



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131. 7 .2013.MN

Warszawa, dnia 20 stycznia 2013 r.

*Rada Miasta i Gminy  
Białobrzegi  
Plac Zygmunta Starego 9  
26-800 Białobrzegi*

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. 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, 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, z 2009 r. Nr 223, poz. 1458, Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz.777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

**stwierdzam nieważność:**

§ 3 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2, ust. 4, 5, 6, 7, § 13 ust.5 i 6, §16, § 17, § 22 uchwały Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 27 grudnia 2012 roku Nr XXIV/190/2012 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Białobrzegi.

## Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Białobrzegi, powołując się na zapisy art. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art.4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 roku poz. 391), podjęła uchwałę wprowadzającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy .

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin, Rada wykonała obowiązek nałożony na nią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwaną dalej ustawą). Przepis ten z jednej strony nakłada na Radę obowiązek uchwalenia regulaminu, zastrzegając, że jest on prawem miejscowym, z drugiej strony uprawnia Radę do wprowadzenia w nim regulacji szczegółowych, odpowiednich dla danej gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości.. Takie ukształtowanie przepisu jest realizacją zasady konstytucyjnej wynikającej z art. 163 Konstytucji RP, która to, stanowi że:

*„Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.”.*

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na redakcję art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ust. 2 tego przepisu wskazano, że Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie szczegółowo wskazanym w tym przepisie. Należy podkreślić, że ustawodawca z jednej strony celowo nie posłużył się zwrotem „reguluje w szczególności” lub podobnym, ale w sposób enumeratywny wymienił dziedziny których regulamin ma dotyczyć, z drugiej zaś strony przepis ten stanowi wyraźnie, że regulamin określa szczegółowe zasady, a więc nie zasady ogólne czy wymienione w innych przepisach..

Tak więc już sama wykładnia systemowa i językowa wskazanego przepisu art. 4 ustawy w obowiązującym brzmieniu wskazuje na fakt, że w regulaminie winny znaleźć się jedynie i wyłącznie treści określone w ustępie 2 i 3 tego przepisu. Zawarcie jakichkolwiek regulacji, do których wprowadzenia nie upoważnia wskazany przepis, stanowi naruszenie prawa wobec braku podstawy prawnej takich zapisów. Jednocześnie naruszeniem prawa jest brak uregulowania szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości w gminie w zakresie wskazanym w tym przepisie.

Już przed nowelizacją powyższego przepisu, orzecznictwo sądów administracyjnych w sposób jednoznaczny wskazywało na niezgodność z prawem powtarzania w zapisach uchwały regulacji ustawowych. I tak w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 roku sygnat. akt II SA/Wr 424/07 stwierdzono:

*„(...) w ocenie Sądu niedopuszczalne jest powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacji przez przepisy prawa miejscowego ( zob ponadto wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r sygnat.akt II SA/Ka1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 roku sygnat.akt II SA/Ka 508/02niepubl) zaś uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego regulująca jeszcze raz to, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 roku ( sygnat akt II SA/Wr 1179/90 ) „Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”.*

Należy zatem uznać, że jedynie Regulamin w sposób ścisły odpowiadający treści art.4, a więc zawierający jedynie regulacje do których zobowiązuje ten przepis, nie powtarzający zapisów ustawowych (w tym jakiegokolwiek ustawy), a jednocześnie regulujące wszystkie kwestie objęte zapisem art. 4 ustawy, może być uznany za zgodny z prawem.

Tymczasem od 1996 roku, w którym to wprowadzono ustawę w życie, nastąpiło uściślenie i zwężenie uprawnień Rady w zakresie obowiązków określanych regulaminem.

Jak pisze w komentarzu do art. 4 ustawy Wojciech Radecki:

*„To zwężenie w porównaniu z tekstem pierwotnym (...) ma głęboki sens, jeśli zważyć, że w obowiązującym stanie prawnym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art.4 jest wykroczeniem z art. 10 ust.2 ustawy. Zbyt daleko posunięta dowolność w określaniu obowiązków budziłaby zasadnicze wątpliwości co do zgodności z zasadą państwa prawa.”*

W obecnym stanie prawnym zapis art. 10 ust 2a ustawy brzmi :

*„Karze określonej w ust.2 podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie.”*

Tak więc Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lutego 2008 roku sygnat akt IISA/GI/ 998/07, stwierdził :

*„Przedmiotem regulacji prawa miejscowego mogą być jedynie kwestie wynikające z upoważnień ustawowych. Interpretacja takich upoważnień, zwłaszcza w sytuacji gdy stanowią one źródło obowiązków nakładanych na adresatów przepisów, nie może być rozszerzająca.”*

W tym miejscu należy ponadto przytoczyć stanowisko utrwalone w doktrynie przytoczone w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 roku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim sygnat. akt II SA/Go 471/06:

*„1. Uregulowanie art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 roku Nr 236, poz. 2008 ze zm.) pozwala na stwierdzenie,*

że w uchwalanym przez radę regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez ten przepis. Wyliczenie zamieszczone w ustępie 2 wymienionego artykułu ustawy ma bowiem charakter wyczerpujący, co oznacza iż w regulaminie nie można zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ustawy. Jednocześnie też wyliczenie przedmiotu uregulowania regulaminem ma charakter obligatoryjny; co oznacza, iż w treści regulaminu muszą znaleźć się uregulowania odnoszące się do wszystkich ośmiu punktów art. 4 ustawy.

2. Zgodnie - z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego."

Przenosząc powyższe ustalenia do badanego tekstu uchwały należy stwierdzić, że § 3 Uchwały w wielu swoich zapisach narusza porządek prawny.

Tak więc nie znajduje podstawy prawnej w treści art. 4 ustawy wprowadzenie do Regulaminu obowiązków określonych w §3 ust. 1 i 2, polegających na niezwłocznym uprzątnięciu błota i śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, przez które rozumie się dojazdy i dojścia do nieruchomości oraz obiektów na niej się znajdujących, a także niezwłocznego usuwania z dachów budynków sopli lodu i nawisów śniegu. Jeśli chodzi o uprzątnięcie błota i śniegu z części nieruchomości służących do użytku publicznego, to zakres tego obowiązku, o jakim wspomina art. 4 ust. 2 pkt.1 lit. „b” definiuje art. 5 ust.1 pkt 4 ustawy wskazując, że dotyczy on chodników położonych wzdłuż nieruchomości i jednocześnie określając znaczenie tego terminu. Skoro więc obowiązek został określony przez ustawodawcę, brak jest podstaw do rozszerzającej regulacji w uchwale Rady Gminy. W sposób wyczerpujący opisano powyższe zagadnienie w uzasadnieniu wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 3 marca 2010 roku sygnat akt II SA/Bd 93/10. Sentencja tego uzasadnienia została przytoczona w sposób następujący:

*„Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określania sposobu usuwania odpadów i zanieczyszczeń z nieruchomości.”*

Brak jest też w treści art.4 ustawy upoważnienia do regulacji w zakresie formułowania obowiązku dotyczącego usuwania sopli czy śniegu z dachów budynku, co zresztą zostało uregulowane w innych aktach prawnych. I tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 października 2007 roku rsygnat akt II SA/.Wr 310/07 wskazał co następuje:

*„W ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008) gmina nie może ustanowić wobec właścicieli nieruchomości wymogu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej albo wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, uprzątkowania zanieczyszczeń z chodników przylegających do nieruchomości, usuwania nawisów (sopli) oraz śniegu z dachów, usuwania ogłoszeń, plakatów, rysunków, wykaszania chwastów i trawy oraz utrzymywania roślinności przy ciągach komunikacyjnych w odpowiednim stanie. „*

Brak jest też podstaw do określania terminu uprzątnięcia zanieczyszczeń poprzez wskazanie, jak uczyniono to w §3 ust. 2, że niezwłoczne usuwanie oznacza uprzątnięcie zanieczyszczenia w dniu powstania w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku sygnat akr II SDA/OI 298/11 :

*„Regulamin czystości i porządku na terenie gminy może jedynie określać obowiązki uprzątnięcia zanieczyszczeń wskazanych w art.4 ust.2 pkt.1 lit.b ustawy z 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak jest natomiast upoważnienia do określania czasokresu wykonywania tego obowiązku”*

Nie można też uznać za prawidłowe wprowadzenie do Regulaminu obowiązków określonych w §3 ust 4-7, polegających na utrzymaniu zieleni niskiej i wysokiej na terenie nieruchomości w należyтым porządku, usuwanie ze ścian budynków ogłoszeń i plakatów, likwidacji na własny koszt dzikich wysypisk i wymianie piasku w piaskownicach.

W tym miejscu należy przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 roku w sprawie II SA/Lu 485/08, który stanowi:

*„ Pojęcie "utrzymanie porządku" ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do utrzymania w należyтым stanie i porządku estetycznym wyglądu ścian budynków i ogrodzeń nieruchomości, w szczególności poprzez usuwanie z nich plakatów, reklam, ogłoszeń, napisów, rysunków itp. umieszczonych tam bez zachowania trybu*

*przewidzianego przepisami prawa utrzymania w należyтым stanie techniczno-estetycznym tabliczek z numerami porządkowymi budynku, umieszczania tablic informacyjnych w budynkach wielolokalowych, uzupełnienia, sposobu utrzymywania nieruchomości niezabudowanych, lasów, rowów odwadniających przy drogach i torach, nasypów i wykopów poprowadzonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych, rowów melioracyjnych, utrzymywania czystości na przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach pod wiaduktami, corocznej wymiany piasku w piaskownicach umieszczania plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów na urządzeniach do tego celu przeznaczonych, umieszczania regulaminów korzystania z terenów publicznie dostępnych, zgłaszania do urzędu gminy faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę, zakazywania postojów pojazdów mechanicznych na drogach publicznych i placach, przekazywania zlewek szpitalnych po posiłkach służących jako karma dla zwierząt, zakazu wyprowadzania psów na teren szkół, przedszkoli, placów zabaw, piaskownic, boisk i innych terenów sportowych.”*

Nie znajduje też uzasadnienia prawnego zamieszczenie w treści Regulaminu obowiązków określonych w jego §16 w zakresie uregulowanym przepisami rangi ustawowej. I tak, obowiązek przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej został określony w art. 5 ust.1 ustawy, obowiązek zawierania umowy na pozbywanie się nieczystości w art. 6 tejże ustawy. Nie znajdują też uzasadnienia obowiązki określone w §16 2-5, skoro również zostały już sprecyzowane w innych przepisach ustawy. Treść tego paragrafu winna być zgodna z delegacją wynikającą z art. 4 ust.2 ustawy , w szczególności pkt. 3.

§17 Regulaminu określa obowiązki organizatorów imprez masowych. Tymczasem organizatorów imprez nie można uznać za właścicieli nieruchomości, a zatem brak jest podstaw do nałożenia na nich obowiązków w drodze Regulaminu tym bardziej, że obowiązki takie zostały uregulowane w innych przepisach rangi ustawowej.

W tym miejscu na potwierdzenie powyższych uwag należy przytoczyć wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 marca 2012 roku sygnat akt.IV SA/Po 50/12

*„Organizator imprezy masowej nie może zostać uznany za właściciela nieruchomości, na którego można nałożyć obowiązki zapewniające utrzymanie czystości i porządku na terenie miejsca imprezy.”*

Nie znajduje uzasadnienia umieszczenie w treści Regulaminu § 22 który , zresztą zgodnie z jego brzmieniem dotyczy kwestii, jakie regulowane są w ustawie o ochronie zwierząt, a jeśli jakiegokolwiek sprawy z tym związane będą regulowane w drodze uchwały , to jedynie może to nastąpić w programie ochrony zwierząt uchwalanym zgodnie z art. 11a tej ustawy.

Na zakończenie należy przytoczyć wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 roku w sprawie II SA/Bd 1299/10 , w którym Sąd stwierdził co następuje:

*„Art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawiera enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez regulamin. Oznacza to z jednej strony, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza wspomniany przepis, a z drugiej strony to, że w będącej regulaminem uchwale muszą znaleźć się wszystkie wymienione zadania.”*

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Miasta i Gminy w Białobrzegach we wskazanym wyżej zakresie, w sposób rażący narusza porządek prawny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności tej uchwały w części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30.dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
*[Signature]*  
Jacek Kozłowski