

PN.4131. 83 .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 ze zm.) **stwierdzam nieważność** załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta Lubawa nr XXI/237/2012 z dnia 19 grudnia 2012r. w sprawie Regulaminu utrzymania i porządku na terenie miasta Lubawa, w części dotyczącej:

-§ 1, § 4 ust. 2-5, 9 – 13, 15 - 26, 29-34, 37, § 5 pkt 8-9, § 6 pkt 1, § 7, § 9 pkt 1 – 7 i 9, § 14, § 15 pkt 4 – 5, § 16 ust. 3, § 18, § 19 ust. 2, § 20 – 22, § 24 wyrażenie „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”, § 25 ust. 1 pkt 2 i 3, § 25 ust. 2 pkt 6 – 7, ust. 3, § 26, § 27, § 28 ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 2 i 4 oraz § 33.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Lubawa, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 Lubawa.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta – w części wskazanej w sentencji - w sposób rażący narusza obowiązujące prawo.

Na wstępie należy zauważyć, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m. in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania.

Jednym z instrumentów pomocnych w realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

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 ustępu 2 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 oraz 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 przedmiotowej uchwały stwierdził, iż Rada Miasta Lubawa, ustalając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa w sposób jednoznaczny w art. 1 pkt 1, że materia nią uregulowana

dotyczy wyłącznie zadań gminy oraz obowiązków właścicieli nieruchomości. Pojęcie „właścicieli nieruchomości” wyjaśnione zostało w art. 2 pkt 4 w/w ustawy. W tej sytuacji, zapis § 1 uchwały wskazujący, iż regulamin obowiązuje poza właścicielami nieruchomości także mieszkańców oraz osoby czasowo przebywające na terenie miasta Lubawa, uznać należy za niedopuszczalny.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowane musi zostać szereg zapisów Rozdziału 2. Regulaminu określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Wprowadzone do załącznika do uchwały rozwiązania przewidujące, że w myśl § 4 Regulaminu właściciele nieruchomości, zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości przez:

- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej (ust. 2), oddzielne gromadzenie nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy, w przypadku prowadzenia działalności rolniczo – hodowlanej, którą należy wykorzystywać zgodnie z zapisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 o nawozach i nawożeniu (ust. 4). Przedmiotowe kwestie reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponadto nakaz oddzielnego gromadzenia ścieków bytowych i gnojówki oraz gnojowicy 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;
- sprzątanie i zbieranie odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków (ust. 5). Sposób korzystania z rzeczy będących przedmiotem własności uregulowany został w art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.);
- usuwanie pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz wraków pojazdów mechanicznych z terenu nieruchomości. Wskazana przez organ stanowiący gminy ustawa z dnia 20 stycznia 2005r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2005r., nr 25, poz. 202 z późn. zm.) w sposób wyczerpujący reguluje zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji. W/w akt normatywny nie przewiduje żadnego uprawnienia rady w realizacji przedmiotowego zamierzenia, nie upoważnia również, podobnie jak ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do wprowadzenia jakichkolwiek zapisów z tej dziedziny do Regulaminu;
- sprzątanie – poprzez: zmiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarno – higienicznego (ust. 10);
- sprzątanie – poprzez: zmiatanie, 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, studzienek, okien piwnicznych, zsypów na odpady, rur spustowych, rynien z kratkami do czyszczenia, a tym samym utrzymywanie ich należytego stanu sanitarno – higienicznego (ust. 11);
- sprzątanie przez właścicieli nieruchomości niezwłocznie po opadach śniegu, błota pośniegowego, lodu z powierzchni chodników, a także nieruchomości – w tym z podwórzy, przejść, bram itp., przy czym należy to realizować w sposób niezakłócający 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 (ust. 12).

Umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie znajduje umieszczenie w Regulaminie obowiązku uprzątnięcia 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 z nieruchomości, w tym z podwórzy, przejść, bram, itp. (przy czym należy to realizować w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów) oraz posypanie piaskiem chodnika. 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 w myśl art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007r, Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Ustawa zastrzega ponadto, że właściciel nie jest obowiązany do sprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Użyte w uchwale sformułowania podwórza, przejścia, bramy muszą być z jednej strony uznane za wykraczające poza upoważnienie ustawowe, a z drugiej nie mogą być uznane za czytelne, jasne i zgodne z ustawą. Rozpoznając sprawę nie można stracić z pola widzenia okoliczności, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (patrz wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., SA/Gd 2949/94, OWSS 1996, Nr 3, poz. 91). Za niedopuszczalne należy uznać unormowanie, w świetle którego prawodawca gminny rozciąga obowiązki właściciela nieruchomości ponad obowiązek normatywny. Przytoczony zapis uchwały stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe; brak bowiem kompetencji ustawowych do nakładania na właścicieli dodatkowych (ponad określone w art. 4 ustawy) obowiązków (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 grudnia 2009r. II SA/Wr 470/09). Dodać trzeba również, że 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. z 2005r., Nr 230, poz. 1960) w § 2 pkt 2, 3 upoważniają, na drogach publicznych oraz ulicach i placach do używania środków chemicznych w postaci stałej: chlorek sodu (NaCl), chlorek magnezu (MgCl₂) chlorek wapnia (CaCl₂) oraz środków chemicznych w postaci zwilżonej chlorek sodu (NaCl), chlorek magnezu (MgCl₂), chlorek wapnia (CaCl₂). W myśl art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007r, Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) chodnik jest częścią drogi przeznaczoną do ruchu pieszych. W praktyce przewidując usuwanie śniegu, lodu z powierzchni chodników jedynie poprzez posypanie piaskiem chodnika Rada Lubawa z rażącym naruszeniem prawa wprowadziła zakaz używania środków chemicznych przy uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

-sprzątnięcie piasku z chodnika w sposób niezakłócający ruch pieszych (ust. 13);

-usuwanie nawisów/sopli z okapów, rynien i innych części nieruchomości, realizując w ten

sposób zapisy § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra spraw Wewnętrznych z dnia 16 sierpnia 1999r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (ust. 15);

- zapobieganie śliskiej nawierzchni 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 1985r. o drogach publicznych przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi niedziałającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005r. w sprawie rodzajów i warunków stosowanie środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych, ulicach i placach (ust. 16);
- usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp., umieszczonych tam bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa miejscowego, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (ust. 17);
- oznaczenie nieruchomości, zgodnie z treścią art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, przez umieszczenie w widocznym z ulicy miejscu numeru porządkowego nieruchomości oraz zadbanie o ich estetyczny i czytelny wygląd (ust. 18).

W/w zagadnienie uregulowane jest we wskazanym przez Radę art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010r., Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.). Podobnie w tym przypadku przedmiotowa ustawa nie przewiduje uprawnienia rady ingerowania w realizację tego zadania. Powyższy akt prawny oraz ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniają ponadto do umieszczania jakichkolwiek zapisów z tej dziedziny w Regulaminie;

- umieszczenie w budynkach wielolokalowych w pobliżu wejścia tablic zawierających dane adresowe właściciela lub zarządcy oraz numery telefonów alarmowych (ust. 19);
- utrzymywanie nieruchomości niezabudowanych niebędących rolnymi ani obszarami chronionymi w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody, ani obszarami leśnymi, ani gruntami pod wodami, ani obszarami, na których wydobywane są kopaliny w stanie wolnym od zachwaszczenia z trawą wykoszoną do wysokości minimum 15 cm (ust. 20);
- utrzymywanie odlogowanych nieruchomości rolnych w stanie ugoru czarnego lub zajętego (ust. 21);
- utrzymywanie czystości na obszarach nieruchomości leśnych (ust. 22);
- utrzymywanie rowów melioracyjnych i odwadniających przy drogach i torach w stanie drożności i wykoszenia (ust. 23);
- utrzymywanie skarp nasypów i wykopów poprowadzonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych w stanie wykoszonym (ust. 24);
- utrzymywanie czystości na przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach, pod mostami, wiaduktami itp. (ust. 25) – w tym zakresie kwestie te reguluje art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz m. in. określający warunki i zasad korzystania z przystanków dział II rozdziału 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011r. Nr 5, poz. 13).
- utrzymywanie w stanie wolnym od zaśmiecania wód powierzchniowych i ich najbliższego otoczenia (ust. 26);
- drobne naprawy, a więc wymiana kół, świec zapłonowych, uzupełnianie płynów regulacje pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi na terenie nieruchomości dozwolone są tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy,

gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy (ust. 29);

-stosowanie oraz gromadzenie obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego w miejscach spełniających wymogi przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2007r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2007r. Nr 147 poz. 1033 ze zm.) - ust. 30;

-pielęgnację i utrzymywanie estetycznego wyglądu ogródków jordanowskich, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno komunikacyjnych, jak i będących własnością osób fizycznych i prawnych (ust. 31);

-coroczną wymianę piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenach publicznie dostępnych (ust. 32). Pojęcie „utrzymanie porządku” ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do wprowadzenia obowiązku utrzymania znajdujących się na placach zabaw dla dzieci urządzeń służących do zabawy dzieci w należytej czystości i estetyce oraz właściwym stanie technicznym.

-umieszczanie – w razie potrzeby – plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów na urządzeniach do tego celu przeznaczonych (ust. 33). Umieszczanie plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów na urządzeniach do tego celu przeznaczonych – nie są również materia regulowaną regulaminem czystości i porządku w gminach (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 23 października 2007r. sygn. akt II SA/Rz 59/07).;

-umieszczanie na terenach publicznie dostępnych, a więc w parkach, na targowiskach, placach zabaw itp. Regulaminów korzystania z tych obiektów (ust. 34);

-zgłaszanie do urzędu miasta faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę (ust. 37).

Z przekroczeniem podstawy prawnej podjęto ponadto w § 9 zapisy obejmujące następujące zakazy:

1) parkowania pojazdów mechanicznych na drogach publicznych i placach, poza miejscami dozwolonymi (pkt 1);

2) spalania jakichkolwiek odpadów komunalnych na terenie otwartym, w pojemnikach oraz w piecach nieprzeznaczonych do tego celu; dopuszcza się spalanie odpadów z drewna niezawierającego substancji niebezpiecznych (pkt 2);

3) stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu (pkt 3). 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. z 2005r., Nr 230, poz. 1960) w § 2 pkt 2, 3 upoważniają na drogach publicznych oraz ulicach i placach do używania środków chemicznych w postaci stałej: chlorek sodu (NaCl), chlorek magnezu (MgCl₂) chlorek wapnia (CaCl₂) oraz środków chemicznych w postaci zwilżonej chlorek sodu (NaCl), chlorek magnezu (MgCl₂), chlorek wapnia (CaCl₂). W/w związki nie są z pewnością neutralne dla środowiska, a zatem ze względu na przedmiotową okoliczność w/w zapis jest niezgodny z prawem;

4) niszczenia lub uszkodzania obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, pojemników do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej, np. hydrantów, transformatorów, rozdzielni, linii energetycznych,

telekomunikacyjnych, wiat przystanków, roślinności, deptania trawników oraz zieleńców (pkt 4);

5) umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp. przybitych gwoździami (pkt 5);

6) wyprowadzania psów na place zabaw dla dzieci oraz tereny przeznaczone do uprawiania sportu (pkt 6) – taki zakaz może wynikać tylko z regulaminu korzystania z danego obiektu;

7) indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości (pkt 7);

8) wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów itp. (pkt 10);

9) zajmowania pasa drogowego (chodniki, pobocza, jezdnie, rowy przydrożne) celem składowania odpadów lub materiałów budowlanych; bez uzyskania wymaganej zgody zarządcy drogi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.) - pkt 10.

Zakwestionować należy również szereg określonych w § 5 Regulaminu zasad w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów. Postanowieniami pkt 5-7 w/w przepisu Rada rażąco naruszyła prawo. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może bowiem w regulaminie zobowiązać, by: przeznaczone do selektywnego zebrania opakowania po żywności, napojach itp. umyć przed złożeniem do worka lub pojemnika (pkt 8), a także nakazać, by opróżnione opakowania, jeśli rodzaj materiału na to pozwala, zgnieść przed złożeniem do worka lub pojemnika (pkt 9).

Brak podstawy prawnej skutkuje koniecznością zakwestionowania § 6 pkt 1 załącznika do uchwały, którym Rada ustaliła zasadę w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych zakładającą, iż opróżnianie zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych odbywa się na podstawie zamówienia właściciela nieruchomości, złożonego do podmiotu uprawnionego, z którym podpisał umowę – przedmiotową kwestię reguluje art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy z dnia o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem nie powinno być to uregulowane w Regulaminie.

W ramach przewidzianych art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych nie mieszczą się również inne ustalone zasady w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych polegających na tym, że:

– jak zakłada § 7 ust. 1 Regulaminu – pojazdy specjalistyczne i uniwersalne do odbioru odpadów komunalnych muszą spełniać wymogi opisane w § 3 Rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych jakie powinien spełniać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, a ponadto:

1) pojazdy, o których mowa wyżej, winny codziennie wyjeżdżać z bazy czyste;

2) pojazdy do odbierania odpadów zebranych selektywnie; powinny być przykryte siatką w taki sposób, aby nie powodowały podczas transportu zanieczyszczenia i zaśmiecenia terenu;

- pojazdy asenizacyjne muszą spełniać wymogi zapisane w uchwale w sprawie wymagań, jakie winien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie

zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (§ 7 ust. 2);

- § 7 Regulaminu ust. 3 – zanieczyszczenia powstające w wyniku załadunku i transportu odpadów komunalnych oraz nieczystości płynnych pracownicy podmiotu uprawnionego mają obowiązek natychmiast usunąć;
- § 7 Regulaminu ust. 4 – przedsiębiorca ma obowiązek tak zorganizować odbiór i transport odpadów oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych, aby nie zagrażały one bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Również § 13 Regulaminu stanowiący, iż organizatorzy imprez masowych są zobowiązani do wyposażenia miejsca, na którym się ona odbywa, w jeden pojemnik o pojemności 110 l na 20 osób uczestniczących w imprezie oraz szalety przenośne w ilości jeden szalec na 100 osób uczestniczących w imprezie, jeżeli czas jej trwania nie przekracza 4 godzin, jest niezgodny z prawem. O sposobie pozbywania się odpadów, powstałych w czasie imprez okolicznościowych decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne (podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011r. sygn. akt II SA/Ol 156/11).

Niezgodnymi z prawem są także zapisy § 14 Regulaminu ustalające zasady doboru objętości zbiorników bezodpływowych, w myśl których właściciel nieruchomości, nie mający możliwości włączenia jej do systemu kanalizacji sanitarnej, zapewnia utrzymanie czystości i porządku na jej terenie przez pobudowanie i dostosowanie wielkości zbiornika bezodpływowego do ilości osób stale lub czasowo przebywających na jej terenie w taki sposób, by jego opróżnianie było konieczne nie częściej niż raz w tygodniu bez dopuszczenia do przepełnienia – przyjmując zużycie wody według wodomierza lub jako równe 3 m³/osobę/miesiąc (pkt 1). Dla innych obiektów niewyposażonych w wodomierze Rada przyjęła zużycie wody w ilościach wskazanych w pkt 2. W przypadkach niewymienionych – zgodnie z uchwałą - należy przyjąć normy zapisane w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (pkt 3).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002r. Nr 75 poz. 690) w Rozdziale 7 wskazuje, iż zbiorniki bezodpływowe służą do gromadzenia nieczystości ciekłych. Wobec tego Rada działając na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może określić częstotliwości i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie ma natomiast uprawnień do kształtowania ustaleń mających wpływ na ich objętość.

Zakwestionowane muszą być również zapisy § 15 pkt 4 i 5 Regulaminu, gdyż w ocenie Wojewody Warmińsko - Mazurskiego Rada Miasta z rażącym naruszeniem prawa określiła standardy utrzymania miejsc zbierania i gromadzenia odpadów przed ich odebraniem przez przedsiębiorcę w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Również niezgodny z prawem wprowadzony został do uchwały § 15 pkt 15, gdyż Rada nie może nałożyć w drodze regulaminu na podmiot gospodarczy obowiązku nieprzewidzianego ustawą.

Art. 4 ust. 2 przedmiotowej ustawy nie jest również umocowaniem do wprowadzenia do Regulaminu przewidzianych § 16 ustaleń w zakresie zasady rozmieszczania urządzeń

przeznaczonych do zbierania odpadów i gromadzenia nieczystości płynnych. uprawnienie do określenia warunków rozmieszczania i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym dotyczy bowiem jedynie pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, a nie urządzeń wskazanych przez Radę. A wobec tego musi być w/w przepis wyeliminowany z obrotu prawnego.

Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uchwalone w § 17 Regulaminu zakazy tzn.:

- 1) gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej;
- 2) spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów;
- 3) wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki papieru i tektury opakowaniowej – opakowań zanieczyszczonych żywnością, wapnem, cementem itp;
- 4) wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki szkła – ceramiki (porcelany, naczyń typu acro, talerzy, doniczek), luster, szklanych opakowań farmaceutycznych i chemicznych z pozostałościami zawartości, szkła budowlanego (szyb okiennych, szkła zbrojonego), szyb samochodowych;
- 5) wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki tworzyw sztucznych – tworzyw sztucznych pochodzenia medycznego, mokrych folii, opakowań i butelek po olejach i smarach, pojemników po farbach i lakierach, opakowań po środkach chwastobójczych i owadobójczych;
- 6) wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki metali – metali łączonych z innymi materiałami, np. gumą;
- 7) wrzucania do przydomowych kompostowników ani worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji – odpadów innych aniżeli bioodpady i odpady zielone;
- 8) odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiaków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne pochodzenia bytowego;

– wprowadzone zostały bez podstaw prawnej.

Dodać należy, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza również zakaz materii nieuregulowanej w/w przepisem. Zapisy Rozdziału 4 Regulaminu - Obowiązki formalnoprawne i skutki ich nieprzestrzegania – naruszają tę zasadę.

Wobec tego wprowadzenie do przedmiotowej uchwały postanowienia § 18 - 22 dotyczące: złożenia deklaracji, nadzoru nad realizacją obowiązków i skutkami ich niewykonania a także postępowania związanego ze stwierdzeniem nieszczelności zbiornika bezodpływowego i jego uszczelnieniem rażąco naruszają prawo.

W materii regulaminowej nie mieści się także część przepisów Rozdziału 6 załącznika do uchwały. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada uprawniona jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zakwestionowana musi być odpowiedzialność osób

utrzymujących zwierzęta domowe za zachowanie tych zwierząt (§ 24) oraz obowiązek właścicieli polegający na niedopuszczeniu do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe (§ 25 ust. 2 pkt 7).

Wątpliwości budzą też zapisy umieszczone w § 25 ust. 1 regulujące obowiązek szczepienia psów i okazywania na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych i policyjnych zaświadczenia o przeprowadzonych szczepieniach (pkt 2) oraz uzyskania zezwoleń burmistrza na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji z dnia 28 kwietnia 2003r. W sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. nr 77 poz. 687).

Ponadto organ nadzoru kwestionuje zapis § 25 ust. 5, regulujący hodowlę gołębi. Zgodnie z orzecnictwem sądowym gołębi nie zalicza się ani do zwierząt domowych, ani gospodarczych.

Niezgodny z prawem jest także § 26 Regulaminu, określający krąg osób odpowiedzialnych za unieszkodliwianie zwłok zwierzęcych. Rada nie ma podstaw do regulowania kwestii postępowania z padłymi zwierzętami, bowiem powyższe kwestie uregulowane zostały w ustawie z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi, a wprowadzenie regulacji odmiennej niż ustawa stanowi rażące naruszenie prawa.

W materii regulaminowej określonej art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się ponadto § 27 Regulaminu, zakładający, że zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy reguluje odrębna uchwała Rady Miasta Lubawa w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Lubawa w roku 2012. Zauważyć należy, że przepisy przedmiotowej ustawy w żaden sposób nie zezwalają na odesłanie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003r. Nr, 106 poz. 1020 z późn. zm.). Rada nie mogła więc zawrzeć jakichkolwiek zapisów w tym zakresie w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy.

W § 28 ust. 3 pkt 4 Regulaminu nałożono na osoby utrzymujące pszczoły obowiązek utrzymania ich 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. Należy zauważyć, iż kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich reguluje Kodeks cywilny. W myśl art. 144k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Z podobnych względów zakwestionować należy postanowienia ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 2 § 28 załącznika do uchwały.

Rada Miasta nie posiada uprawnień do doprecyzowania powyższych regulacji, stąd powyższy zapisy należało uznać za sprzeczne z prawem.

Podobnie Rada z rażącym naruszeniem przepisów kompetencyjnych wprowadzono do załącznika do w/w uchwały Rozdział 9 postanowienia końcowe przewidujące uprawnienia kontrolne związane z realizacją Regulaminu (§ 33).

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem

Wojewody Warmińsko - Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Miasta Lubawa
- Burmistrz Miasta Lubawa

~~WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI~~

~~Marion Podziewski~~

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

D. C. uł.