



Poznań, 23 czerwca 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI
NP-II.4131.1.244.2023.3

Otrzymuje

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr LVIII/496/23 Rady Miejskiej w Miłosławiu z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miłosław - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 maja 2023 r. Rada Miejska w Miłosławiu podjęła uchwałę nr LVIII/496/23 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miłosław.

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 maja 2023 r.

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

Podstawę prawną ocenianej uchwały stanowił 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.), zwaną dalej „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z treści art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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".

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.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób zrealizowania przez Radę Miejską w Miłosławiu przepisu upoważniającego obligującego do określenia wymagań w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy). W § 2 ust. 2 załącznika do uchwały nr LVIII/496/23 stanowiącego Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miłosław (zwany dalej "Regulaminem"), rada dopuściła mycie pojazdów samochodowych jedynie bez użycia detergentów. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis został wprowadzony z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy zawiera upoważnienie do określenia w regulaminie wymagań dot. mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rada podejmując uchwałę w tym zakresie powinna wskazać warunki, które należy spełnić, aby opisane powyżej czynności były dopuszczalne. Ustawa nie zawiera generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Regulamin nie może więc zawierać zakazów używania detergentów, szamponów i innych środków chemicznych do mycia pojazdów. Trzeba bowiem zauważyć, iż z natury rzeczy mycie odbywa się przy użyciu środków myjących. Rada winna zatem określić wymagania, które będą zapobiegały powstawaniu ewentualnego zanieczyszczenia środowiska.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winien m. in. określać wymagania dot. utrzymania w odpowiednim stanie

sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Tego typu kwestia w badanym Regulaminie nie została jednak uregulowana, co należy zakwalifikować jako brak pełnego wypełnienia delegacji ustawowej.

Zgodnie z treścią § 8 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, do obowiązków właścicieli i posiadaczy zwierząt należy m.in. "wyprowadzanie psów na uwięzi, a w przypadku psów rasy uznawanej, zgodnie z odrębnymi przepisami, za agresywną lub psów w inny sposób zagrażających otoczeniu dodatkowo zakładanie kagańca". Jak natomiast stanowi § 8 ust. 2 Regulaminu: "Zwalnianie zwierząt domowych z uwięzi w miejscach publicznych dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych do tego przeznaczonych i specjalnie oznakowanych oraz w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem. Powyższe postanowienie nie dotyczy psów ras uznanych za agresywne".

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przepisy, w zakresie w jakim wprowadzają generalny nakaz wyprowadzania psów na uwięzi, a psów ras uznawanych za agresywne lub psów zagrażających otoczeniu, w kagańcu, 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. w 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 orzecznich 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«)".

W § 8 ust. 1 pkt 3 i 4 Regulaminu przewidziano, że do obowiązków właścicieli i posiadaczy zwierząt należy: „niewprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp. (...)” oraz „niewprowadzanie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem". Powyższe przepisy przekraczają kompetencję ustawowo przyznaną radzie gminy. Organ nadzoru zwraca uwagę, że WSA w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., IV SA/Po 517/15, stwierdził: „ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych). Uchwała określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób zbyt daleko idący niż przewidział

to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach". Również ten sam Sąd w wyroku z 7 października 2015 r., IV SA/Po 576/15, podkreślił, że: „Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci [...]” (por. również wyrok WSA w Poznaniu z 13 października 2020 r., IV SA/Po 203/20).

W rozdziale VII zatytułowanym "Wymagania odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej" rada nie uregulowała kwestii zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, do czego była zobowiązana na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Nadto w § 9 ust. 4 Regulaminu Rada Miejska w Miłosławiu postanowiła, że "Pszczoły winny być trzymane w pniach (ulach) ustawionych w taki sposób i miejscach, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich". Jak natomiast stanowi przepis § 9 ust. 1 pkt 2 Regulaminu: "Utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych w produkcji rolniczej jest dopuszczalne pod następującymi warunkami" (...) 2) niepodjęcie działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych".

W ocenie organu nadzoru, rada treścią przedmiotowych przepisów wkroczyła w materię regulowaną przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), dalej zwany "k.c.", który reguluje już kwestie stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada Miejska nie posiada więc uprawnienia do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji (vide wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., II SA/OI 136/13, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 grudnia 2014 r., II SA/Go 784/14).

W § 9 ust. 3 Regulaminu rada umieściła zapis dotyczący postępowania z padłymi zwierzętami (obowiązek utylizacji). W ocenie organu nadzoru zapis ten jest niezgodny z porządkiem prawnym. Stosownie do uregulowań art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm.), właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należyłym stanie higieniczno – sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w tym – usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. Ponadto, wbrew zakwestionowanym zapisom Regulaminu, w obowiązującym systemie prawa, obowiązek poddania utylizacji padłych zwierząt, nie jest obowiązkiem bezwzględnym. Istnieje choćby możliwość pogrzebania padłego zwierzęcia na terenie tzw. grzebowisk dla zwierząt domowych.

Powyżej opisane 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 bądź jego części, 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Miejska w Miłosławiu

Burmistrz Gminy Miłosław