

Białystok, 24 marca 2010 r.

12833
ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 1 pkt 2; § 3 ust. 6, ust. 10; § 5 ust. 1 pkt 1, pkt 2; § 5 ust. 3; § 6 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6; § 7 ust. 2; § 10 ust. 1, ust. 4; § 11 załącznika do uchwały Nr XLV/419/2010 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Suwałki.

UZASADNIENIE

W dniu 24 lutego 2010 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr XLV/419/2010 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Suwałki, która w dniu 3 marca 2010 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 15 marca 2010 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności niektórych jej postanowień.

W toku badania legalności niniejszego Regulaminu, organ nadzoru stwierdził, iż część podjętych przez Radę Miejską uregulowań stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.). Należy podkreślić,

23.03.2010
[Signature]

iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w dowolnej formie. Organ stanowiący gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy. Zauważyć ponadto należy, iż pojęcie "utrzymanie porządku" ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do utrzymania obiektów i terenu w należyтым stanie technicznym i estetycznym w szczególności poprzez koszenie traw, strzyżenie żywopłotów, grabienie liści (§ 2 ust. 1 pkt 2 badanego Regulaminu).

W świetle powyższego, na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 417/08, zgodnie z którym „regulamin czystości i porządku nie może wykroczać poza materie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, przepis ten bowiem stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. (II SA/Wr 585/06) „podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że regulacja art. 4 ust. 2 wspomnianej ustawy ma charakter wyczerpujący, tj. uchwalając na jej podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności", "może określić", ale sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej".

W aspekcie merytorycznym, istotne jest podkreślenie, iż katalog spraw, które ustawodawca pozwolił radzie gminy ująć w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest zamknięty, a rada może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Takie rozwiązanie legislacyjne

jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, w sferę praw i wolności obywateli. Jednocześnie, organ nadzoru zauważa, iż poza upoważnienie ustawowe wykracza regulacja § 3 ust. 6 Regulaminu, zgodnie z którą „właściciele pojemników mają obowiązek umieszczenia na nich, w sposób trwały swoich znaków identyfikacyjnych”, która ingeruje w prawo własności obywateli, narzucając właścicielom określony sposób postępowania z przedmiotami stanowiącymi ich własność, co narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP).

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż zapisy § 5 ust. 3 pkt 1, 2, 3 niniejszego Regulaminu podjęte zostały bez wymaganej podstawy prawnej. Rada Miejska w Suwałkach mocą przedmiotowych postanowień załącznika do uchwały nałożyła na właścicieli nieruchomości oraz określone podmioty gospodarcze obowiązek zapewnienia odpowiedniego wywozu odpadów (również surowców wtórnych), tak aby można było uzyskać dowody ich ważenia, a także zobowiązała ich do przedkładania Prezydentowi Miasta półrocznego zestawienia wywiezionych odpadów wraz z kopiami dowodów ważenia.

Należy zauważyć, iż z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika obowiązek unormowania w niniejszym Regulaminie wymagań dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a także maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów. Z literalnego brzmienia przywołanego wyżej przepisu wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jest to wyliczenie wszystkich niezbędnych elementów, które rada gminy winna umieścić w Regulaminie, natomiast obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości oraz podmioty gospodarcze wytwarzające rocznie min. 25 ton (lub 125 m³) odpadów komunalnych, w przytoczonych wyżej punktach § 5 ust. 3 badanego Regulaminu, wykraczają poza materię zawartą w postanowieniach art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym organ stanowiący gminy nie był umocowany do ich wprowadzenia jako powszechnie obowiązujących społeczność lokalną.

Rada Miejska w Suwałkach postanowieniami § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu zobowiązała odbierających odpady komunalne do „zawierania wyłącznie umów na odbiór odpadów, w ramach których będą oddzielnie odbierane odpady zmieszane i odpady wyselekcjonowane z ogólnej masy odpadów” oraz do „odbioru z zabudowy jednorodzinnej wyłącznie odpadów posegregowanych”. W ocenie organu nadzoru, regulacji tej przeczy

nie rozstrzygać, kiedy i w jakich przypadkach, dana usługa ma się odbywać nieodpłatnie. „Rada nie posiada kompetencji do wprowadzania w regulaminie norm powszechnie obowiązujących, regulujących powyższą materię. Kwestionowane zapisy wykraczają poza katalog spraw tworzących szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie przekazanych radzie do uregulowania, a to oznacza, że podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (...) Rada nie ma uprawnienia do rozstrzygania w regulaminie o obowiązkach podmiotu uprawnionego oraz o kwestii odpłatności lub nieodpłatności usług realizowanych przez podmiot uprawniony, polegających na odbiorze od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych”.

Rada Miejska w Suwałkach w § 10 ust. 1 i ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały zobowiązała właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowych deratyzacji oraz podejmowanie takich działań w obiektach przez siebie zarządzanych, w miarę występujących potrzeb. Powyższe uregulowanie stoi w sprzeczności z art.4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym rada gminy, w drodze regulaminu, określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące „wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”, nie może natomiast wskazywać kręgu podmiotów zobowiązanych do jej przeprowadzania. Delegacja ustawowa obejmuje zatem jedynie wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminu jej przeprowadzania.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż w § 3 ust. 10 **Regulaminu** Rada Miejska zobowiązała „organizatorów imprez do zabezpieczenia odpowiedniej ilości pojemników na odpady i szaleatów oraz uprzątnięcia terenu po jej zakończeniu i przekazania odpadów odbierającemu odpady”. W obowiązującym stanie prawnym, potwierdzonym stanowiskiem sądów administracyjnych, „organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 - 4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej” (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08).

powtórzenie postanowień ustawy, kierując się zasadą racjonalnego prawodawcy, będzie doszukiwał się nieistniejącego merytorycznego uzasadnienia dla takiego zabiegu redakcyjnego” (por. Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] J. Warylewski (red.), T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2003).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 2 ust. 1 pkt 2; § 3 ust. 6, ust. 10; § 5 ust. 1 pkt 1, pkt 2; § 5 ust. 3; § 6 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6; § 7 ust. 2; § 10 ust. 1, ust. 4; § 11 załącznika do uchwały Nr XLV/419/2010 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Suwałki

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:
Rada Miejska w Suwałkach

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO


DIREKTOR BIURO NADZORU I KONTROLI