



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 7 listopada 2021 r.



PN.4131.407.2021

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi nr XLII/333/2021 z dnia 28 września 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gołdap, w części obejmującej :

- § 1 ust. 1 pkt 2) myślник pierwszy załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „odkręcone i zgniecione”
- § 1 ust. 1 pkt 2) myślник dwunasty załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „butelki i stoiki po napojach i żywności (w tym butelki po napojach alkoholowych i olejach roślinnych)”
- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „drobnych” oraz spójnika „i”
- § 20 ust. 3 załącznika do uchwały
- § 20 ust. 4 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „należycie”
- § 21 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „spełnienia wymogów sanitarno – weterynaryjnych, hodowlanych, budowlanych, ochrony środowiska i zwierząt, określonych w przepisach prawa, a w szczególności do”
- § 21 ust. 2 pkt 3) i pkt 4) załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 października br., Rada Miejska w Gołdapi, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r., poz. 888 z późn.zm.), uchwaliła, w formie załącznika do uchwały, Regulamin utrzymania czystości i porządku.

W treści § 2 ust. 1 pkt 2) myślник pierwszy, załącznika do uchwały, nakładając obowiązek w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, Rada wskazała, że plastikowe butelki po napojach, mają być odkręcone i zgniecione.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie miała kompetencji do określenia ww. sposobu zbierania rodzaju odpadów.

Zgodnie z art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r., poz. 779 z późn.zm.). Wskazać należy, że z legalnej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów, zawartej w art. 3 pkt 24 ustawy o odpadach wynika, iż przez takie zbieranie, 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 powoływanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 wrzucania do pojemników jedynie zgniecionych i pozbawionych nakrętek butelek, za przekroczenie przyznanego radzie gminy uprawnienia. (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu – wyrok sygn. akt: IV SA/Po 576/15).

Ponadto, ustalając w przepisie § 2 ust. 1 pkt 2) Regulaminu, rodzaje metali i tworzyw sztucznych (myślnik dwunasty), w kategorii tej ujęto „butelki i słoiki po napojach i żywności (w tym butelki po napojach alkoholowych i olejach roślinnych”. Sformułowanie to należy wyeliminować, gdyż wskazane przedmioty nie należą do kategorii „metali i tworzyw sztucznych”, a nadto – ujęte zostały także w kolejnej wyodrębnionej kategorii „szkło”.

W treści § 4 ust. 2 Regulaminu, postanowiono, że zakazuje się napraw pojazdów, poza warsztatami samochodowymi, za wyjątkiem drobnych napraw pojazdu i pod warunkiem, że powstające odpady zostaną zgromadzone w pojemnikach do tego przeznaczonych.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami. Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw - tym bardziej, że pojęcie to jest niedookreślone, a więc nie może mieć charakteru normatywnego (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 122/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 7/19).

Eliminacja sformułowań wskazanych na wstępie, pozwoli na doprowadzenie brzmienia przepisu do brzmienia zgodnego z obowiązującym prawem.

W treści § 20 ust. 3 Regulaminu, określając obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe wskazano, że wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków :

- 1) Właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras uznanych za agresywne na smyczy i w kagańcu
- 2) zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem.

W odniesieniu do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, w zakresie wymagań podczas wyprowadzania psów, stwierdzić należy, że rada gminy, nie została upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy też w kagańcu. Nie budzi to wątpliwości w judykaturze (patrz wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). Organ nadzoru w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, 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. Należy podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od

przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ponadto, art. 77 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi, że kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany, zaś zgodnie z § 2, 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. Nakładanie na członków wspólnoty samorządowej obowiązków wynikających już z innych przepisów prawa, naraża więc posiadaczy zwierząt na dodatkową odpowiedzialność karną z art. 10 ust. 2a ustawy, który przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie.

Niejednoznaczne i nieprecyzyjne w ocenie organu nadzoru, pozostają w tym zakresie pojęcia „miejsca mało uczęszczane przez ludzi”, „możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli” nad zachowaniem puszczonego wolno zwierzęcia oraz pojęcie „należycie” – w odniesieniu do uwiązania psa, użyte w § 20 ust. 4 załącznika do uchwały.

Ostatecznie też, w treści § 21 ust. 2 pkt 3) i pkt 4) załącznika do uchwały, w zakresie wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich, zobowiązano osoby prowadzące chów lub hodowlę, do spełnienia wymogów sanitarno – weterynaryjnych, hodowlanych, budowlanych, ochrony środowiska i zwierząt, określonych w przepisach prawa, bez ich wyraźnego określenia. Ponadto, w pkt 3) i 4) doprecyzowano, że obowiązki w tym zakresie dotyczą m.in. utrzymywania zwierząt w sposób „nie doprowadzający do powstania ognisk gryzoni i owadów” oraz przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno – epidemiologicznych – ponownie bez ich sprecyzowania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada gminy w regulaminie ma określić wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Postanowienia regulaminu nie mogą mieć zatem w tym zakresie formy katalogu otwartego, jak to wynika z części wstępnej § 21 ust. 2 załącznika do uchwały. Wymóg utrzymywania zwierząt w sposób niedoprowadzający do powstawania ognisk gryzoni, owadów (§ 21 ust. 2 pkt 3) Regulaminu), stanowi istotne naruszenie przepisów art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego, rada gminy nie ma bowiem kompetencji, by w aktach prawa miejscowego wprowadzać ograniczenia w wykonywaniu prawa własności. Przepisy regulaminu mają umożliwić utrzymanie ładu publicznego na terenie gminy, jednak nie mogą ingerować w wykonywanie prawa własności na nieruchomościach właścicieli zwierząt (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt: II SA/Gd 206/20). Ponadto, kwestionowana regulacja, wkracza w materię uregulowaną już w art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, z późn. zm.). Przepis ten nakłada obowiązek na właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością, utrzymywania nieruchomości w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności poprzez zwalczanie gryzoni, insektów i szkodników. Co więcej, uzasadnione wątpliwości, czy właściciel nieruchomości utrzymuje ją w stanie odpowiadającym wymogom wskazanym w art. 22 ust. 1 ww. ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jak również, czy nie zachodzi w związku z tym zagrożenie zdrowia czynnikami środowiskowym (art. 26 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej), stanowią zgodnie z ww. przepisami - podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie kontroli stanu sanitarno-higienicznego danej nieruchomości. Zakwestionowane postanowienia Regulaminu, są natomiast bardzo ogólne. Odwołanie

w akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów, bez konkretnego wskazania, stanowi naruszenie zasady poprawnej legislacji. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą poprawnej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przytoczone przepisy Regulaminu nie spełniają tego warunku.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Gołdapi
- Burmistrz Gołdapi

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojęcki