



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.11.2013.MN

Warszawa, dnia 4 lutego 2013 r.

Rada Gminy

Pniewy

Pniewy2

05 - 652 Pniewy

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:

uchwały Rady Gminy Pniewy z dnia 28 grudnia 2012 roku Nr XXVI/131/12 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Pniewy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pniewy, powołując się na zapisy m.inn. art.4 ust 1 i 2 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 Pniewy.

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."

W badanej uchwale za niezgodna z obowiązującym prawem jest znaczna część zapisów. W głównej mierze owa niezgodność polega na wprowadzeniu do Regulaminu wielu zapisów, dla których art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje upoważnienia do ich stanowienia w drodze Regulaminu. Wiele z tych kwestii zostało już uregulowanych w aktach rangi ustawowej. Z uwagi na fakt, że bardzo duża ilość zapisów Regulaminu narusza prawo, stwierdzenie nieważności jedynie części prowadziłoby do pozostawienia regulaminu w formie mało czytelnej oraz nie obejmującej wszelkich kwestii, jakie winny być objęte Regulaminem zgodnie z art. 4 ustawy o czystości i porządku w gminach.

I tak należy wskazać, że

- § 1 wprowadza zapis określający zakres regulacji uchwały – co w świetle powyższych uwag jest niedopuszczalne wobec regulowania tej materii przez zapis ustawy art.4 ustawy,
- § 2 ustala słowniczek pojęć używanych w uchwale, co jest z kolei niedopuszczalne wobec uregulowania tychże pojęć przez przepisy ustawowe, a również ze względu na to, że powołany wyżej art.4 nie daje w swojej treści upoważnienia do regulowania definicji pojęć używanych w Regulaminie.

- § 3 zawiera wskazanie do kogo kierowany jest Regulamin. Niemniej jednak krąg adresatów Regulaminu wynika z przepisów dotyczących prawa miejscowego i ponowne definiowanie tej kwestii jest zbędne i sprzeczne z zasadami legislacji.

Również § 4 Załącznika do Uchwały w wielu swoich zapisach narusza porządek prawny. I tak w § 3 w punktach 2, 3, 6, 11-27, 30-38 wprowadza szereg obowiązków właścicieli nieruchomości, które bądź zostały uregulowane już w innych aktach prawnych, bądź też nie powinny znaleźć się w Regulaminie ze względu na fakt, że art. 4 ustawy nie daje kompetencji Radzie do stanowienia w tych sprawach w treści Regulaminu utrzymania czystości i porządku.

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.”

Tak więc nie można uznać za prawidłowy zapis nakazujący właścicielom podłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, skoro obowiązek ten został uregulowany już w art.5 ustawy. Art. 4 nie daje też podstaw w swojej treści do wprowadzenia obowiązku uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni budynków i nieruchomości, i podobnie, sprzątnięcia powierzchni przeznaczonych do wspólnego użytku lokali wielomieszkaniowych. Nie jest też dopuszczalna zmiana zakresu obowiązków dotyczących sprzątnięcia śniegu i błota z chodników

położonych przy nieruchomości, w przypadku gdy zakres tych obowiązków został już określony w art. 5 ustawy.

WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 października 2007 roku sygnat 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.”

W uzasadnieniach przywołanych wyżej orzeczeń sądy administracyjne w sposób wyczerpujący wskazały, jakie kwestie nie mogą być regulowane uchwałą w sprawie wprowadzenia Regulaminu czystości i porządku, podając jednocześnie w jakich aktach rangi ustawowej obowiązki te zostały już uregulowane.

Również § 5 Regulaminu narusza prawo poprzez wprowadzanie zakazów regulowanych już przepisami o ruchu drogowym, ustawie o odpadach, prawem budowlanym, wodnym i innymi. §6 z kolei dotyczy obowiązków organizatorów imprez masowych, których nie można uznać za właścicieli nieruchomości, a zatem zgodnie z treścią art.4 nie można w Regulaminie zamieszczać obowiązków do nich skierowanych.

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.”

Również wyznaczenie obowiązków w §7 w zakresie prowadzenia placów zabaw i piaskownic nie znajduje uzasadnienia w normach kompetencyjnych zawartych w art.4 ustawy.

Nie może też być uznane za prawidłowe zamieszczenie szeregu zakazów w § 24 Regulaminu wynikających w znacznej mierze z ustawy o odpadach.

Nie jest też dopuszczalne zamieszczenie w Regulaminie rozdziału dotyczącego obowiązków formalno-prawnych i skutków ich nieprzestrzegania. Żaden bowiem z zapisów art. .4 ustawy nie wskazuje na możliwość wprowadzania takich regulacji, tym bardziej, że obowiązki te,

polegające na składaniu deklaracji, przeprowadzaniu kontroli, postępowaniu w sprawie nieuiszczenia należnych opłat regulują przepisy ustawy.

Rozdział VII dotyczący maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów oraz ilości odpadów wyselekcjonowanych, do których osiągnięcia zobowiązane są podmioty uprawnione zawiera regulacje, które nie mogą być zamieszczone w Regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Podstawy do wprowadzenia takich zapisów do Regulaminu nie zawiera bowiem art. 4 ustawy.

Nie znajduje też uzasadnienia wprowadzenie do Regulaminu zapisu §35, zakazującego wprowadzania psów na tereny niektórych obiektów, a także §35 dotyczący wyłapywania bezdomnych psów – który winien być zamieszczony w uchwale o programie ochrony zwierząt, zgodnej z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, a także § 37, ustalający postępowanie z padłymi zwierzętami, które to regulują oddzielne przepisy. Także § 43 w sposób nieupoważniony reguluje uprawnienia straży miejskiej i wójta w zakresie kontroli, wynikające z innych przepisów.

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 Pniewy w sposób rażąco narusza porządek prawny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności tej uchwały.

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, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI
Kozłowski
Jacek Kozłowski