



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3620

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.114.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr LV/492/2023 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świąciechowa – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Gminy Świąciechowa podjęła uchwałę LV/492/2023 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świąciechowa, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 marca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym 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 myjniemi 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

Ponadto - stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy – 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”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Stosownie do § 20 uchwały: „Obowiązkową deratyzacją objęty jest obszar całej Gminy”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższej regulacji nie można uznać za prawidłowe wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. (sygn. akt II SA/Gd 212/10) stwierdzono: „Zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminny, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy całego art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy (...), ale konkretnych jej obszarów”. Podobne stanowisko zaprezentowano w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 580/15: „Założeniem ustawodawcy wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było bowiem zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminny, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji” (por. również wyrok

WSA w Warszawie z 10 października 2019 r., VIII SA/Wa 522/19 oraz wyrok WSA w Łodzi z 15 września 2020 r., II SA/Łd 50/20).

Tym samym rada wadliwie ustaliła element obligatoryjny regulaminu utrzymania czystości i porządku, którym jest określenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia, czego skutkiem jest niewykonanie delegacji ustawowej w tym zakresie i nieważność § 20 regulaminu. Wynikający stąd brak uregulowania kwestii wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na pozostałe wady prawne, którymi obarczona została oceniana uchwała.

W § 12 uchwały zapisano: „Zabrania się pozostawiania zwierząt domowych bez nadzoru, jeżeli nie są one należycie uwiązane lub nie znajdują się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający ich samodzielne wydostanie się”.

Wskazana regulacja wykracza poza zakres delegacji ustawowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z przywołanego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że rada ma kompetencje jedynie do tego, aby określić wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Należy podkreślić, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mogą być formułowane dowolnie. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę w odpowiednim zakresie reguluje bowiem art. 10a ust. 3-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572): „3. Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. 4. Zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście”.

Rada gminy nie posiada zatem kompetencji do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z tego też względu ograniczenia ustalane przez radę nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta (por. wyrok WSA w Gdańsku z 18 września 2019 r., II SA/Gd 176/19).

Zgodnie z § 13 uchwały: „1. Na terenie użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone wyłącznie w przypadku, gdy pies znajduje się w odległości, co najmniej 100 m od terenów zabudowanych, pod warunkiem, że pies ma założony kaganiec, a osoba prowadząca go ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem. 2. W celu ochrony zdrowia dzieci, właściciele psów mają obowiązek zakładać psom kagańce jeżeli spacer z psem odbywa się w odległości nie mniejszej niż 10 m od miejsc wyznaczonych do zabawy dla dzieci i młodzieży”. Stosownie do § 14 uchwały: „Psy ras uznawanych za agresywne w rozumieniu odrębnych przepisów oraz ich mieszańce mogą być wyprowadzane wyłącznie przez osoby pełnoletnie - na smyczy i w założonym kagańcu”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przepisy, w zakresie w jakim kategorycznie i bez wyjątków (§ 13 uchwały) albo wyłącznie ze względu na rasę i również bez uwzględnienia możliwych wyjątków (§ 14 uchwały) nakazują nałożenie kagańca psu, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i tym samym naruszają prawo w stopniu istotnym. W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 20 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 95/20 stwierdzono: „Zdaniem Sądu brak jest podstaw do wprowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane

ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Zaznaczyć jednocześnie należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt [...] wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń dot. niezachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia: »Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do [...] złotych albo karze nagany« (§ 1), a »kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany« (§ 2). Zwykłe 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. Środki nakazane to środki, o jakich mowa w wielu ustawach, m.in. o ochronie zwierząt. W powołanej ustawie przez »humanitarne traktowanie zwierząt« rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2980/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonej uchwały dotyczące generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, a także nakazu założenia kagańca psu spuszczonemu ze smyczy, bez uwzględnienia jego cech i innych uwarunkowań stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części». Organ nadzoru w pełni podziela cytowane stanowisko oraz równocześnie zwraca uwagę na wartość odnotowania wypowiedź zamieszczoną w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 21 lipca 2020 r., IV SA/Po 79/20: „[...] ubocznie godzi się zwrócić uwagę na podejmowane w praktyce próby pogodzenia w konkretnych regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminie, wyżej przedstawionych, prima facie rozbieżnych nurtów orzeczniczych dotyczących dopuszczalności nakładania obowiązku prowadzenia psów w miejscach użytku publicznego na smyczy lub w kagańcu. Za przykład może posłużyć postanowienie regulaminu, które zostało pozytywnie ocenione w prawomocnym wyroku WSA w Łodzi z 10 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 17/20 (CBOSA), a które stanowiło, że: »poza terenem własnej nieruchomości posiadacz psa obowiązany jest do wyprowadzania go na smyczy i w kagańcu, chyba, że ze względu na wiek, rasę, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia byłoby to nieuzasadnione« (wydaje się wszakże dyskusyjne, czy katalog cech zwalniających z obowiązku wyprowadzania psa na smyczy lub w kagańcu nie został tu określony nazbyt szeroko, zwłaszcza jeśli idzie o »rasę« lub »cechy anatomiczne«)».

Mając na uwadze treść § 14 uchwały, organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że wprowadzenie ograniczenia możliwości wyprowadzania psów ras uznawanych za agresywne wyłącznie do osób pełnoletnich – prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia praw jednostki.

Z przepisu art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustawodawca wskazuje zatem wyłącznie na konieczność sprawowania kontroli nad psem podczas jego wyprowadzania. Należy podkreślić, że ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu czystości i porządku – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności.

Nie sposób przy tym uznać, że to wyłącznie z faktu uzyskania pełnoletniości wynikają indywidualne predyspozycje do sprawowania skutecznej kontroli nad psem agresywnym lub mogącym stanowić zagrożenie dla otoczenia. Podobną opinię wyrażono w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 13 października 2020 r., IV SA/Po 203/20: „W ocenie Sądu pełnoletniość nie jest kryterium adekwatnym dla generalnego dopuszczenia (odpowiednio - zakazu) wyprowadzania psów. Brak siły fizycznej i odpowiedniego rozeznania kwestii zapewnienia bezpieczeństwa innych ludzi w związku z utrzymywaniem zwierzęcia dużego lub agresywnego - które, jak się wydaje, legły u podstaw tak sformułowanego obowiązku - może również cechować osoby pełnoletnie. I odwrotnie - niezbędną sprawnością i przezornością może wykazywać się np. osoba 16- lub 17-letnia. W konsekwencji nałożony obowiązek uznać należało za nieproporcjonalny (por. wyrok WSA z 16 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1271/19, CBOSA)».

W § 19 uchwały zapisano: „Deratyzacja powinna być dokonana co najmniej raz w roku, w kwietniu oraz każdorazowo w przypadku stwierdzenia występowania gryzoni na terenie nieruchomości”.

Powyższy zapis w zakresie w jakim przewiduje przeprowadzanie deratyzacji „každorazowo w przypadku stwierdzenia występowania gryzoni na terenie nieruchomości” wykracza poza delegację ustawową i tym samym narusza prawo w stopniu istotnym. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, rada określa w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: „wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”. Zdaniem organu nadzoru, cytowany przepis ustawy zobowiązuje i upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, nie zaś do podejmowania działań czy też określania dodatkowych terminów deratyzacji w przypadku zagrożenia sanitarnego w postaci „wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości” (por. wyrok WSA w Łodzi z 10 lipca 2020 r., II SA/Łd 7/20 oraz wyrok WSA w Kielcach z 25 września 2015 r., II SA/Ke 618/15).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Świąciechowa

Wójt Gminy Świąciechowa