

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE Nr PN.4131.577.2019
Wojewody Warmińsko - Mazurskiego
z dnia 6 listopada 2019 r.

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 XIV/66/2019 Rady Gminy Łukta z dnia 30 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łukta.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Łukta, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 z późn.zm.), wprowadziła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łukta, zwany dalej regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 października 2019 r.

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

W myśl art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 myjniami 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 gminny winna zawrzeć w regulaminie. Brak któregokolwiek z nich stanowi istotne naruszenie prawa, przekładające się na ważność całego aktu prawnego.

Rada Gminy Łukta nie określiła obligatoryjnego elementu regulaminu utrzymania czystości i porządku, jakim jest rodzaj i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na

drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Jednocześnie jednak, organ nadzoru wskazuje, że wadami dotknięte są także inne regulacje regulaminu.

W § 5 ust. 3 zdanie drugie regulaminu, Rada postanowiła, iż: „*Warunki posadowienia kompostownika określają właściwe przepisy, tym w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.*” Podobnie w § 7 ust. 1 regulaminu, Rada postanowiła, że: „*Podczas lokalizowania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych należy uwzględnić obowiązujące przepisy prawa w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.*”

Zgodnie z § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), jeżeli w tekście uchwały zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu można posłużyć się odesłaniami do przepisów odrębnych. W przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego powszechnie dostępnym dla ogółu społeczeństwa i winna być zrozumiała dla każdego obywatela. Uchwała Rady Gminy Łukta w § 5 ust. 3 zdanie drugie oraz w § 7 ust. 1 regulaminu, w zakresie warunków posadowienia kompostownika oraz lokalizowania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów. Odesłanie jest bardzo ogólne, nie wskazuje konkretnych przepisów konkretnych aktów prawnych. Ponadto, sama możliwość posłużenia się odesłaniami nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, albowiem nie zachodziła konieczność zapewnienia skrótowości tekstu.

W § 6 ust. 2 pkt 2) lit. m Rada wprowadziła regulację odnoszącą się do minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych produkowanych na cmentarzach, jednak nie doprecyzowała jaka jest minimalna pojemność ww. pojemników. Sformułowanie „w ilości zadeklarowanej” nie spełnia wymogu zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 7 ust. 2 zdanie drugie regulaminu, Rada postanowiła, że: „*W przypadku, gdy niemożliwym jest wyznaczenie odpowiedniego miejsca gromadzenia odpadów na terenie własnej nieruchomości, ze względu na brak możliwości spełnienia wymagań zawartych w obowiązujących przepisach, właściciel tej nieruchomości zobowiązany jest do zapewnienia usytuowania pojemników na terenie innej nieruchomości, na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem w formie pisemnej*”. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie porządku i czystości przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych (...). Z powyższej normy wynika, iż każda nieruchomość winna być zaopatrzona w odpowiednią liczbę pojemników do zbierania odpadów komunalnych, zatem postanowienia ww. normy regulaminu, wskazujące na konieczność zapewniania usytuowania pojemników na odpady na terenie innej nieruchomości, stanowią niedopuszczalną modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostały również podjęte przepisy § 15 ust. 3, 4 i 5 regulaminu, dotyczące obowiązków wyprowadzającego psa, tj. wyprowadzanie psa na uwięzi i w kagańcu oraz warunków zwolnienia z tych obowiązków.

Oceniając przywoływane postanowienia regulaminu wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku 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 ze 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).

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski

Artur Chojecki