

PN.4131.143.2013

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 XXXI/196/2013 Rady Miejskiej Ruciane-Nida z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ruciane-Nida.**

Uzasadnienie:

Rada Miejska Ruciane-Nida, 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.), w dniu 30 stycznia 2013r. uchwałą Nr XXXI/196/2013 ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ruciane-Nida. W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała Rady Miejskiej w sposób rażący narusza prawo. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu 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) prowadzenia 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) uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycia 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, 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 Ruciane-Nida, określając bowiem w § 31-34 obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia, faktycznie nie wykonała dyspozycji z art. 4 ust. 2 pkt 8 w/w ustawy.

W § 31 regulaminu Rada zobowiązała do przeprowadzenia deratyzacji właścicieli nieruchomości, na ich koszt (§ 33 regulaminu) i wskazała postępowanie w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzających zagrożenie sanitarne, upoważniając w takiej sytuacji Burmistrza po uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, do określenia obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminu jej przeprowadzenia (§ 32 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, nieupoważniając do wskazywania podmiotów (właścicieli 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/Ol 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, w zakresie określania terminów i obszarów, podlegających obowiązkowej deratyzacji, dla Burmistrza. Nadmienić również należy, iż w świetle brzmienia w/w przepisu należy przyjąć, iż określenie w § 31 regulaminu zdanie drugie terminu przeprowadzenia deratyzacji przy użyciu pojęcia „w miarę potrzeby” nie wyczerpuje dyspozycji tego przepisu, w zakresie wyznaczenia terminu deratyzacji. Dotyczy to również sformułowania” co najmniej raz w roku” bowiem Rada określa częstotliwość a nie termin przeprowadzania deratyzacji. Rada nie wypełniła też dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy albowiem regulamin nie zawiera postanowień dotyczących wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Brak powyższych obligatoryjnych elementów regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 5 i 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXI/196/2013 Rady Miejskiej Ruciane-Nida w całości.

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

W § 1 ust. 8 regulaminu Rada wprowadziła słowniczek pojęć używanych w regulaminie modyfikując ich treść w odniesieniu do obowiązujących definicji legalnych.

W § 1 ust. 8 pkt 2 Rada zdefiniowała pojęcie nieruchomości odmiennie niż wynika to z art. 46 i art. 46¹ k. c.

W § 1 ust. 8 pkt 9 regulaminu Rada zdefiniowała pojęcie zwierząt gospodarskich odmiennie niż wynika to z art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt / Dz. U. Nr 106 z 2003r., poz. 1002 ze zm. /.

W § 1 ust. 8 pkt 10 c oraz w w pkt 20 regulaminu Rada zdefiniowała pojęcie odpadów niebezpiecznych odmiennie niż wynika to z art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach / Dz. U. z 2013r, poz. 21

W § 1 ust. 8 pkt 17 regulaminu Rada zdefiniowała pojęcie odpadów ulegających biodegradacji odmiennie niż wynika to z art. 3 ust.1 pkt 10 ustawy o odpadach.

W § 1 ust. 8 pkt 18 regulaminu Rada zdefiniowała pojęcie odpadów zielonych odmiennie niż wynika to z art. 3 ust.1 pkt 12 ustawy o odpadach.

W § 1 ust. 8 pkt 25-26 Rada zdefiniowała pojęcie zwierząt domowych i gospodarskich odmiennie niż wynika to z art. 4 pkt 17-18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt / Dz.U. Nr 106 z 2003r., poz. 1002/. Ponadto należy wskazać, że Rada pojęcie zwierząt domowych zdefiniowała już w § 1 ust. 8 pkt 8 regulaminu.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej i z przekroczeniem delegacji, wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

zakwestionowane musi zostać szereg zapisów § 2 regulaminu określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Wprowadzone przez Radę rozwiązania przewidujące, że w myśl § 2 ust. 2 regulaminu właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości przez:

- oddzielne gromadzenie nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy w przypadku prowadzenia działalności rolniczo – hodowlanej, którą należy wykorzystać zgodnie z zapisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 o nawozach i nawożeniu;
- utrzymywanie w czystości pergoli śmietnikowej i jej najbliższego otoczenia;
- uprzątnięcie i zbieranie odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków;
- uprzątnięcie, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych;
- niezwłoczne usuwanie z dachu sopli lodu i nawisów śniegu stwarzających zagrożenie dla przechodniów oraz likwidowania śliskości i gołoledzi na chodniku;
- oznaczenie nieruchomości, zgodnie z treścią art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne, przez umieszczenie w widocznym z ulicy miejscu numeru porządkowego nieruchomości;
- naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi mogą odbywać się na terenie nieruchomości, pod warunkiem że nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady będą gromadzone w sposób opisany w niniejszym regulaminie;
- uprzątnięcie poprzez zamiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie, itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarno - higienicznego;
 - uprzątnięcie 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;
 - uprzątnięcie przez właścicieli nieruchomości, niezwłocznie po opadach: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników (od granicy nieruchomości do krawędzi chodnika), przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącej dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości a także nieruchomości, w tym z podwórzy, przejść, bram, itp. (przy czym należy to realizować w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów), oraz posypanie piaskiem chodnika; uprzątnięte błoto, śnieg, lód należy złożyć na skraju chodnika, tak by mogły je sprzątnąć służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczalny płatny

postój lub parkowanie samochodów; umieszczanie na terenach publicznie dostępnych, a więc w parkach, na targowiskach, placach zabaw, itp., regulaminów korzystania z nich;

- umieszczenie w budynkach wielolokalowych, w pobliżu wejścia, tablic zawierających: dane adresowe właściciela lub zarządcy, dane adresowe osoby bądź podmiotu wykonującego czynności w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, regulamin porządkowy, spis adresów i numerów telefonów alarmowych; uiszczanie opłat za odbieranie odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych na zasadach ustalonych uchwałą Rady Miejskiej Ruciane-Nida;
- dbanie o czystość i estetykę budynków i ogrodzeń;
- utrzymywanie nieruchomości niezabudowanych, nie będących rolnymi, ani obszarami chronionymi w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody, ani obszarami leśnymi, ani gruntami pod wodami, ani obszarami, na których wydobywane są kopaliny, w stanie wolnym od zachwaszczenia z wykoszoną trawą;
- utrzymywanie rowów melioracyjnych i odwadniających przy drogach i torach w stanie drożności i wykoszenia;
- utrzymywanie w stanie wolnym od zaśmiecenia wód powierzchniowych i ich najbliższego otoczenia;
- niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków;
- stosowanie oraz gromadzenie obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego w miejscach spełniających wymogi przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2007 r. Nr 147, poz. 1033 z późn. zm.), czyli na podłożu utwardzonym i uszczelnionym w zbiornikach na odchody o pojemności umożliwiającej przechowywanie ich przez wymagany przepisami okres;
- pielęgnację i utrzymywanie estetycznego wyglądu parków, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno komunalnych jak będących własnością osób fizycznych i prawnych;
- zobowiązanie właścicieli nieruchomości zadrzewionych i zakrzaczonych położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego (chodników, dróg) do ich utrzymania w stanie nie utrudniającym bezpiecznego korzystania z pasa drogowego;
- umieszczanie plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów na urządzeniach do tego celu przeznaczonych;
- coroczną wymianę piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenach publicznie dostępnych;
- zgłaszanie w Urzędzie Miasta i Gminy w Rucianem-Nidzie lub Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w Piszcu faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę;

Tak samo poza upoważnieniem ustawowym Rada podjęła w całości § 3 regulaminu

poprzez wprowadzenie na terenie Miasta i Gminy Ruciane-Nida zakazów:

1. spalania zmieszanych odpadów komunalnych, tworzyw sztucznych, gumy, odzieży, mebli oraz odpadów niebezpiecznych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków, a także w pojemnikach;
2. wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz innych nieruchomości do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli
3. wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu;
4. zakopywania padłych zwierząt;
5. wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi;
6. indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości;
7. składowania odpadów w miejscach nieprzeznaczonych do tego celu zgodnie z ustawą o odpadach;
8. stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu;
9. malowania graffiti poza wyznaczonymi do tego celu ścianami;
10. indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych szczególnie w miejsca do tego nieprzeznaczone;
11. wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni nieruchomości;
12. zajmowania pasa drogowego (chodniki, pobocza, jezdnie, rowy przydrożne) celem składowania odpadów lub materiałów budowlanych; na zajęcie pasa drogowego wymagana jest zgoda zarządcy drogi i pobierana jest za to opłata zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.);
13. dokonywania zmian naturalnego ukształtowania terenu w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.);
14. na terenach, na których organizowane są imprezy masowe, zgromadzenia o charakterze publicznym wprowadza się obowiązek zapewnienia wystarczającej ilości urządzeń do zbierania odpadów komunalnych, utrzymywania czystości wokół nich oraz niezwłocznego usuwania urządzeń po zakończeniu oczyszczania terenu;
15. wyposażenia nieruchomości w pojemniki metalowe do zbierania popiołu i żużla przez właścicieli nieruchomości, w których ogrzewanie pomieszczeń odbywa się poprzez spalanie węgla, drewna i innych stałych materiałów energetycznych;

W § 8 ust. 2 i 3 regulaminu Rada postanowiła, że na działkach budowlanych należy przewidzieć miejsca na pojemniki służące do czasowego gromadzenia odpadów stałych, z uwzględnieniem możliwości ich segregacji; mogą to być:

- 1) zadaszone osłony lub pomieszczenia ze ścianami pełnymi bądź ażurowymi;
- 2) wyodrębnione pomieszczenia w budynku;
- 3) utwardzone place do ustawiania kontenerów z zamykanymi otworami

wrzutowymi;

Ponadto odległość miejsc na pojemniki i kontenery na odpady stałe, o których mowa wyżej, powinna wynosić co najmniej 10 m od okien i drzwi do budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi do pobytu ludzi oraz co najmniej 3 m od granicy z sąsiednią działką; zachowanie odległości od granicy działki nie jest wymagane, jeżeli osłony lub pomieszczenia stykają się z podobnymi urządzeniami na działce sąsiedniej; Takie unormowanie jest niezgodne z prawem albowiem zgodnie z art. 1 ust.1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy regulamin winien określać obowiązki właścicieli nieruchomości, a nie dotyczyć działek budowlanych.

Unormowanie § 8 ust. 12 regulaminu:” w ramach zryczałtowanej opłaty odbierane są wyłącznie odpady budowlano-remontowej rozbiórkowe powstające w wyniku prowadzenia drobnych prac nie wymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do starosty; odpady, które nie spełniają tej definicji przedsiębiorca odbiera za dodatkową opłatą określoną w przetargu;” pozostaje też poza upoważnieniem ustawowym.

Poza upoważnieniem wynikającym z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozostaje też unormowanie § 9 ust. 3-4 regulaminu:” pojazdy odbierające nieczystości płynne i odpady komunalne winny codziennie wyjeżdżać z bazy czyste oraz powinny być zabezpieczone w taki sposób aby nie powodować podczas transportu zanieczyszczenia terenu;

Zanieczyszczenia powstające w wyniku załadunku i transportu odpadów komunalnych oraz nieczystości płynnych pracownicy podmiotu uprawnionego mają obowiązek natychmiast usunąć”

To samo dotyczy § 10 ust. 2-3 regulaminu, w którym Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do bieżącego sprzątnięcia terenu nieruchomości, w szczególności niezwłocznie po zakończeniu działalności w danym dniu i skutecznego zapobiegania zanieczyszczaniu terenów przyległych odpadami powstającymi w wyniku funkcjonowania działalności gospodarczej. W § 13 ust. 4 pkt 11 regulaminu Rada postanowiła, że w przypadku lokali handlowych i gastronomicznych dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie na zewnątrz, poza lokalem, co najmniej jednego pojemnika na odpady. Takie unormowanie pozostaje poza delegacją ustawową.

W § 13 ust. 14 Rada postanowiła, że właściciel nieruchomości zapewnia utrzymanie czystości i porządku na jej terenie przez dostosowanie wielkości zbiornika bezodpływowego do ilości osób przebywających na jej terenie, w taki sposób by opróżnianie było konieczne nie częściej niż raz w tygodniu bez dopuszczenia do przepełnienia. Podobnie przepustowość przydomowej oczyszczalni ścieków musi zostać dostosowana do ilości mieszkańców w sposób zapewniający uzyskanie stopnia ich oczyszczania określonego w przepisach odrębnych. 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. To samo dotyczy unormowania § 17 i § 18 ust.4 i § 19 ust. 3 regulaminu. Poza delegacją ustawową jest unormowanie § 16 regulaminu o treści: „organizatorzy imprezy masowej są zobowiązani do wyposażenia miejsca, na którym odbywa się ona w jeden pojemnik o pojemności 120 l na 20 osób uczestniczących w imprezie oraz w szalety przenośne w ilości jeden szalek na 100 osób uczestniczących w imprezie jeżeli czas jej trwania nie przekracza 4 godzin, jeśli jest on dłuższy ilości te należy zwiększyć o 50% w stosunku do podanych wyżej, na każde następne 4 godziny trwania imprezy; organizatorzy imprezy są zobowiązani zawrzeć umowy z przedsiębiorcami na dostarczenie pojemników i szaleków oraz opróżnienie i uprzątnięcie ich. Jak już wspomniano wyżej regulamin ma dotyczyć właścicieli nieruchomości, a nie organizatorów imprez masowych

Konsekwencje nierealizowania obowiązków nałożonych regulaminem Rada określiła w § 21 ust. 1 i 2 regulaminu w sposób następujący:” wykonywanie przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie wyposażenia nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich we właściwym stanie, przyłączenia do sieci kanalizacyjnej lub wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników podlega kontroli wykonywanej przez upoważnione służby; w przypadku stwierdzenia niewykonywania tych obowiązków Burmistrz Miast i Gminy Ruciane-Nida występuje o ukaranie w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, albo wydaje decyzję nakazującą ich wykonanie; jej wykonanie podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j. t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015).

Burmistrz Miasta i Gminy Ruciane-Nida dokonuje kontroli wykonywania obowiązku zawarcia przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy lecz powstają odpady komunalne oraz wszystkich nieruchomości, które winny być wyposażone w szczelne zbiorniki bezodpływowe, umów na usługi odbioru odpadów i opróżniania zbiorników bezodpływowych, oraz wykonywania przez nich obowiązku uiszczania z tego tytułu opłat.

Natomiast w § 35 regulaminu Rada postanowiła:” upoważnieni przez Burmistrza Miasta i Gminy Ruciane-Nida pracownicy oraz jednostki upoważnione do kontroli na mocy odrębnych przepisów, są uprawnieni do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień Regulaminu. Pracownicy przeprowadzający kontrolę legitymować się będą wobec użytkowników nieruchomości legitymacją służbową.

Wszelkie nieprawidłowości dotyczące stanu czystości i porządku na terenie gminy Ruciane-Nida można zgłaszać do Urzędu Miasta i Gminy w Rucianem-Nidzie.

Urząd Miasta i Gminy w Rucianem-Nidzie będzie inicjował działania, jak również będzie popierał inicjatywy mieszkańców mające na celu poprawę czystości i

porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego gminy”
Zarówno § 21 ust.1-2 jak i § 35 regulaminu pozostają poza delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 9 u ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach / Dz. U.2012, poz.391/ wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy.

Na podstawie zaś art. 5 ust.6 tejże ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje nadzór nad realizacją obowiązków zachowania czystości i porządku, wynikających z ustawy o utrzymaniu i czystości w gminie.

Natomiast w art. 10 ust.2 a i ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidziana jest kara grzywny za nieprzestrzeganie obowiązków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku ze wskazaniem, że postępowanie toczy się według przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenie.

Zatem postanowienie Rady zawarte w § 21 ust. 1 i 2 regulaminu stanowi powtórzenie art. 5 ust.6 i art. 9 u ust.1 oraz art. 10 ust. 2 a i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach / Dz. U.2012, poz.391/. Ponadto, stosownie do art. 40 ust.3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących może wydawać przepisy porządkowe i przewidywać w nich karę grzywny. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie jest takim aktem prawnym i Rada nie może samodzielnie ustanowić odpowiedzialności karnej za jego nieprzestrzeganie, tym bardziej, że jest to uregulowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Takie stanowisko wyraził również NSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19.01.1999 r, sygn. akt II SA/Bk 29/08

Powtórzenie przepisów ustawowych jest zbędne i sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, albowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i może stać się przyczyną niejasności interpretacyjnych.

W § 21 ust. 5 Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do przechowywania przez okres dwóch lat dowodów uiszczenia opłat za odbiór odpadów i opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Taka regulacja regulaminu nie znajduje podstawy prawnej do jej podjęcia. W § 22 regulaminu Rada postanowiła:”Osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego, ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt.”

Tymczasem kwestie odpowiedzialności za zachowanie zwierząt reguluje art. 431 k.c. W § 22 ust.2 pkt 1-5 regulaminu Rada postanowiła, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy:”

- niezwłoczne zgłoszenie w Urzędzie Miasta i Gminy w Rucianem-Nidzie faktu posiadania psa celem zarejestrowania oraz naliczenia podatku od posiadania psa;

- opłacanie podatku od posiadania psów, którego wysokość ustala corocznie rada gminy. Podatek należy wpłacić do końca marca danego roku lub w ciągu miesiąca od dnia wejścia w posiadanie psa;
- systematyczne szczepienie przeciwko wściekliznie zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.), która nakłada obowiązek szczepienia psów w wieku powyżej trzech miesięcy i okazywanie na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu;
 - uzyskanie zezwolenia Burmistrza Miasta i Gminy Ruciane-Nida na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. z 2003 r., Nr 77, poz. 687)”

Takie unormowanie przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. To samo dotyczy nałożenia obowiązku prowadzenia psa z nałożonym kagańcem jeżeli jego wysokość liczona od początku przednich łap do punktu poza łopatkami wynosi 30 cm. Taka norma prawna jest niezrozumiała dla jej odbiorców i spowoduje jej niewykonalność. Poza tym egzekwowanie takiego obowiązku byłoby utrudnione. Zdaniem organu nadzoru kagańiec ma zabezpieczać ludzi przed pogryzieniem przez psa i pogryzienie to nie jest zależne od wielkości psa.

W § 23 ust. 2 pkt 2-3 i 7 regulaminu Rada postanowiła, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy

- nie wprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów – przewodników;
- nie wprowadzanie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej;
- niedopuszczanie do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe;

Rada nie jest upoważniona do wprowadzenia w regulaminie czystości i porządku zakazów wprowadzenia wszelkich zwierząt na określone tereny i do określonych miejsc. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12 formułowanie całkowitego zakazu wprowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc jest naruszeniem art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zobowiązanie też właścicieli zwierząt domowych do niedopuszczania do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe leży też poza delegacją ustawową.

Poza delegacją ustawową pozostaje też uregulowanie zawarte w § 25-27 regulaminu, w których to Rada postanowiła, że zwierzęta pozostawione bez opieki, wobec których nie zastosowano zabezpieczeń wyżej wymienionych podlegają schwytaniu i dowiezieniu do schroniska dla bezdomnych zwierząt. Właściciele, którzy w

nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi psami ponoszą koszty ich schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia. Zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy reguluje odrębna uchwała Rady Miejskiej Ruciane-Nida w sprawie uchwalenia „Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.”

W § 28 regulaminu Rada postanowiła, że obowiązek unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych należy do osób posiadających zwierzęta, do zarządcy drogi, gdy padłe zwierzę znajduje się na jezdni lub w obrębie pasa drogowego, do gminy w odniesieniu do pozostałych terenów.

Rada nie ma upoważnienia do ustanowienia obowiązków w zakresie unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych.

W § 29 ust. 3 pkt 2 Rada postanowiła, że dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej pod warunkiem, że wszelka uciążliwość hodowli dla środowiska, w tym emisje będące jej skutkiem zostaną ograniczone do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona. A w § 29 ust. 4 pkt 1 i 3 regulaminu Rada postanowiła, że prowadzący chów zwierząt gospodarskich zobowiązani są składować obornik w odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej nieruchomości, na terenie płaskim, tak by odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości a pszczoły trzymać w ulach ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Powyższe przepisy wkraczają w zakres prawa sąsiedzkiego uregulowanego w art. 144 k.c. Należy wskazać, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ruciane-Nida uchwalony w dniu 8 lutego 2006 roku stracił moc na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw / Dz.U. Nr 152 z 2011r., poz. 897/, tymczasem Rada w § 3 uchwały stwierdziła utratę jego mocy, działając w ten sposób bez podstawy prawnej.

Mając powyższe na uwadze 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 Ruciane-Nida
- 2/ Burmistrz Miasta Ruciane-Nida

WOJEWODA
w/z
Janusz Kucianica
WICEWOJEWODA

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Elżbieta Sobańska