



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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 i 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 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675 i Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281, Nr 149, poz. 887, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/166/2013 Rady Gminy Korytnica z dnia 8 marca 2013 r. *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Korytnica*, w części dotyczącej **§ 2, § 5 pkt 5 w zakresie regulacji dotyczących posypywania piaskiem chodnika i usuwania z chodnika tego piasku, § 10 pkt 1 i 3 oraz pkt 2 w zakresie obowiązków nałożonych na przedsiębiorców użytkujących tereny komunikacji publicznej, § 14 w zakresie ostatniego zdania tego paragrafu dotyczącego przekazywania odebranych nieczystości ciekłych do punktu zlewnego, § 15, § 17 w zakresie ustalenia ponoszenia przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe pełnej odpowiedzialności za zachowania tych zwierząt, § 18 pkt 2 tiret drugie i trzecie, § 22.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Korytnica w dniu 8 marca 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Korytnica, dalej „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 marca 2013 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o czystości”.

Istotnym dla oceny zgodności uchwały z prawem jest przepis art. 4 ust. 2 ustawy o czystości, określający zakres spraw objętych regulaminem czystości. Pozostałe przepisy wskazane w podstawie prawnej zobowiązują radę do uchwalenia regulaminu po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (ust. 1) i nakazują dostosowanie regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru, uwzględniając kompetencję Rady, następujące przepisy uchwały są niezgodne z prawem:

1) § 2 przez to, że przyjmuje dla potrzeb uchwały tzw. słownik, czyli nadaje dla potrzeb uchwały określonym wyrazom czy pojęciom określone treści. Taka regulacja stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości. Brak upoważnienia rady do takiej regulacji oznacza zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć. Negatywna ocena utworzenia w uchwale rady tzw. słownika, uzasadniona jest możliwością przypisania innego niż wynikające z ustaw i języka polskiego znaczenia takiego pojęcia, przez co, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na

terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej,

2) § 5 pkt 5 w zakresie regulacji dotyczących posypywania piaskiem chodnika i usuwania z chodnika tego piasku przez to, że wykracza poza kompetencje Rady określone w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy o czystości. Zgodnie z tym przepisem Rada upoważniona była tylko do określenia wymagań, w stosunku do chodników położonych wzdłuż nieruchomości i bezpośrednio przy granicy nieruchomości, w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Poza zakresem kompetencji Rady leży zobowiązanie właściciela nieruchomości do zwalczania śliskości chodnika poprzez posypywanie chodnika piaskiem a następnie usuwania tego piasku po ustaniu przyczyny jego zastosowania,

3) § 10 pkt 1 i 3 przez to, że nakazy w nich zawarte adresowane są do prowadzących handlową działalność gospodarczą (pkt 1) i do organizatorów imprez masowych (pkt 2). Regulamin czystości określać może natomiast zobowiązania właścicieli nieruchomości rozumianych, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o czystości, także jako współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Wprowadzanie w miejsce „właścicieli” nowego adresata obowiązków definiowanego jako „prowadzący handlową działalność gospodarczą” czy „organizator imprez masowych” wprowadza bałagan pojęciowy. Prowadzący działalność handlową czy organizator imprezy masowej nie musi być i najczęściej nie jest władającym nieruchomością czy posiadającym nieruchomość.

4) § 10 pkt 2 w zakresie obowiązków nałożonych na przedsiębiorców użytkujących tereny komunikacji publicznej przez to, że obowiązki należące, zgodnie z art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o czystości do zarządu drogi i gminy, Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości lub przedsiębiorców użytkujących tereny komunikacji publicznej. Dodatkowo Rada wprowadziła w tym przepisie nowe, nie zdefiniowane w ustawie pojęcie „tereny komunikacji publicznej” na określenie takich miejsc, jak drogi publiczne, chodniki, przystanki komunikacji, parki. W ustawie używane są natomiast takie pojęcie, jak: droga publiczna, miejsce publiczne, nieruchomość służąca do użytku publicznego. Posługując się nowym pojęciem „teren komunikacji publicznej” zamiast używanych w ustawie o czystości, Rada wprowadza możliwość dowolnej interpretacyjnej odnośnie podmiotów, do których adresowany jest obowiązek wyposażenia w kosze lub pojemniki,

5) § 14 - w zakresie ostatniego zdania tego paragrafu, dotyczącego przekazywania odebranych nieczystości ciekłych do punktu zlewnego przez to, że nakaz ten jest adresowany

do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a nie do właścicieli nieruchomości. Właściciele nieruchomości mogą opróżniać zbiorniki bezodpływowe i transportować te nieczystości płynne tylko poprzez przedsiębiorców mających odpowiednie zezwolenie wójta (zob. art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o czystości),

6) § 15 przez to, że stanowi powtórzenie art. 6 ust.1 ustawy o czystości. Z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98), wyrok NSA z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1930/09, dostępny w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) wynika bowiem, iż powtarzanie w regulaminie uchwalanym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w różnych ustawach lub w aktach wykonawczych, a także ich modyfikacja jest niedopuszczalna. Regulamin stanowi bowiem prawo miejscowe, co powoduje, że powinno ono zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm, zawartych w innych przepisach,

7) § 17 w zakresie ustalenia ponoszenia przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe pełnej odpowiedzialności za zachowania tych zwierząt, przez to, że wkracza w materię regulowaną przez przepisy Kodeksu Cywilnego. W art. 431 § 1 Kodeksu Cywilnego ustawodawca uregulował odpowiedzialność chowającego zwierzę albo nim się posługującego w ten sposób, iż ustalił obowiązek naprawienia wyrządzonej przez to zwierzę szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabląkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy,

8) § 18 pkt 2 tiret drugie i trzecie, w których ustalono zakaz wprowadzania zwierząt domowych na teren placów zabaw, piaskownic dla dzieci (tiret 2) oraz do obiektów użyteczności publicznej z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt i wyłączeniem osób niewidomych posługujących się psami przewodnikami, przez to, że regulacje te ustalono bez podstawy prawnej. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o czystości upoważnia radę do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe a nie zakazów adresowanych do tych osób,

9) § 22 przez to, że powtarza regulację wynikającą z art. 5 ust. 6 ustawy o czystości. W artykule tym ustawodawca ustalił sprawowanie nadzoru nad realizacją obowiązków określonych także w uchwale przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Jak wskazywano wyżej (pkt 7) takie powtórzenie jest naruszeniem prawa.

Poza wykazanymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa Rada dopuściła się także nieistotnych naruszeń prawa. Do tych nieistotnych naruszeń należy zaliczyć używanie


w treści paragrafu 13 pojęcia „odbieranie odpadów” zamiast pojęcia „pozbywanie się odpadów”, użycie w § 12 pojęcia „stan sanitarno-porządkowy” w sytuacji, kiedy przedmiotem ustawy o czystości a zatem i Regulaminu są sprawy dotyczące utrzymania czystości i porządku (art. 1 pkt 1 ustawy), czy określenie w paragrafie 21 uchwały częstotliwości przeprowadzania deratyzacji zamiast terminu deratyzacji.

Istotne naruszenia prawa polegają na dokonaniu przez Radę Gminy Korytnica regulacji wykraczających poza zakres upoważnienia, którego Rada nie może przekroczyć. Taka ocena kompetencji Rady wynika wprost z art. 7 Konstytucji, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK 22/04, w którym sąd wywiódł, iż art. 7 Konstytucji RP zawiera, normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej).

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały w części jest w pełni uzasadnione z uwagi na to, że pozostała treść uchwały może być stosowana.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI
wz.

Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki
Wojewoda Mazowiecki
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki