

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa
Plac Bankowy 3/5

Warszawa, 2023-12-28

WNP-S.4131.19.2023.DG

URZĄD GMINY CZOSNÓW
Wpłynęło dnia 2023-12-28 r.
Nr RPW/9459/2023
podpis pracownika

Urząd Gminy Czosnów

INFORMACJA

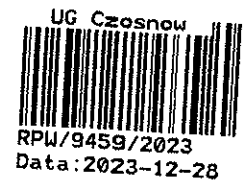
Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

W załączeniu przekazuję rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 28.12.2023 r. WNP-S.4131.19.2023.

Dorota Garwolińska
radca prawny
Wydział Nadzoru Prawnego
Mazowiecki Urząd Wojewódzki
w Warszawie

Załączniki:

1. RN Czosnów.pdf



Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2023-12-28T14:17:00.452Z

Podpis elektroniczny



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 grudnia 2023 r.

WNP-S.4131.19.2023

Rada Gminy Czosnów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXI/563/2023 Rady Gminy Czosnów z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, w części dotyczącej § 4 ust. 1 pkt 3 i pkt 5.

Uzasadnienie

Rada Gminy Czosnów w dniu 21 listopada 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXXI/563/2023 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2023 r.

W dniu 12 grudnia 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały, w części dotyczącej § 4 ust. 1 pkt 3 i pkt 5.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5, tel.: (+48) 22 695 69 95 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /6j4lj68r/skrytka
www.gov.pl/web/uw-mazowiecki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Mazowiecki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.gov.pl/web/uw-mazowiecki w zakładce ochrona danych osobowych.

Po zawiadomieniu Rady Gminy o wszczęciu postępowania, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca kwestionowaną uchwałę.

W § 4 ust.1 pkt 3 i pkt 5 uchwały Rada Gminy postanowiła:

„3. *Przedsiębiorca ubiegający się uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, powinien spełniać następujące wymagania:*

3) *posiadać ogrodzony teren (grunt) rzeczywiście zajęty pod prowadzenie przedmiotowej działalności, zabezpieczony przed dostępem osób postronnych, (...),*

5) *działalność powinna być zlokalizowana w odległości co najmniej 150 m od budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej (mierzonej jako najkrótszy odcinek od granicy terenu rzeczywiście zajętego pod prowadzenie przedmiotowej działalności).”.*

W ocenie organu nadzoru w/w regulacje zawarte w uchwale są sprzeczne z przepisami art. 7 ust.1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.) z niżej wskazanych względów.

Zawarty w § 4 ust.1 pkt 3 uchwały wymóg ogrodzenia terenu (gruntu) rzeczywiście zajętego pod prowadzenie przedmiotowej działalności, tj. w zakresie prowadzenia grzebowiska i spalarni zwłok zwierzęcych nie został poddany szczegółowej analizie w zakresie, czy w przypadku obu rodzaju działalności jest niezbędne ogrodzenie terenu, czy też osiągnięcie tego celu jest możliwe poprzez zastosowanie innych środków technicznych. Na konieczność poczynienia przez Radę Gminy tego rodzaju analizy wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 lipca 2023 r. sygn. akt IV SA/Wa 972/23 zapadłym w stanie faktycznym sprawy za skargi na wcześniejszą Uchwałę Rady Gminy Czosnów Nr XXXIII/347/2014 z 23 lutego 2014 r. Obecna uchwała Rady Gminy w dalszym ciągu nie zawiera żadnego uzasadnienia, z jakich względów wprowadzono wymóg ogrodzenia terenu zajętego przez oba rodzaje działalności. Brak też dookreślenia, jakiego rodzaju ogrodzenie będzie uważane za spełnienie wymogu z § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały.

W § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada Gminy zawarła wymóg, iż działalność w zakresie prowadzenia grzebowiska i spalarni zwłok zwierzęcych powinna być zlokalizowana w odległości co najmniej 150 metrów od budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej (mierzonej jako najkrótszy odcinek od granicy terenu rzeczywiście zajętego pod prowadzenie przedmiotowej działalności).

W uzasadnieniu do uchwały Rada wskazała, że wprowadzenie tego wymogu zostało podyktowane potrzebą zminimalizowania potencjalnych uciążliwości w sąsiedztwie wymienionego typu zabudowań przy jednoczesnym zachowaniu prawa do swobodnego

prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Uzasadnienie w tej części jest zbyt ogólne, nie poparte żadną analizą w kwestiach dotyczących nie tylko potencjalnych uciążliwości i ich rodzaju w sąsiedztwie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych, ale również w kwestii potrzeby zastosowania odpowiednich warunków technicznych i organizacyjnych dla prowadzenia tego typu działalności w sposób bezpieczny dla ludzi i środowiska oraz w celu ochrony innych dóbr prawem chronionych (tak: wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2019 r. II SA/Po 2/18). Niezbędnym wydaje się też potrzeba analizy, czy zasadne jest przyjęcie jednej odległości dla obu rodzajów przedsięwzięć, bez odniesienia się do ich specyfiki i dopuszczalnej, zróżnicowanej wydajności, zgodnie z odrębnymi przepisami.

Ponadto, uregulowanie zawarte w powyższym przepisie zawiera niejednoznaczne (nieostre) pojęcia, wynikiem czego będzie niemożność wykonania uchwały z powodu trudności z interpretacją jej przepisów.

Organ nadzoru nie kwestionuje, że Rada może, co do zasady, wprowadzić wymóg zachowania odległości od planowanych inwestycji, co wynika też z orzecznictwa sądowego (tak: wyrok NSA z 1 marca 2016 r., III OSK 36/16 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2019 r., II SA/Po 2/18). Wymóg ten musi być jednak wykonalny, w związku z czym, należy wskazać niebudzący wątpliwości sposób mierzenia tej odległości.

Wprowadzając pojęcie odległości od „obiektów użyteczności publicznej” zawarte w tej części uchwały, Rada nie zawarła ani odniesienia do któregośkolwiek przepisu prawa materialnego, ani też nie posłużyła się słownikiem precyzującym, jakiego rodzaju obiekty użyteczności publicznej ma na uwadze. Dodać tu należy, że w słowniku zawartym w art. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) nie ma pojęcia „obektu użyteczności publicznej”. Z kolei, w § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225) zawarta jest definicja „budynku użyteczności publicznej”. Nie jest to jednak pojęcie tożsame z pojęciem „obektu użyteczności publicznej”. O ile pojęcie „budynku mieszkalnego” zawarte w uchwale da się skonkretyzować w oparciu o przepisy § 3 ust. 2-5 w/w rozporządzenia, w myśl których budynki mieszkalne mogą być budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, wielorodzinnymi, budynkami mieszkalnymi w zabudowie szeregowej oraz budynkami zamieszkania zbiorowego, to pojęcie „obektu użyteczności publicznej” wymaga skonkretyzowania w uchwale, celem uniknięcia problemów

prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Uzasadnienie w tej części jest zbyt ogólne, nie poparte żadną analizą w kwestiach dotyczących nie tylko potencjalnych uciążliwości i ich rodzaju w sąsiedztwie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych, ale również w kwestii potrzeby zastosowania odpowiednich warunków technicznych i organizacyjnych dla prowadzenia tego typu działalności w sposób bezpieczny dla ludzi i środowiska oraz w celu ochrony innych dóbr prawem chronionych (tak: wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2019 r. II SA/Po 2/18). Niezbędnym wydaje się też potrzeba analizy, czy zasadne jest przyjęcie jednej odległości dla obu rodzajów przedsięwzięć, bez odniesienia się do ich specyfiki i dopuszczalnej, zróżnicowanej wydajności, zgodnie z odrębnymi przepisami.

Ponadto, uregulowanie zawarte w powyższym przepisie zawiera niejednoznaczne (nieostre) pojęcia, wynikiem czego będzie niemożność wykonania uchwały z powodu trudności z interpretacją jej przepisów.

Organ nadzoru nie kwestionuje, że Rada może, co do zasady, wprowadzić wymóg zachowania odległości od planowanych inwestycji, co wynika też z orzecznictwa sądowego (tak: wyrok NSA z 1 marca 2016 r., III OSK 36/16 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2019 r., II SA/Po 2/18). Wymóg ten musi być jednak wykonalny, w związku z czym, należy wskazać niebudzący wątpliwości sposób mierzenia tej odległości.

Wprowadzając pojęcie odległości od „obiektów użyteczności publicznej” zawarte w tej części uchwały, Rada nie zawarła ani odniesienia do któregośkolwiek przepisu prawa materialnego, ani też nie posłużyła się słownikiem precyzującym, jakiego rodzaju obiekty użyteczności publicznej ma na uwadze. Dodać tu należy, że w słowniku zawartym w art. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) nie ma pojęcia „obektu użyteczności publicznej”. Z kolei, w § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225) zawarta jest definicja „budynku użyteczności publicznej”. Nie jest to jednak pojęcie tożsame z pojęciem „obektu użyteczności publicznej”. O ile pojęcie „budynku mieszkalnego” zawarte w uchwale da się skonkretyzować w oparciu o przepisy § 3 ust. 2-5 w/w rozporządzenia, w myśl których budynki mieszkalne mogą być budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, wielorodzinnymi, budynkami mieszkalnymi w zabudowie szeregowej oraz budynkami zamieszkania zbiorowego, to pojęcie „obektu użyteczności publicznej” wymaga skonkretyzowania w uchwale, celem uniknięcia problemów

interpretacyjnych w procesie uzyskiwania przez przedsiębiorcę zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej.

Reasumując, wprowadzone w wyżej wskazanych przepisach § 4 ust.1 pkt 3 i pkt 5 uchwały wymogi nie zostały należycie uzasadnione poprzez wskazanie racjonalnych i szczegółowo uzasadnionych przesłanek ich wprowadzenia, jak również poprzez wprowadzenie pojęć nieostrych, co stanowi naruszenie art. 7 ust.1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Stanowi również naruszenie zasady zaufania do państwa i prawa wynikającej z definicji państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady wolności gospodarczej (art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz.2168)).

Mając na uwadze powyższe okoliczności faktyczne i prawne, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jako istotnie naruszającej prawo, w części dotyczącej § 4 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 należy znać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

Łączę wyrazy szacunku i poważania

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/