



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-R.4131.23.2013.MN

Warszawa, 12 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:

Załącznika do Uchwały Rady Gminy w Belsku- Dużym z dnia 29 listopada 2012 roku Nr XXIV/170/2012 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Belsk Duży.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Belsku Dużym, powołując się na zapisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, 41 i 42 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 z późn. zm.), podjęła uchwałę wprowadzającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Belsk Duży.

Omawiana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 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 508/02 niepubl.) 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 zawężenie 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 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. Brak jest też podstaw do wprowadzania zapisu zawartego w § 3

uchwały określającym jej adresatów. Skoro uchwała jest aktem prawa miejscowego to należy uznać, że kwestię tą regulują przepisy rangi ustawowej .

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 znaczną część regulacji zawartych w Rozdziale II Regulaminu zatytułowanym „Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”. Jak wskazano wyżej w regulaminie mogą znajdować się wyłącznie takie regulacje do ustanowienia, których upoważnia Radę Gminy art. 4 ust.2. Treść zapisu tego artykułu jest następująca:

Art. 4. 1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:*
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,*
 - b) uprzątkanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:*
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,*
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;*

- 3) *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;*
- 4) *(uchylony);*
- 5) *innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;*
- 6) *obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;*
- 7) *wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;*
- 8) *wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.*

Jak wynika z powyższego nie można uznać, że w zakresie tym znajdują się regulacje zawarte w §4 takie jak: zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, uprzątnięcie i zbieranie odpadów z terenu nieruchomości i budynków, zamieszczanie na budynkach danych teleadresowych właściciela lub zarządcy, utrzymanie czystości na obszarach leśnych, utrzymywanie w stanie wolnym od zaśmiecenia wód powierzchniowych, zobowiązanie właścicieli nieruchomości zakrzewionych i zadrzewionych do utrzymywania ich w stanie nie utrudniającym korzystania z pasa drogowego, umieszczanie plakatów i ogłoszeń wyłącznie w miejscach do tego przeznaczonych, zasad postępowania z odpadami innymi niż komunalne itd.

Jak wynika z treści art. 4 ustawy, nie daje on podstaw do wprowadzenia do Regulaminu zakazów określonych w §5 Załącznika do uchwały.

Z tych samych powodów niezgodny z prawem jest zapis §6 Regulaminu określający obowiązki organizatorów imprez masowych, których nie można uznać za właścicieli nieruchomości. Także wprowadzenie regulacji z zakresu § 7,8,9,10 dotyczących obowiązków w zakresie utrzymania placów zabaw, utrzymanie w porządku w określonych przypadkach nieruchomości sąsiednich, zagospodarowania gruzu, utrzymania czystości i porządku na plażach - jest niezgodne z dyspozycją art. 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości na terenie gmin.

Również wprowadzenie do regulaminu zakazów określonych w § 22 jest sprzeczne z prawem z uwagi na brak kompetencji w tym zakresie wynikającej z art.4 ustawy oraz w związku z faktem, że zakazy te dotyczą kwestii regulowanych w innych przepisach rangi ustawowej jak chociażby w ustawie o odpadach.

Rozdział VI Regulaminu w § 23 i 24 zawiera określenie obowiązków formalno- prawnych i skutków ich nieprzebrzegania. Obowiązki te jak i konsekwencje ich naruszenia w sposób wyczerpujący reguluje ustawa, a więc nie ma podstaw do ponownego regulowania tych kwestii aktem niższej rangi, a więc uchwała Rady Gminy.

§ 31 zawierający zakaz wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej i na tereny placów zabaw również nie znajduje uzasadnienia w przytoczonym wyżej art.4 ustawy.. Sprawy uregulowane w § 32 i 33 winny zostać zawarte w innej uchwale określającej program ochrony nad zwierzętami podejmowanej na podstawie art.11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt.

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.”.

Z kolei wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 roku w sprawie II SA/Lu 485/08, 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

bezdolnego 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.

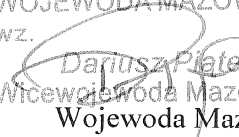
Jak stwierdza WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 21 grudnia 2010 roku w sprawie II SA/Bd 1299/10:

„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.”.

Z uwagi na fakt, że szereg regulacji załącznika do uchwały jest sprzecznych z prawem, a po ich wyeliminowaniu z obrotu prawnego Regulamin nie zawierałby wszelkich regulacji określonych w art.4 ustawy - Załącznik należy uznać za niezgodny z prawem w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI
wz.

Wicewojewoda Mazowiecki
Wojewoda Mazowiecki
wz. Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki