

Olsztyn, dnia 21 czerwca 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.344 .2013

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 późn. zm.) stwierdzam nieważność **uchwały Nr XXV/205/2013 Rady Gminy Stawiguda** z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stawiguda z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Stawiguda, na sesji w dniu 21 maja 2013 r. powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stawiguda, stanowiącego jej załącznik.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań własnych gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia niezbędnych warunków 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 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania w zakresie regulacji, jakie winny być zawarte w regulaminie. 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 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem "w szczególności", a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma zatem charakter wyczerpujący. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków, wykraczających poza delegację ustawową wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniający - art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W Rozdziale 8 regulaminu, tj. § 16 ust. 1 Rada zawarła regulacje dotyczące obszarów podlegającym obowiązkowej deratyzacji i częstotliwości jej przeprowadzenia. W ustępie 1 omawianego przepisu Rada wskazała, iż obowiązkowi deratyzacji podlegają nieruchomości zabudowane na całym obszarze gminy Stawiguda, zaś w ustępie 2 organ stanowiący Gminy Stawiguda wskazał terminy przeprowadzenia deratyzacji. Norma zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia organ gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Przepis wyraźnie określa, co w przedmiotowej materii w regulaminie znaleźć się powinno, a mianowicie obszary i terminy deratyzacji. Wskazanie w § 16 ust. 1 regulaminu, iż obowiązek deratyzacji dotyczy wszystkich nieruchomości zabudowanych na obszarze gminy Stawiguda, w ocenie organu nadzoru nie jest zgodne z powołanym powyżej przepisem kompetencyjnym. Zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminny, które ze względu na szczególnie usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 46/13, wskazał, iż postanowienia regulaminu poddające obowiązkowej deratyzacji nieruchomości zabudowane na całym obszarze gminy nie wypełniają dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Sąd wskazał, iż „wyznaczyć” to: „oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń” (mały słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087). Tymczasem zaś, omawiany sposób ujęcia obowiązku przeprowadzenia deratyzacji sformułowany jest w sposób niedookreślony, niepozwalający na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Stanowisko to organ nadzoru w pełni podziela.

W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy regulamin nie określa obszarów, na których przeprowadzenie deratyzacji jest obowiązkowe w sposób zgodny z ustawą, a co za tym idzie - Rada nie wyczerpała kwestionowaną uchwałą wszystkich obligatoryjnych elementów składowych, określonych powołanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, a uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Niezależnie od tego należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, niektóre zapisy Regulaminu wprowadzone zostały bez podstawy prawnej, wykraczają poza upoważnienie zawarte w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia regulaminu, pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, czy modyfikują zapis ustawy i tak też:

Zakwestionować należy zapis § 3 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, iż w przypadku stwierdzenia przez przedsiębiorstwo wywozowe mieszanina odpadów zebranych selektywnie lub zanieczyszczania ich innymi odpadami komunalnymi, będą one traktowane jako niesegregowane odpady komunalne.

Zagadnienie to zostało uregulowane w art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w myśl którego, w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę. Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Poza upoważnienie ustawowe wykracza też regulacja zawarta w § 6 ust. 4 Regulaminu.

W ramach wynikającego z art. 4 ust 2 pkt 1 lit. b ustawy obowiązku określenia wymagań w zakresie utrzymania 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.

Właściciel nieruchomości, w myśl powołanych wyżej przepisów art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy zobowiązany jest jedynie do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (.....).

W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do zobowiązania, jak wynika to z treści § 4 ust. 2 właścicieli do uprzątnięcia śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (....) *w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.*

W delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust.2 pkt 2 nie mieszczą się też postanowienia § 6 ust. 3 pkt 5 lit. j) Regulaminu. Rada, określając rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, przyjęła, iż w przypadku lokali handlowych i gastronomicznych, dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie na zewnątrz, poza lokalem, co najmniej jednego pojemnika 120l na odpady zastosowała kryterium przedmiotu działalności prowadzonej na danej nieruchomości, a nie kryteria przewidziane w ustawie tj. średnią ilość wytwarzanych odpadów, czy liczby osób korzystających z pojemników.

Poza delegację ustawową wykraczają również zapisy § 10 pkt 5, 6,7,8,9,10, w których Rada określiła, iż do odbierania odpadów komunalnych niesegregowanych i ulegających biodegradacji należy używać samochodów specjalistycznych, do odbierania odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych można używać samochodów przystosowanych do przewozu kontenerów lub skrzyniowych, które powinny być przykryte, aby nie powodowały podczas transportu zanieczyszczenia i zaśmiecienia terenu, do odbierania odpadów niebezpiecznych, metalu, zużytych opon należy używać samochodów specjalnie w tym celu przystosowanych i wyposażonych, tak aby ich transport nie powodował zanieczyszczenia i zaśmiecienia terenu oraz zobowiązujące pracowników przedsiębiorstwa wywozowego i podmiotu uprawnionego do natychmiastowego usunięcia zanieczyszczeń powstających w wyniku załadunku i transportu odpadów i nieczystości płynnych, a przedsiębiorstwo wywozowe i podmiot uprawniony do organizacji odbioru i transportu odpadów w taki sposób aby nie zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego i odbywały się według tras i w terminach wyznaczonych w umowie, a także zobowiązujące przedsiębiorstwo wywozowe i podmiot uprawniony do umieszczenia na pojazdach znaków identyfikacyjnych, ponieważ regulamin nie może określać obowiązków podmiotu zajmującego się wywozem nieczystości, lecz wyłącznie obowiązki właściciela nieruchomości.

Z rażącym naruszeniem prawa podjęte zostały zapisy § 9 pkt 2 lit f) Regulaminu zobowiązujące organizatorów imprez masowych do usuwania odpadów i opróżniania przenośnych toalet oraz do niezwłocznego ich usuwania po zakończeniu imprezy, bowiem 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011r. sygn.akt II SA/Ol 156/11).

Mając na względzie powyższe okoliczności, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Jan Maciejewski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy w Stawigudzie,
2. Wójt Gminy Stawiguda.