



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 stycznia 2020 r.

Poz. 572

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.37.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 stycznia 2020 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 XII/108/19 Rady Gminy Małdyty z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Małdyty.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Małdyty przyjęła uchwała Regulaminu utrzymania czystości i porządku, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.

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 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 gminy winna zawrzeć w regulaminie. Brak któregośkolwiek z nich stanowi istotne naruszenie prawa, przekładające się na ważność całego aktu prawnego.

Rada Gminy Małdyty 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 uznania nieważności całości uchwały.

Jednocześnie Rada Gminy w **§ 1 pkt 6 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 **§ 13 ust. 2 Regulaminu**, Rada ustaliła, że opróżnianie zbiorników bezodpływowych odbywa się na podstawie zamówienia właściciela nieruchomości, złożonego do podmiotu uprawnionego, z którym podpisał umowę.

Powyższa regulacja jest zbędna gdyż, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 3b ww. ustawy, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Zgodnie natomiast z kolejnym art. 6 ust. 1, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2, przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. Należy zauważyć, że powtarzanie regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego jest niezgodne z zasadami legislacji oraz stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (wyrok z dnia 20 maja 2008 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu III SA/Wr 204/08).

Organ nadzoru dopatrył się również nieprawidłowości w postanowieniu **§ 18 ust. 1 ww. Regulaminu**, w którym Rada sformułowała obowiązek właścicieli nieruchomości posiadających psa rasy uznanej za agresywną lub psy obronne w postaci wywieszenia tablic ostrzegawczych na bramach nieruchomości np. o treści „Uwaga! Posesji pilnuje pies”, „Uwaga! Agresywny pies”. Nałożenie takiego obowiązku nie znajduje uzasadnienia w cytowanym już wyżej przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak orzekł WSA w Olsztynie: „za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać zapis dotyczący nałożenia na właściciela psa obowiązku odpowiedniego oznakowania jego nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (...). Trudno bowiem uznać, że obowiązek ten mieści się w ramach ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, jak stanowi art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy - wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/OL 362/15.

Natomiast 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.

Ww. postanowienia Regulaminu wykraczają poza delegację ustawową i stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych i tym samym naruszają prawo w stopniu istotnym. Stosownie bowiem do art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.), zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustawodawca wskazuje wyłącznie na konieczność sprawowania kontroli nad psem podczas jego wyprowadzania. Należy podkreślić, że ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu czystości i porządku - bardziej rygorystycznych niż przewidziane ustawami i innymi aktami - naruszają zasadę proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu czystości i porządku niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, niekiedy nadmierne, 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 oraz prowadzić mogą do działań niehumanitarnych.

Z kolei w **§ 22 ust. 2 Regulaminu**, przy określaniu obszaru obowiązkowej deratyzacji, Rada przyjęła, iż są to tereny zabudowane, w szczególności wszystkie nieruchomości użyteczności publicznej oraz obszary zwartej budowy (osiedla budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych), a także obiekty służby zdrowia i zakłady zajmujące się środkami spożywczymi oraz inne o podobnym charakterze.

Wprowadzenie w powyższym postanowieniu katalogu otwartego obszarów, na których istnieje obowiązek przeprowadzenia deratyzacji, poprzez sformułowanie „oraz inne o podobnym charakterze”, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, o jakim mowa w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Norma kompetencyjna, zawarta w tym przepisie ustawy, nakłada na radę gminy obowiązek wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada Gminy, realizując postanowienia tego przepisu, była zobowiązana do określenia terenów obowiązkowej deratyzacji i nie mogła, bez ustawowego upoważnienia, przekazać organowi wykonawczemu kompetencji do określenia, innych niż w Regulaminie, obszarów objętych tym obowiązkiem, na co wskazuje kwestionowane sformułowanie „inne o podobnym charakterze”.

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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki