

Olsztyn, 30 kwietnia 2013r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.327.2013

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 z dnia 27 marca 2013 roku nr XXXVI/218/2013 Rady Miejskiej w Miłomłynie w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłomłyn.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Miejska w Miłomłynie, 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 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłomłyn, stanowiący załącznik do uchwały nr XXXVI/218/2013.

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 regulaminu określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin dotyczące: wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

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.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu stwierdził, iż nie wyczeruje on wszystkich obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku. Rada Miejska w Miłomłynie określając w nim bowiem w § 24 obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia, faktycznie nie wykonała dyspozycji z art. 4 ust. 2 pkt 8 w/w ustawy.

W § 24 regulaminu Rada zobowiązała do przeprowadzenia deratyzacji właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi i jednorodzinymi, określając terminy ich przeprowadzenia (ust. 1), sposób jej przeprowadzenia (ust. 2), obiekty gdzie jest ona przeprowadzana oraz ustaliła (ust.3), iż koszty deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości (ust. 4)

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 rady 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.).

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 XXXVI/218/2013 Rady Miejskiej w Miłomłynie.

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

W § 2 regulaminu Rada formułując definicje: odpadów opakowaniowych (ust.11), posiadacza odpadów (ust. 16), recyklingu (ust. 17), zbierania odpadów (ust. 18) zmodyfikowała

ich zakres pojęciowy, określony: odpowiednio w art. 3 ust. 3 pkt 1 (w odniesieniu do odpadów opakowaniowych) ustawy z dnia 11 maja 2001 roku o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638 ze zm), art. 3 ust. 2 pkt 19 (w odniesieniu do posiadacza odpadów), art. 3 ust. 2 pkt 23 (w odniesieniu do recyklingu), art. 3 ust. 3 pkt 34 (w odniesieniu do zbierania odpadów) ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm). Tymczasem modyfikacja definicji legalnych w akcie podstawowym jest niedopuszczalna.

W § 5 regulaminu Rada dopuściła kompostowanie odpadów zielonych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie i na własne potrzeby, „jeżeli niepowoduje to uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko”, natomiast w § 14 ust. 2 regulaminu zezwoliła na dokonywanie napraw pojazdów poza warsztatami, związanych z bieżącą eksploatacją tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy gdy „nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje są niezgodne z prawem, gdyż takie zapisy wkraczają w regulacje, dotyczące prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c i tym samym zostały wprowadzone bez podstawy prawnej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. syg. Akt II OSK 2012/12, uznał iż: „uzależnianie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, po pierwsze wkracza w regulacje prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c., po drugie wprowadza warunek braku zanieczyszczenia środowiska, który jest zbyt ogólny, aby adresaci normy mogli go zachować”. Nadto należy zauważyć, iż art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach, dopuszcza kompostowanie przez osoby fizyczne na własne potrzeby, bez konieczności spełnienia przez nie innych warunków.

W § 6 ust. 1 pkt 7 regulaminu Rada określając pojemność pojemników w punktach handlowych innych niż wskazane w pkt 6, wskazała, iż każdy z takich punktów powinien być wyposażony, w co najmniej 1 kosz uliczny ustawiony przy każdym wejściu do obiektu. Zapis ten nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt. 2 w/w ustawy, gdyż w istocie Rada w tym przypadku zastosowała kryterium przedmiotu działalności prowadzonej na danej nieruchomości, a nie kryteria przewidziane w ustawie tj. średnią ilość wytwarzanych odpadów, czy liczby osób korzystających z pojemniów.

Niedopuszczalne jest również umieszczenie w regulaminie czystości i porządku zakazów, odnośnie zagęszczania odpadów komunalnych, wrzucania substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu oraz wlewania substancji ciekłych, umieszczania w pojemnikach do zbierania odpadów zmieszanych odpadów komunalnych innych odpadów, takich jak odpady budowlane i rozbiórkowe, przeterminowane leki, chemikalia, zużute baterie i akumulatory, zużute sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużute opony , które należy zbierać oddzielnie i usuwać na zasadach określonych w niniejszej uchwale oraz umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, odpadów niebezpiecznych oraz pochodzących z działalności gospodarczej (§ 7 regulaminu) oraz wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu zlewniami, indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości i wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów (§ 18 regulaminu). Tego rodzaju zapisy prowadzą bowiem do nałożenia, bez podstawy prawnej, obowiązków ponad te wynikające z ustawy.

§ 14 ust. 1 i 3 regulaminu, w których Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do

utrzymania na ich terenie porządku i czystości oraz należytego stanu sanitarno higienicznego. Tymczasem rada gminy posiada kompetencje tylko do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nie zaś formułowania wymagań w tym zakresie w odniesieniu do całej nieruchomości.

W § 15 ust. 1 **regulaminu**, Rada określiła wymaganą wielkość zbiorników bezodpływowych oraz przepustowości przydomowej oczyszczalni ścieków, znajdujących się na terenie nieruchomości. 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 oraz przepustowości przydomowej oczyszczalni ścieków.

W § 15 ust. 2 **regulaminu** Rada nałożyła obowiązki w zakresie usuwania odpadów i nieczystości ciekłych na organizatorów imprez masowych i zawierania umów z podmiotami uprawnionymi na dostarczanie pojemników i szaleatów, 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 przedmiotowym 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). Ponadto przedmiotowy regulamin skierowany jest do właścicieli nieruchomości, a obowiązki organizatorów imprez masowych reguluje ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych /Dz. U. z 2009 r., nr 62, poz. 504 ze zm./

W § 17 ust. 1 **regulaminu** Rada określiła maksymalny termin opróżniania zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych przez podmiot uprawniony, a w ust. 2 zobowiązała do natymczasowego usunięcia przez pracowników podmiotu uprawnionego, do usuwania zanieczyszczeń powstałych w wyniku transportu nieczystości płynnych. Powyższe regulacje wykraczają 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.

Przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, występuje również w § 17 ust. 3 **regulaminu**, w którym Rada zobowiązała właściciela nieruchomości do natychmiastowego usunięcia zanieczyszczeń, w przypadku przepelnienia i przelewania się zbiornika na odbiór nieczystości ciekłych na powierzchnię oraz przenikaniu do gruntu.

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 **§ 20 ust. 1 regulaminu**, właścicieli nieruchomości do usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie tylko z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz z wyłączeniem przewidzianym w art. 5 ust. 1 pkt 4 po średniku ustawy.

Ponadto w **§ 20 ust. 2 regulaminu**, określono, iż w przypadku usuwania śniegu lub lodu z użyciem środków, o których mowa w ust. 1 pkt.2 regulaminu, właściciel nieruchomości ma to wykonać w sposób nieumożliwiający przedostanie się ich, do układu korzeniowego roślin. Przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach /Dz. U. nr 230, poz. 1960/, w § 2 pkt 2 i 3 określają rodzaje środków chemicznych, jakie 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 zapisu regulaminu, gdyby środki chemiczne wymienione w tym rozporządzeniu były szkodliwe dla środowisko (a tylko wówczas taki zakaz z regulaminu ma sens), mocą tego regulaminu nie mogłyby być stosowane.

W **§ 22 pkt 1 lit. b regulaminu**, Rada nałożyła na właścicieli psów obowiązek uzyskania zezwolenia Burmistrza na utrzymanie psa rasy uznanej za agresywną pomimo, iż zagadnieniami tymi zajmują się kompleksowo odrębne przepisy, zawierające również samoistne sankcje karne.

Należy podkreślić, iż pozostawienie zapisów w regulaminie, które polegają na przytoczeniu innych przepisów jest niedopuszczalne. Po pierwsze byłoby to sprzeczne z zasadą przyzwoitej legislacji, a po drugie sankcjonowałoby w konsekwencji możliwość – pomimo braku bezpośredniej normy prawnej, wielokrotnego karania za ten sam czyn, w oparciu o różne podstawy prawne. W jednym przypadku za naruszenie przepisów konkretnej ustawy na podstawie art. 37a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt /Dz. U. 2003, nr 106, poz. 1002 ze zm./, w drugim za naruszenie obowiązków wynikających z regulaminu.

W **§ 22 pkt 2 lit. b regulaminu** zabroniono wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt tj. (...) 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.

W regulaminie nie powinny być uregulowane ponadto zagadnienia związane z usuwaniem padłych zwierząt (**§ 22 ust. 4 i § 23 ust. 6 regulaminu**), gdyż ustawodawca określił zasady, na jakich to ma się odbywać: w ustawie o odpadach i ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi /Dz. U. z 2008 r., nr 234, poz. 1570 ze zm./.

Ponadto Rada w regulaminie przyjęła, iż utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej jest możliwe tylko, gdy wszelkie uciążliwości hodowli, w tym emisje będące jej skutkiem, zostaną ograniczone do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona (**§ 23 ust. 5 pkt 2 regulaminu**), gromadzenie i usuwanie

nieczystości, które nie są obornikiem i gnojówką, w sposób przewidziany dla ścieków (§ 23 ust. 5 pkt 2 regulaminu), składowania obornika w odległości, co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej drogi publiczne, na terenie płaskim, tak by odcieki nie mogły przedostać się na teren sąsiedniej nieruchomości (§ 23 ust. 5 pkt 3 regulaminu), a pszczoły będą trzymane w ulach ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości (§ 23 ust. 5 pkt 5 regulaminu).

Powyższe postanowienia wkraczają w zakres zastrzeżony dla innych przepisów, gdyż powyższe kwestie, w zakresie uciążliwości regulują: powoływany już w niniejszym rozstrzygnięciu art. 144 kc, natomiast co do zanieczyszczania odchodami zwierząt inne ustawowe regulacje prawne tj. ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu /Dz. U. Nr 147, poz. 1053 ze zm./.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do § 23 ust. 4 regulaminu, w którym dopuszczono utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, bez zachowania wymogów przewidzianych w ust. 1-3 tego artykułu, gdy jest to podstawowe źródło utrzymania rodziny, a na chów wyrażą zgodę sąsiedzi będący stronami postępowania w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego oraz burmistrz.

Ponadto w § 3 uchwały przyjęto, iż traci moc uchwała nr XXXV/210/13 Rady Miejskiej w Miłomłynie z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymywania czystości i porządku na terenie Gminy Miłomłyn. Tymczasem powyższa uchwała nigdy nie weszła w życie, gdyż Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził jej nieważność rozstrzygnięciem z dnia 29 marca 2013 r. nr PN.4131.217.13. W związku z tym brak jest podstawy prawnej do uchylenia nieistniejącego faktycznie aktu prawnego.

W tym stanie rzeczy postanowiono 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

Marian Godziewski

Otrzymują:
Przewodniczący Rady Miejskiej w Miłomłynie
Burmistrz Miłomłyna

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobaniś