



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.20.2013.M.N

Warszawa, dnia 6 marca 2013 r.

Rada

Gminy Borkowice

26-422 Borkowice

ul. Ogrodowa 9

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, Dz. U. z 2012 r. poz. 567 oraz Dz. U. z 2013 roku, poz. 153)

stwierdzam nieważność:

§ 2, § 3 ust. 3, 6, 7, 8, 10, § 6 ust. 2 pkt 2 i 4 oraz § 9 Załącznika do uchwały Rady Gminy w Borkowicach z dnia 30 stycznia 2013 roku Nr XXIII/129/2013 w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borkowice.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Borkowicach powołując się na zapisy art. 18 ust.2 pkt.15, art.40 ust.1, art. 41 ust.1 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 gminie (Dz. U z 2012 roku poz.391), podjęła uchwałę wprowadzającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borkowice.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin Rada wykonała obowiązek nałożony na nią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (zwanej 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 (sygant 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 regulujący 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."

Na tle powyższych rozważań należy wskazać, że Rozdział 1 Regulaminu zatytułowany „Postanowienia ogólne”, w § 2 zawiera słownik używanych w uchwale pojęć – co narusza przepisy ustawowe. Należy stwierdzić przede wszystkim, że art. 4 ustawy nie stanowi, w swoim obecnym brzmieniu, kompetencji dla Rady Gminy do stanowienia zapisów ogólnych, tj. ani do określania słowniczka używanych terminów, w większości już regulowanych przez przepisy rangi ustawowej, jak również do przytaczania w Regulaminie treści przepisu art. 4 ustawy. Powyższe, w świetle poczynionych na wstępie uwag, przesądza o naruszeniu prawa, przez zamieszczenie tych regulacji w Regulaminie, skutkującym stwierdzeniem ich nieważności.

W Rozdziale 2 w §3 ust. 3 zawarto zapis zobowiązujący do składania stosownych deklaracji w Urzędzie Gminy oraz zawierania umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Taka regulacja jest zbędna, skoro dokładne określenie wskazanych w niej obowiązków zostało w sposób szczegółowy opisane w ustawie o zachowaniu czystości i porządku na terenie gminy . Jednocześnie w art. 4 tej ustawy brak wskazania kompetencji dla Rady Gminy do stanowienia w tym zakresie w drodze Regulaminu.

Podobnie narusza prawo zamieszczenie w Regulaminie opisanego w §3 ust.6 obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, w § 3 ust.7 obowiązku niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu i innych zanieczyszczeń z chodników wzdłuż nieruchomości. Obowiązki te zostały określone w odpowiednich zapisach art. 5 ustawy, przy czym obowiązek usuwania zanieczyszczeń z chodnika został w tym przepisie dokładnie sprecyzowany, a więc brak podstaw do zawierania inaczej określonego obowiązku w Regulaminie. Brak też podstaw do wprowadzania do Regulaminu zapisów nakazujących usuwanie sopli i nawisów śniegu, który został uregulowany w przepisach prawa budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Dz. U z 2010 roku Nr 243 poz.1623 z późn. zm), w szczególności w art. 61, oraz obowiązku utrzymania nieruchomości w należytych stanie sanitarno-higienicznym – co nie mieści się w normie kompetencyjnej zamieszczonej w art. 4 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, uprzątnięcia 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.”.

Również bez ważnej podstawy prawnej wprowadzono do Regulaminu zapisy § 6 ust. 2 pkt 2 i 4, dotyczące niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej oraz umieszczania oznakowanej tabliczki na bramie lub furtce nieruchomości na której utrzymywane jest zwierzę. Do wprowadzania do Regulaminu utrzymania czystości i porządku takich zapisów nie upoważnia art. 4 wskazanej wyżej ustawy.

Brak jest również podstaw do zamieszczenia w Regulaminie zapisu § 9 uchwały - upoważnienia do przeprowadzania czynności kontrolnych wykonania Regulaminu oraz stanowiącego o inicjowaniu przez Urząd Gminy działań mieszkańców mających na celu poprawę stanu czystości i porządku w Gminie. Żaden z zapisów wielokrotnie przywoływanego powyżej art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie daje podstaw do wprowadzenia takiego zapisu do Regulaminu.

Jak stwierdza WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 21 grudnia 2010 roku w sprawie II SA/Bd 1299/10:

„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 w Borkowicach, w opisanym wyżej zakresie, w sposób rażący narusza porządek prawny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności wskazanej części 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, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.


MAREK KOZŁOWSKI
Marek Kozłowski