



WOJEWODA MAZOWIECKI
NR LEX-R.4131.22.2013.M.N

Warszawa, 10 kwietnia 2013 r.

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 oraz z 2013 r. poz. 153)

stwierdzam nieważność:

§ 1, § 2, § 3 ust.2, 3, 7 - 31, § 4, § 5 ust. 1, § 10, § 18, §19, § 20, § 21 § 26 ust. 1 lit. „b” i „c”, ust. 2 lit. „b”, „c” i „f” oraz ust. 3, § 27-32 Załącznika do Uchwały Rady Gminy w Ciepielowie z dnia 31 grudnia 2012 roku Nr XXVII/151/2012 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Ciepiewie, powołując się na zapisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 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 (t.j. Dz. U. z 2012 roku poz. 391 z późn. zm.), podjęła uchwałę wprowadzającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ciepiew.

Omaawiana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 marca 2013 roku.

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 ust. 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 sygn. 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 (sygnant 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 zawężenie uprawnień Rady w zakresie obowiązków określanych regulaminem.

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

„To zawężenie 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 sygn. 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”, określa w § 1 zakres spraw objętych regulacją uchwały oraz zawiera w § 2 słownik używanych w uchwale pojęć – co narusza przepisy ustawowe. Należy stwierdzić przede wszystkim, że art. 4 ustawy nie zawiera w swoim obecnym brzmieniu kompetencji dla Rady Gminy do stanowienia postanowień ogólnych t.j. do określania słowniczka używanych terminów, w większości już regulowanych przez przepisy rangi ustawowej, jak również do przytaczania w Regulaminie treści przepisu art. 4 ustawy, czy też powtarzania definicji zawartych w innych ustawach lub zapisywania definicji odmiennych od ustawowych. Powyższe, w świetle poczynionych na wstępie uwag, przesądza o naruszeniu prawa, przez zamieszczenie tych regulacji w Regulaminie, skutkującym stwierdzeniem ich nieważności.

Również za niedopuszczalne należy uznać zawarte w § 3 ust. 2 i 3 oraz 7 ustanowienie obowiązków w zakresie przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, określenia terminu do przyłączenia nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej, a także obowiązku zawierania umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych – obowiązki te zostały uregulowane już w ustawie, w artykułach 5 i 6, a ich powtórne wprowadzenie do regulaminu nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Również brak jest podstawy prawnej do zawarcia w regulaminie obowiązku uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości. Przytoczony powyżej art. 4 ustawy nie daje w swojej treści upoważnienia do wprowadzenia takiego zapisu do uchwały. Podobnie nie znajdują uzasadnienia określone w ust. 9 i 10 obowiązki dotyczące utrzymania nieruchomości w porządku.

§ 3 ust. 11 oraz 12 Regulamin definiuje z kolei obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie uprzątnięcia zanieczyszczeń w tym błota i śniegu z powierzchni chodników przylegających do nieruchomości. Również te zapisy naruszają prawo z uwagi na fakt, że powyższe obowiązki zostały zdefiniowane i to w sposób odmienny w art. 5 ustawy.

Brak też podstaw do wprowadzania do Regulaminu zapisu § 3 ust. 13 nakazującego usuwanie sopli i nawisów śniegu, obowiązek wprowadzany tym zapisem został już 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 warunkach sanitarno-higienicznych.

Podobnie szereg obowiązków określonych w § 3 ust 14 - 31 Regulaminu został wprowadzony do tego aktu bez upoważnienia wynikającego z art. 4 ustawy, który w sposób precyzyjny określa zakres możliwej regulacji. Jak wskazano na wstępie, nie jest przy tym możliwe regulowanie aktem prawa miejscowego kwestii uprzednio uregulowanych aktami rangi ustawowej, a do takich należą obowiązki wynikające z § 3

ust. 18, 20 , 22.

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

W tym miejscu należy też 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 należytym 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 należytym 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.”

Ponadto nie znajduje uzasadnienie wprowadzenie do Regulaminu zapisów wykraczających poza kompetencje wskazane w art. 4 , a do takich należą zapisy § 3 ust. 16, 17, 23 do 31.

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.”.

§ 4 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 sygn. 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.”

Regulamin w § 5 ust. 1 określa szereg czynności, których dokonywanie jest zabronione. Należą do nich np.: spalanie odpadów, niszczenie obiektów małej architektury, malowanie graffiti, wyprowadzanie psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci, zakopywanie padłych zwierząt i inne. Obowiązki tam określone zostały już uprzednio określone aktami rangi ustawowej, w tym ustawy o odpadach, przepisach prawa budowlanego i innych. Ponadto przepis art. 4 nie zawiera podstawy do wprowadzenia takich zapisów do ustawy.

Z tych samych względów nie jest zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym zawarcie w Regulaminie zapisu § 10, z którego to wynika, że właściciele znajdujących się w jednym budynku pomieszczeń zamieszkałych i nie zamieszkałych powinni zawrzeć umowę na wywóz odpadów.

Rozdział 6 Regulaminu zawiera § 18 wprowadzający obowiązki dokumentowania dotyczące właścicieli nieruchomości, rolników oraz organizatorów imprez masowych. Tymczasem obowiązki właścicieli nieruchomości zostały już określone w art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gmin, a wprowadzenie obowiązku zainstalowania licznika do pomiaru zużycia wody dla rolników – nie znajduje żadnego uzasadnienia w art. 4 tejże ustawy. Ponadto wobec faktu, że jak wskazano wyżej, organizatorzy imprez masowych nie mogą być uznani za właścicieli nieruchomości, brak jest również podstaw do określania ich obowiązków w Regulaminie.

§ 19 (w Rozdziale 6) Regulaminu wskazuje konsekwencje naruszenia obowiązków dokumentowania opisanych w tym Rozdziale. Również ta regulacja jest pozbawiona podstawy prawnej. Wszelkie bowiem konsekwencje naruszenia obowiązków dokumentowania wynikających z aktów ustawowych określają akty tej samej rangi i brak jest podstaw do regulowania ich aktami prawa miejscowego.

Nie jest zgodne z prawem określenie w Rozdziale 7 maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów. Kwestie regulowane w tym Rozdziale, w § 20 i 21, nie mogą być zamieszczone w Regulaminie wobec braku kompetencji w tym zakresie wynikającej z treści art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gmin.


Także normy zawarte w § 26 ust. 1 lit. „b” i „c” naruszają porządek prawny. Obowiązek opłacania podatku od posiadania psa nie może wynikać z uchwały w sprawie Regulaminu, a ze stosownej uchwały podjętej na podstawie ustaw normujących podatki lokalne, natomiast obowiązek szczepienia psów przeciwko wściekliznie wynika z właściwej ustawy, a więc nie jest dopuszczalne powtórne regulowanie tego obowiązku uchwałą Rady Gminy. Brak jest również podstaw do wprowadzania zakazów i obowiązków określonych w § 3 ust. 2 lit. „b”, „c” i „f” oraz ust. 3. Niedopuszczanie do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe nie znajduje uzasadnienia w treści art. 4. Natomiast obowiązki hodowców zwierząt domowych określają właściwe przepisy rangi ustawowej.

Z kolei kwestie regulowane § 27, 28, 29 i 32 winny być określone w uchwale podjętej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, zawierającej program opieki nad zwierzętami. Natomiast sposób postępowania z padłymi zwierzętami określony § 30 i 31 Regulaminu został odrębnie ustalony w innych aktach ustawowych.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Uchwała Rady Gminy w Cielielowie, w opisanym wyżej zakresie, w sposób rażąco narusza porządek prawny co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności wskazanej 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
wz. 
Wicewojewoda Mazowiecki
Wojewoda Mazowiecki
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki