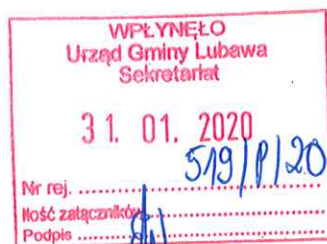


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 52 .2020



Olsztyn, dnia 28 stycznia 2020 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XII/80/19 Rady Gminy Lubawa z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubawa.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Lubawa przyjęła uchwała regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków

rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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;
- 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.

Powyższa norma kompetencyjna zawiera obligatoryjne elementy jakie rada gminy winna zawrzeć w regulaminie. Brak któregośkolwiek z nich stanowi istotne naruszenie prawa, przekładające się na ważność całego aktu prawnego.

Rada Gminy Lubawa nie określiła obligatoryjnego elementu regulaminu utrzymania czystości i porządku, jakim są wymagania, co do rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych **na drogach publicznych**, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym - art. 4 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy. Pominięcie ww. elementu, skutkuje niewypełnieniem dyspozycji upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy i powstaniem niekompletnej i ułomnej regulacji, co stanowi rażące naruszenie prawa, oraz w konsekwencji musi prowadzić do stwierdzenia nieważności całości uchwały.

Jednocześnie Rada Gminy w **§1 pkt 3 Regulaminu**, określając zakres tego aktu, pominęła treść art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnoszącą się do ustalania 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**, zawężając w sposób

niedopuszczalny zakres przedmiotowy obligatoryjnych elementów przedmiotowego regulaminu.

Ponadto należy wskazać, iż Regulamin zawiera inne regulacje, które naruszają prawo.

W § 11 **Regulaminu**, Rada ustaliła, że właściciele nieruchomości obowiązkiem uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, a terenach publicznych położonych wzdłuż nieruchomości, realizują w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów, a w § 12 **Regulaminu**, iż uprzątnięcie błota, śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego należy rozpocząć bez zbędnej zwłoki po ich pojawieniu się, a innych zanieczyszczeń (w tym piasku po roztopach) w miarę potrzeb, po czym należy złożyć je na skraju chodnika, tak aby mogły je sprzątnąć służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię.

W ocenie organu nadzoru, Rada wadliwie, określiła w powyższych przepisach sposób usuwania ww. zanieczyszczeń. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, wymóg by właściciele uprzątnęli błoto, śniegu lód i inne zanieczyszczenia, w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów oraz wskazanie terminu ich usunięcia i miejsca ich składowania nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13). Podobnie ww. przepis, nie stanowi podstawy do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14).

Podjętym z rażącym naruszeniem prawa jest również § 13 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, który stanowi, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może się odbywać wyłącznie pod warunkiem, iż dotyczy drobnych napraw.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c 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, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. 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/Ol 7/19).

Organ nadzoru dopatrył się również nieprawidłowości w postanowieniach §15 ust. 3 – 5 Regulaminu. W **§15 ust. 3 Regulaminu**, Rada określiła warunki, po spełnieniu których jest możliwe wyprowadzenie psa w miejsce publiczne, wymagając wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe (pkt 1) oraz zezwoliła na zwolnienie psa ze smyczy wyłącznie, 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. Ponadto w **§ 19 Regulaminu**, Rada przyjęła, że zabrania się pozostawiania psa bez dozoru, jeżeli nie jest on należycie uwiązany lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się psa na zewnątrz.

Oceniając cytowane postanowienia wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, jak również wskazywania miejsc, czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi (patrz wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). Powyższe kwestie zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm.). Zgodnie z art. 10a ust. 3 tej ustawy zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. 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 tego przepisu, 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

Z kolei w **§28 ust. 1 Regulaminu**, Rada przyjęła, iż obowiązek przeprowadzenia deratyzacji występuje każdorazowo, m.in. w przypadku stwierdzenia większej ilości gryzoni.

Według organu nadzoru, sformułowanie „w przypadku stwierdzenia większej ilości gryzoni”, nie można uznać za konkretnie określony przez Radę termin przeprowadzania deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wyraźnie wymaga określenia terminu deratyzacji poprzez konkretne wskazanie terminów jej przeprowadzenia, stąd powyższe sformułowanie takiego warunku nie spełnia. Należy zauważyć, iż określenia "większa ilość gryzoni", jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym, pozwalającym na różnorodne interpretacje. W związku z powyższym, powyższe sformułowanie nieprawidłowo wypełnia dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, naruszając istotnie ww. przepis.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymuje:

- 1/ Przewodniczący Rady Gminy Lubawa,
- 2/ Wójt Gminy Lubawa

