

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. /22 .2013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXVII/164/2012 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Biskupiec.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Biskupcu, o której mowa na wstępie, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Biskupiec, stanowiący załącznik do w/w uchwały.

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

Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 w/w art. 4 ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle w/w przepisu regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin dotyczące:

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

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

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;
 - 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.

Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3, 5-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin w sferę praw i wolności obywateli. Podkreślić ponadto trzeba, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego regulaminu stwierdził, iż nie wyczerpuje on wszystkich obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku. Rada Miejska w Biskupcu, określając w nim bowiem w §36-39, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia, faktycznie nie wykonała dyspozycji z art. 4 ust. 2 pkt 8 w/w ustawy.

W §36 regulaminu rada zobowiązała do przeprowadzenia deratyzacji właścicieli nieruchomości, na ich koszt (§38 regulaminu) i wskazała postępowanie w przypadku wystąpienia populacji gryzonii, stwarzających zagrożenie sanitarne, upoważniając w takiej sytuacji Burmistrza, po uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, do określenia obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminu jej przeprowadzenia (§37 regulaminu).

Tymczasem powyższe postanowienia nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o

utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jego przeprowadzenia, nie upoważniając do wskazywania podmiotów (właściciele nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku (wyrok WSA w Olsztynie sygn. Akt II SA/OI 145/11 z 7 kwietnia 2011 r.). To samo dotyczy postępowania w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzających zagrożenie sanitarne. W tym ostatnim przypadku brak jest podstaw prawnych do przyznawania na podstawie niniejszego regulaminu jakichkolwiek uprawnień Burmistrzowi w zakresie określenia terminów i obszarów, podlegających obowiązkowej deratyzacji. Nadmienić również należy, iż w świetle brzmienia w/w przepisu należy przyjąć, iż określenie w §36 regulaminu zdanie drugie terminu przeprowadzenia deratyzacji przy użyciu pojęcia „w miarę potrzeby” nie wyczerpuje dyspozycji tego przepisu, w zakresie wyznaczenia terminu deratyzacji.

Brak jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia w całości nieważności uchwały nr XXVII/164/2012 Rady Miejskiej w Biskupcu.

Ponadto należy wskazać, że niektóre postanowienia w/w uchwały naruszają rażąco obowiązujące przepisy.

W §2 ust. 2 regulaminu Rada wprowadziła słowniczek pojęć, których w nim używa. Znalazły się tu definicje: właściciela lokalu (pkt 4), lokatora (pkt 5), posiadającego lokal (pkt 6), korzystającego z lokalu (pkt 7) i dysponującego lokalem (pkt 8). Tymczasem w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie brak jest delegacji dla rady do tworzenia nowych kategorii podmiotów, do których będzie miał zastosowanie niniejszy regulamin. Zakres podmiotowy stosowania regulaminu został bowiem wyraźnie określony w art. 1, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4, ust. 3 w/w ustawy.

W §2 ust. 2, 17, 19, 20, 23 i 31 regulaminu formułując definicje nieruchomości, odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów zielonych, odpadów niebezpiecznych i zwierząt domowych, Rada zmodyfikowała zakres pojęciowy definicji, określonych: odpowiednio nieruchomości w kodeksie cywilnych, w tytule III Mienie, w art. 3 ust. 3 pkt 4, w stosunku do odpadów komunalnych, w art. 3 ust.3 pkt 3a, w odniesieniu do odpadów ulegających biodegradacji, w art. 3 ust. 3 pkt 8b, w odniesieniu do odpadów zielonych, art. 3 ust. 2, w stosunku do odpadów niebezpiecznych - ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2012 r. , nr 185, poz. 1243 ze zm) oraz art. 4 pkt 17, w odniesieniu do zwierząt domowych, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 roku, nr 106, poz. 1002 ze zm./

Zgodnie z powyższymi przepisami, przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, przez bioodpady, ulegające biodegradacji - odpady z terenów zieleni, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, zakładów gastronomii, zakładów żywienia zbiorowego i jednostek handlu detalicznego, a także podobne ze względu na swój charakter lub skład odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu

żywność, przez odpady zielone - stanowiące części roślin odpady komunalne pochodzące z pielęgnacji terenów zieleni oraz targowisk, z wyjątkiem odpadów pochodzących z czyszczenia ulic i placów, natomiast przez odpady niebezpieczne - należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście A załącznika nr 2 do ustawy o odpadach oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do tej ustawy lub należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście B załącznika nr 2 do w/w ustawy i zawierające którykolwiek ze składników wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy o odpadach oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do tej ustawy, przez zwierzęta domowe - zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Tymczasem modyfikacja definicji legalnych w akcie podustawowym jest niedopuszczalna.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowane musi zostać szereg zapisów §3 regulaminu, określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Wprowadzone do załącznika do uchwały rozwiązania przewidujące, że w myśl § 3 ust. 2 regulaminu właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości przez:

1. przyłączenie nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej (§3 ust. 2 pkt 3 regulaminu) – przedmiotową kwestię reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
2. oddzielne gromadzenie nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych i gnojowicy (§3 ust.2 pkt 4 regulaminu) – w/w nakaz wynika wprost z ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006r., Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), w myśl art. 9 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy zabrania się wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych odpadów i ścieków z hodowli zwierząt, a w szczególności gnojówki, gnojowicy, obornika, ścieków z kiszzonek;
3. uprzążanie wraków pojazdów mechanicznych (§3 ust. 2 pkt 11 regulaminu), reguluje ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, a kwestie związane z usuwaniem suchych drzew lub krzewów (§3 pkt 9 regulaminu 16) zawiera ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody /Dz. U. z 2009 roku, nr 151, poz.1220 ze zm./.

Z przekroczeniem upoważnienia podjęto z kolei pkt 5 w/w § 3ust. 2 regulaminu, który zakłada, że obowiązkiem właściciela jest utrzymanie w czystości pergoli śmietnikowej i jej najbliższego otoczenia.

Umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie znajduje umieszczenie w Regulaminie obowiązku:

-oznaczenia nieruchomości przez umieszczenie w widocznym z ulicy miejscu numeru porządkowego nieruchomości (...) oraz zadbanie o jego estetyczny i czytelny wygląd (§ 3 ust. 2 pkt 19 regulaminu) – w/w zagadnienie uregulowane jest w art. 47b ust. 1ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010r., Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.);

-stosowania oraz gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego (§ 3 ust. 2 pkt 4 regulaminu)– kwestie te podlegają regulacjom zawartym w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu /Dz. U. Z 2007 r. nr 147, poz. 1033 ze zm./

Natomiast regulacje dotyczące: umieszczania plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów na urządzeniach do tego celu przeznaczonych (§ 3 ust. 2 pkt 29 regulaminu), umieszczania na terenach publicznie dostępnych, a więc w parkach, na targowiskach, placach zabaw itp., regulaminów korzystania z nich (§ 3 ust. 2 pkt 30 regulaminu) zawarte zostały bez podstawy prawnej – podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 23 października 2007r. Syg.akt: II SA/RZ 59/07.

Dodać również trzeba, że stosownie do ust. 2 pkt 1 lit. b art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych nieczystości z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, ustawodawca zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ogranicza się do konieczności uprzątnięcia ich z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do zobowiązania, jak wynika to z treści § 3 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały, właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni budynków i wnętrza budynków (pkt. 6), uprzątnięcia poprzez zamiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie itp. zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymywanie ich należytego stanu sanitarnego (pkt.12), uprzątnięcia poprzez zamiatanie, zbieranie, zmywanie, malowanie itp. zanieczyszczeń z powierzchni posadzek, podłóg, ścian i stropów przeznaczonych do wspólnego użytkowania pomieszczeń budynków wielolokalowych, np. sieni, korytarzy, piwnic, klatek schodowych, wind, studzienek okien piwnicznych, zsyków na odpady, rur spustowych rynien z kratkami do czyszczenia, a tym samym utrzymywanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (pkt. 13), uprzątnięcie przez ich usuwanie nawisów (sopli) z okapów, dachów, rynien i innych części nieruchomości (pkt. 16), jak i usuwania ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów, ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp. umieszczonych tam bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa miejscowego jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (pk18).

Powyższe odnosi się do pkt 17 § 3 ust. 2 regulaminu, który nakłada na właścicieli nieruchomości likwidowanie śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych, zgodnie z wymogami art. 4 pkt 20 oraz art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa, zgodnie z wymogami Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych, ulicach i placach. Po pierwsze umieszczenie tego obowiązku w paragrafie, dotyczącym wszystkich właścicieli nieruchomości, narusza omówiony powyżej zakres przedmiotowy art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. To samo dotyczy sytuacji, gdyby przyjąć, iż odnosi się on wyłącznie do zarządcy drogi, w rozumieniu art.5 ust. 4 tej ustawy. Przepis ten bowiem ogranicza obowiązek zarządcy do pozbywania się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej, oraz uprzątnięcia i pozbycia się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi

pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku. Po drugie, przepisy powołanego powyżej rozporządzenia Ministra Środowiska w §2 pkt 2 i 3 określają rodzaje środków chemicznych, które mogą być stosowane na drogach, w celu usunięcia śniegu i lodu, które z pewnością nie są neutralne dla środowiska, a zatem nie można wykluczyć, że są również szkodliwe. W świetle zakwestionowanego przepisu, gdyby dopuścić możliwość jego wprowadzenia do regulaminu, wówczas regulamin ten zabraniałby stosowania środków, które dopuszczają inne przepisy prawa, a to tego Rada nie posiada upoważnienia.

Niedopuszczalne jest również umieszczenie w regulaminie czystości i porządku obowiązku umieszczania w budynkach wielolokalowych, w pobliżu wejścia, tablic zawierających dane adresowe właściciela lub zarządcy, osoby bądź podmiotu wykonującego czynności w zakresie utrzymywania czystości i porządku na terenie nieruchomości, regulaminu porządkowego, spisu adresu i numerów alarmowych (pkt 20), utrzymywania terenu pasów drogowych wzdłuż ciągów komunikacyjnych w stanie wykoszonym i odkrzaczonym (pkt 21), utrzymywania czystości na przystankach, torowiskach, w przepustach, w przejściach, pod mostami i wiaduktami itp. (pkt. 22), utrzymywania w stanie wolnym od zaśmiecenie wód powierzchniowych i ich najbliższego otoczenia (pkt 23). Tego rodzaju zapisy prowadzą bowiem do nałożenia, bez podstawy prawnej obowiązków, ponad te wynikające z ustawy. Podobnie jest w przypadku nałożenia na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice, szeregu obowiązków polegających na określeniu wymagań dla placów zabaw i urządzeń, które na nich się znajdują (§5 regulamin) oraz obowiązku zlecenia firmom specjalistycznym usuwania owadów niebezpiecznych, w przypadku zasiedlenia przez nie nieruchomości (§33 regulaminu).

Podobnie wadliwy jest zapis §6 regulaminu, w którym właściciele nieruchomości, których granice przebiegają po obrysie ścian zewnętrznych budynku, faktycznie korzystający z terenu przyległego do nieruchomości, niezbędnego do właściwego użytkowania budynku, mają obowiązek utrzymywać przyległe części nieruchomości w czystości i porządku.

W § 3 ust.1 pkt 26 regulaminu Rada Miejska wprowadziła zapis umożliwiający dokonywanie doraźnych napraw pojazdów, związanych z ich bieżącą eksploatacją w obrębie nieruchomości, tylko za zgodą właściciela nieruchomości i pod warunkiem, iż nie są one uciążliwe dla sąsiadów. Pierwsze zagadnienie wkracza w sferę stosunków cywilnoprawnych między właścicielem nieruchomości, a władającym pojazdem i jako takie podlega regulacjom przewidzianym w kodeksie cywilnym, natomiast drugie ingeruje w regulacje prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. Tym samym zostały podjęte bez podstawy prawnej. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. Akt II OSK 2012/12.

Brak jest również umocowania na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - Rady do ustalania zakazów, wymienionych w § 4 regulaminu, które dotyczą :

1. spalania na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków, a także w pojemnikach oraz dopuszczenie do spalania odpadów z drewna (...), o ile nie jest to sprzeczne z zasadami współżycia społecznego,
2. wyrzucania odpadów komunalnych z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz innych nieruchomości, do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli,

3. stosowania środków chemicznych innych niż wymienione w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych, ulicach i placach, dla usunięcia śniegu i lodu.
4. niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej infrastruktury, urządzeń wyposażania placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów , (...),
5. umieszczania na pniach drzew oraz w ich koronie afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp.
6. malowania graffiti poza wyznaczonymi do tego ścianami,
7. indywidualnego wywożenia i wysypywana odpadów stałych szczególnie w miejsce do tego nieprzeznaczone,
8. wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego stacjami zlewnymi,
9. wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni ziemi,
10. składowania odpadów w miejscach do tego celu nieprzeznaczonych zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach,
11. prowadzenia akcji promocyjnej polegającej na rozdawaniu materiałów reklamowych lub wydawnictw pod warunkiem uzyskania zgody właściciela nieruchomości,
12. obowiązku organizatora zgromadzenia , zarządcy giełdy targowiska zapewnienia na terenach, na których imprezy się te odbywają zapewnienia wystarczającej ilości urządzeń do zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, utrzymywania czystości wokół nich oraz niezwłocznego usuwania urządzeń po zakończeniu oczyszczania terenu,
13. obowiązku utrzymywania należytego stanu sanitarnego , czystości i porządku w obrębie 50 od punktu , w którym osoby prowadzą działalność handlową i gastronomiczną na plażach oraz wyposażenia obiektu w kosze na śmieci i codzienne ich opróżnianie

Wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga również § 7 regulaminu, którym dopuszcza się zagospodarowanie drobnego gruzu budowlanego do utwardzenia lub naprawy zniszczonych dróg o nawierzchni gruntowej, po wcześniejszym uzyskaniu uzgodnienia z właścicielem lub zarządcą drogi. W/w przepis również nie mieści się w materii regulaminowej, bowiem dotyczy przetwarzania odpadów, a przedmiotowa kwestia uregulowana jest w innych ustawach, w tym ustawie o odpadach.

Art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach nie przewiduje również regulowania kwestii zawierania umów na utrzymywanie czystości i porządku na plażach i ich treści, jak czyni to §8 regulaminu. Zagadnienie to bowiem, jako materia z zakresu stosunków cywilnoprawnych nie może być przedmiotem niniejszego regulaminu.

W §12 regulaminu Rada wyodrębniła nową kategorię podmiotu, zobowiązanego do usuwania odpadów komunalnych tj. właściciela nieruchomości, na której prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza, czy też punktu gastronomicznego zlokalizowanego poza budynkami (§15 regulaminu) oraz właścicieli nieruchomości, na terenach których prowadzona jest działalność wiążąca się z okresowym przebywaniem osób (§16 regulaminu). Tymczasem zakres podmiotowy regulaminu został ustalony przez ustawodawcę w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach i brak jest podstawy prawnej do regulowania tej materii odmiennie w w/w regulaminie.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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. W powyższej delegacji nie mieszczą się przyjęte przez Radę zapisy §10 ust. 2 regulaminu tj. określające wymagania dla właściciela nieruchomości w zakresie miejsca gromadzenia odpadów komunalnych. Brak jest w szczególności podstaw by w ramach przedmiotowego regulaminu wprowadzać zapisy, które są regulowane przez inne przepisy powszechnie obowiązujące, w szczególności przez ustawę Prawo budowlane i przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie /Dz. U. Z 2002 roku, nr 75, poz. 690 ze zm./, jak ma to miejsce w odniesieniu do miejsc na pojemniki służące do czasowego gromadzenia odpadów stałych na działkach budowlanych (§ 22 rozporządzenia).

Nie ma również postawy prawnej do umieszczania w przedmiotowym regulaminie zapisów, dotyczących wystawiania decyzji i sposobu rozliczania się z właścicielem, o czym mówi §10 ust. 9 regulaminu.

W §11 ust. 3, ust. 4, ust. 5 i ust.6 regulaminu Gmina ustaliła wymagania dla pojazdów służących do odbioru odpadów komunalnych oraz sposób odbioru i transportu odpadów przez przedsiębiorcę. Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową, ponieważ regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, może określać wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości, a nie podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów i nieczystości. Identyczne zastrzeżenia odnoszą się do §10 ust. 11 zdanie drugie i ust. 12 regulaminu, §11 ust. 1 po średniku, oraz §22 ust. 1 zdanie drugie i ust. 5 regulaminu.

W §20 regulaminu Rada nałożyła obowiązki w zakresie usuwania odpadów na organizatorów imprez masowych, co wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. O sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Regulowanie więc tych kwestii w przedmiotowych regulaminie wkracza w zakres stosunków cywilnoprawnych między nimi (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn., akt IISA/Sz 894/08 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r. sygn. Akt II SA/Ol 156/11). W świetle powyższego, brak jest również podstawy prawnej do nakładania, jakichkolwiek obowiązków na organizatorów imprez masowych, co przewiduje §26 ust. 3 regulaminu.

W materii regulaminowej nie mieści się także treść §29 przedmiotowej uchwały, w którym zobowiązuje się właścicieli psów do systematycznego szczepienia psów przeciwko wściekliznie (ust.1 pkt 2) oraz uzyskania zezwolenia Burmistrza Biskupca na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywne (ust. 1 pkt. 9). Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o czystości i porządku w gminach, rada uprawniona jest bowiem jedynie do określania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nadmienić należy, iż zagadnienia dotyczące wścieklizny i chorób zakaźnych zwierząt zostały kompleksowo uregulowane w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt / Dz. U. 2008, nr 213, poz . 1432 ze zm./.

W §21 regulaminu Rada nakazała właścicielowi niemającemu możliwości włączenia zbiornika bezodpływowego do systemu kanalizacji sanitarnej, dobrać jego objętość w taki sposób by jego opróżnianie było konieczne nie częściej niż raz w tygodniu bez dopuszczenia do przepelnienia- przyjmując, jako podstawę ustalenia tego, zużycie wody według wodomierza lub jako równe 3 m³ na osobę na miesiąc, oraz wskazała w/w zużycie wody dla innych obiektów niewyposażonych w wodomierze. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin, określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące tylko częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W dyspozycji powyższego przepisu nie mieści się więc, określanie wielkości zbiorników bezodpływowych.

Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uchwalone w § 25 regulaminu zakazy tzn.:

1. gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużlu, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów z działalności gospodarczej;
2. spalania w pojemnikach i koszach na odpady jakichkolwiek odpadów;
3. wrzucania do pojemników na papier, tekturę:
 - a) opakowania z zawartością, np. żywnością, wapnem, cementem,
 - b) kalkę techniczną,
 - c) prospekty, foliowane i lakierowane katalogi;
4. wrzucania do pojemników i worków na opakowania szklane:
 - a) ceramikę (porcelana, naczynia typu arco, talerze, doniczki),
 - b) lustra,
 - c) szklane opakowania farmaceutyczne i chemiczne z pozostałościami zawartości,
 - d) szkło budowlane (szyby okienne, szkło zbrojone),
 - e) szyby samochodowe;
5. wrzucania do pojemników na opakowania z tworzyw sztucznych:
 - a) tworzywa sztuczne pochodzenia medycznego, mokre folie,
 - b) opakowania i butelki po olejach i smarach, puszki i pojemniki po farbach i lakierach,
 - c) opakowania po środkach chwasto- i owadobójczych;
6. wrzucania do pojemników i worków na metale- metali łączonych z innymi materiałami np. gumą;
7. wrzucania do pojemników i worków na opakowania wielomateriałowe- opakowań ani materiałów inne niż powyższe np. tetra pak;
8. wrzucania do przydomowych kompostowników i worków na odpady podlegające biodegradacji – odpadów innych aniżeli bioodpady zielone z wyjątkiem pochodzących z pielęgnacji drzew i krzewów;
9. odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiaków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe.

wprowadzone zostały bez podstaw prawnej.

W rozdziale 6 regulaminu Rada określiła obowiązki formalnoprawne i konsekwencje ich

nieprzestrzegania, nakładając w §26 regulaminu na właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, obowiązek składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a na rolników obowiązek zainstalowania odrębnych liczników do pomiaru zużycia wody na potrzeby bytowe. Natomiast w §27 regulaminu szczegółowo wskazała konsekwencje niedopełnienia w/w obowiązków, w tym tryb postępowania wobec tych podmiotów. Należy zauważyć, iż wyczerpujące-określenie w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie, oznacza również zakaz wprowadzania do niego materii nieuregulowanej w/w przepisem. Powyższe postanowienia zaś naruszają tę zasadę. Ponadto, w odniesieniu do trybu postępowania wobec właścicieli nieruchomości, w przypadkach nieprawidłowego pozbywania się przez nich odpadów z nieruchomości, zagadnienie to zostało uregulowane wprost w art. 6 w/w ustawy.

W § 29 ust. 1 pkt 4 regulaminu zabroniono wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności, w szczególności do urzędów, zakładów opieki zdrowotnej (...). Tymczasem zakazy te powinny wynikać z innych aktów tj. z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w przypadku innych nieruchomości zgodnie z decyzją dysponujących nimi osób. Te same zastrzeżenia dotyczą §4 ust. 7 oraz § 29 ust. 2 pkt 2 i 3.

W regulaminie nie powinny być uregulowane ponadto zagadnienia związane z usuwaniem padłych zwierząt (§4 ust. 8, §31 i §35 ust. 2 regulaminu), gdyż ustawodawca określił zasady, na jakich to ma się odbywać: w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach i w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt /Dz. U. Z 2003 r., nr 106, poz. 1002 ze zm./.. Ta sama uwaga dotyczy postępowania ze zwierzętami pozostawionymi bez opieki (§ 31 regulaminu) i bezdomnymi (§ 30 i § 32 regulaminu, przy czym należy dodać, iż ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003r. Nr, 106 poz. 1020 z późn. zm.) w art. 11 ust. 3 stanowi, iż wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wobec tego w tym przedmiocie winna być podjęta odrębna uchwała.

W §34 ust. 3 pkt 3 regulaminu Rada dopuściła utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej pod warunkiem: niepowodowania przez prowadzoną hodowlę, uciążliwości takich jak hałas, odory i itp. Wobec innych osób zamieszkujących nieruchomość i nieruchomości sąsiednie, a w pkt 5 tego przepisu dopuściła hodowanie pszczół w ulach, ustawionych w odległości, co najmniej 10 metrów od granicy nieruchomości, oprócz tego wprowadzając zieleni osłonową lub ogrodzenie, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Przytoczone zapisy regulaminu, wkraczają w zakres zastrzeżony dla innych przepisów, gdyż powyższe kwestie, w zakresie uciążliwości reguluje powoływany już w niniejszym rozstrzygnięciu art. 144 kc.

W §40 ust. 1 regulaminu Rada określiła podmioty uprawnione do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie postanowień regulaminu Tymczasem art. 4 ust. 2 ustawy o

utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie zawiera delegacji dla rady gminy do wskazywania podmiotów upoważnionych do kontroli przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Należy więc uznać, iż w/w zapisy za podjęte bez podstawy prawnej.

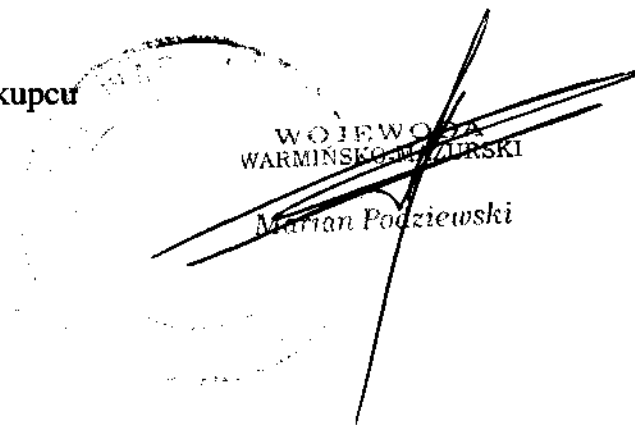
Z §40 ust. 2 załącznika do uchwały wynika, iż nieprzestrzeganie zapisów regulaminu powoduje sankcje określone w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zapis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 w/w ustawy. Tylko przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, mogą określać sankcje za ich nieprzestrzeganie. Uchwalony regulamin nie jest przepisem porządkowym, a zatem nawet pośrednie określenie sankcji, poprzez odwołanie się do przepisów ustawy jest pozbawione podstawy prawnej.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

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.

Otrzymuje:

- 1/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Biskupcu
- 2/ Burmistrz Miasta Biskupca



WOJEWÓDZA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Marian Podziewski