanowiącego, że *Nie należy wprowadzać zwierząt domowych do budynków użyteczności publicznej, z wyłączeniem budynków przeznaczonych dla zwierząt takich jak: schroniska, lecznice, miejsca organizacji wystaw*. Jak już wyżej wyjaśniono, Rada nie ma upoważnienia do określenia przedmiotowych zakazów a jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt w ww. budynkach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Na marginesie należy jedynie wskazać, że powyższa regulacja załącznika do uchwały nie uwzględnia również prawa wstępu do ww. budynków użyteczności publicznej osób niepełnosprawnych wraz z psami asystującymi (art. 20a pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

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. 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 LXII/460/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 listopada 2023 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy