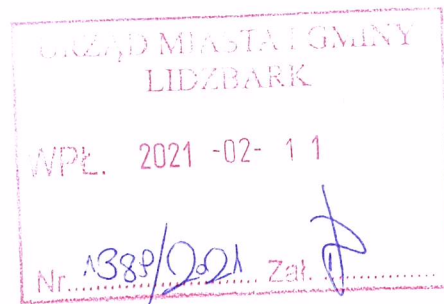




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 8 lutego 2021 r.



PN.4131. 54 .2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/237/20 Rady Miejskiej w Lidzbarku z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Lidzbark.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku, działając na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.), w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Lidzbark, stanowiącego załącznik do uchwały, zwany dalej regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 stycznia 2021 r.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej w Lidzbarku w sposób rażąco narusza prawo.

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa: szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków. Zgodnie zaś z pkt 3 ust. 2 art. 4 ww. ustawy, regulamin określa częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Rada Miejska w Lidzbarku w rozdziale III regulaminu, dotyczącym rodzaju oraz 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, w § 8 regulaminu nie uregulowała wymagań dotyczących pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, jak również w § 9 regulaminu nie uchwaliła warunków rozmieszczania pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego i na drogach publicznych. Pominięcie ww. elementów, skutkuje niewypełnieniem dyspozycji upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy oraz powstaniem niekompletnej i ułomnej regulacji, co stanowi rażące naruszenie prawa, a w konsekwencji musi prowadzić do stwierdzenia nieważności całości uchwały.

Podobnie w rozdziale IV regulaminu, dotyczącym częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, w § 11 regulaminu, Rada nie ustaliła częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego oraz w § 12 regulaminu nie określiła częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości, do czego była zobowiązana zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak przedmiotowej regulacji również stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowego regulaminu w całości.

Ponadto regulamin zawiera inne regulacje, które naruszają prawo.

W treści § 2 ust. 2 pkt 11 regulaminu, Rada uchwaliła, iż w każdym przypadku odpady, o których mowa w ust. 2 pkt 7 i 8, powinny być zgromadzone w miejscu odbioru nie wcześniej niż 24 godziny przed wyznaczonym terminem ich odbioru, w sposób nieutrudniający korzystania z nieruchomości i terenów do niej przyległych oraz umożliwiający łatwy dostęp podmiotowi odbierającemu odpady komunalne. Przy czym w zakresie sformułowania: „w sposób nie utrudniający korzystania z nieruchomości i terenów do niej przyległych” wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uzależnienie prawidłowości gromadzenia odpadów od braku utrudnień w korzystaniu z nieruchomości lub terenów przyległych (czyli - tzw. nieruchomości sąsiednich), wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, właściciel nieruchomości, powinien przy wykonywaniu

swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Materia ta, jako podlegająca regulacji w akcie prawnym wyższego rzędu, wykracza poza delegację ustawową, a w konsekwencji - zakwestionowane w tym zakresie przepisy, uchwalone zostały bez podstawy prawnej. Powyższe stanowisko, znajduje także oparcie w judykaturze (m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt: II OSK 2012/12).

Ponadto, w § 6 regulaminu, Rada określiła wymagania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, wskazując w pkt 1, iż mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na terenie własnej nieruchomości i dotyczy tylko samochodów osobowych, a powstające ścieki nie są odprowadzone do wód powierzchniowych lub ziemi. W powołanym przepisie regulaminu Rada bez podstawy prawnej wskazała, iż możliwe jest mycie tylko samochodów osobowych, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku reguluje, iż regulamin określa wymagania w zakresie mycia pojazdów samochodowych. Organ stanowiący gminy nie ma podstaw prawnych do zawężania w regulaminie katalogu pojazdów samochodowych tylko do samochodów osobowych.

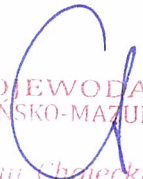
Również treść § 6 pkt 2 regulaminu, w zakresie sformułowania „drobna naprawa pojazdów”, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami. 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).

W § 14 ust. 2 regulaminu, Rada uchwaliła, iż osoba wyprowadzająca zwierzę domowe, a w szczególności psa, w miejsce publiczne zobowiązana jest do jego wyprowadzania na smyczy. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. 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 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).

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Lidzbarku,
- 2) Burmistrz Lidzbarka.