



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.23.2016.MN

Warszawa 25 lipca 2016 r.

Rada Miejska w Kozienicach  
Parkowa 5  
26-900 Kozienice

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 23 czerwca 2016 roku Nr XIX/170/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kozienice.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Kozienicach, 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 gminach (Dz. U. z 2016 roku, poz. 250) uchwaliła Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kozienice, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin Rada wykonała obowiązek nałożony na nią artykułem 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej ustawą). Wskazany przepis 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 jednak uwagę na redakcję art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ust. 2 tego przepisu wskazano, że Regulamin określać ma szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz tylko w zakresie 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 innych regulacji, do których wprowadzenia nie upoważnia wskazany przepis, stanowi naruszenie prawa - wobec braku podstawy prawnej dla takich zapisów. Jednocześnie naruszeniem prawa jest brak uregulowania szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości w gminie w zakresie wskazanym w tym przepisie.

Badając przedmiotową uchwałę, powyższe należy doprecyzować w sposób następujący.

Po pierwsze, utrwalone jest orzecznictwo sądów administracyjnych, w sposób jednoznaczny wskazujące na niezgodność z prawem powtarzania w zapisach uchwał regulacji ustawowych. I tak, np. 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. sygn. akt II SA/Ka1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 roku sygn. 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 (sygn. 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”.*

Po drugie, należy uznać, że jedynie Regulamin w sposób ścisły odpowiadający treści art. 4 ustawy, a więc zawierający jedynie regulacje, do których zobowiązuje ten przepis, nie powtarzający zapisów ustawowych (także innych ustaw), a jednocześnie regulujące wszystkie kwestie objęte zapisem art. 4, może być uznany za zgodny z prawem. Stanowisko takie jest utrwalone w doktrynie, a przytoczone zostało precyzyjnie w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 roku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim sygn. 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 rządu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.*”

Podobnie, WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 21 grudnia 2010 roku w sprawie II SA/Bd 1299/10 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.”*

Ponadto, 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.”*

Należy też podkreślić, że uchwała, jak słusznie stwierdzono w jej podstawie prawnej, powołując się na art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi prawo miejscowe.

Uchwały stanowiące prawo miejscowe podlegają ścisłym zasadom ich stanowienia. Tak więc Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lutego 2008 roku sygn. akt II SA/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.”*

Tymczasem Rada Miejska w Kozienicach w Załączniku Nr 1 do uchwały w sprawie utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Kozienice, w Rozdziale VIII Załącznika Nr 1 zatytułowanym „Obszary obowiązkowej deratyzacji” zapisała, iż obszary takie na terenie Gminy oraz terminy przeprowadzania na nich deratyzacji ustala Burmistrz Gminy w uzgodnieniu z Państwowym Inspektorem Sanitarnym. Takie uregulowanie jest sprzeczne z zapisem art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, który to nakłada obowiązek wskazania w regulaminie zarówno obszarów podlegających deratyzacji, jak i terminów. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 października 2014 roku, sygn. akt II SA/GI 418/14:

*„Nie zamieszczenie w treści uchwalonego regulaminu obligatoryjnej regulacji dotyczącej ustalenia terminów, w jakich winna być przeprowadzana obowiązkowa deratyzacja powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, jako nie zawierającej obligatoryjnego elementu nakazanego przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., a to wyznaczenia w regulaminie obok obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji także terminów jej przeprowadzania.”*

Ponadto Załącznik Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Kozienicach, stanowiący Regulamin, zawiera w znacznej części powtórzenia zapisów ustawowych i również regulacje, do których podjęcia nie upoważnia art. 4 ustawy o czystości i porządku w gminach.

I tak Rozdział I Regulaminu stanowiący „*Postanowienia ogólne*”, w ramach których zawarto przytoczenie treści art. 4 ustawy o czystości i porządku w gminach, jak również słowniczek terminów używanych w Załączniku do uchwały, narusza obowiązujący porządek prawny. Należy stwierdzić przede wszystkim, że art. 4 ustawy nie stanowi, w swoim obecnym brzmieniu, kompetencji dla Rady Gminy do stanowienia postanowień ogólnych, ani też słowniczka używanych terminów, w większości już regulowanych przez przepisy rangi ustawowej, jak również do przytaczania w Regulaminie treści przepisu art. 4 ustawy. Podkreślenia wymaga, że przytaczane w Regulaminie przepisy nie są w sposób dokładny określane poprzez wskazanie właściwego publikatora aktu, z którego miałyby wynikać. Powyższe, w świetle poczynionych na wstępie uwag, przesądza o naruszeniu prawa, przez zamieszczenie tych regulacji w Regulaminie, skutkującego stwierdzeniem nieważności.

Rozdział II Regulaminu stanowi przepisy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości i wymienia w tym zakresie obowiązki właścicieli.

Zastrzeżenia budzi między innymi § 2 ust. 2, 3, 4 i 5 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie opisu postępowania i zasad organizacji punktu PSZOK, sposobu wyłonienia przedsiębiorcy, któremu gmina zleci odbieranie odpadów, obowiązku zawierania przez właścicieli nieruchomości umów z przedsiębiorcą oraz zasad wnoszenia opłat na rachunek gminy przez właścicieli nieruchomości. Wszystkie powyższe kwestie nie mogą zostać zamieszczone w regulaminie, skoro przywołany wyżej artykuł 4 ustawy nie daje podstaw do wprowadzania takich zapisów. Ponadto kwestie te są regulowane na podstawie innych przepisów ustawy.

W zapisie § 2 pkt 2 Regulaminu utożsamiono pojęcie odpadów ulegających biodegradacji i pojęcie odpadów zielonych. Na stronie 6 Załącznika zapisano:

*„Zaliczane do odpadów ulegających biodegradacji, odpady zielone w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej wykorzystywane mogą być do domowego kompostowania (...)”*

Tymczasem utożsamienie odpadów ulegających biodegradacji z odpadami zielonymi jest niezgodne z zapisem art. 3 ust. 1 pkt. 1, 10 i 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach (Dz. U. z 2013 roku, poz. 21 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust.1 pkt 1 tej ustawy za bioodpady uważa się ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. Natomiast zgodnie z art.3 ust.1 pkt.10 przez odpady ulegające biodegradacji - rozumie się odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów. Za odpady zielone, zgodnie z art. 3 ust.1 pkt 12 uważa się, z kolei, odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów.

Nie posiadają ważnej podstawy regulacje § 5 Załącznika Nr 1 zatytułowanego: „*Inne wymagania w zakresie utrzymania czystości w zakresie odnoszącym się do utrzymaniu porządku na terenie nieruchomości*” dotyczące np.: usuwania nawisów, sopli z okapów, rynien i innych części nieruchomości, utrzymania porządku na obszarze nieruchomości leśnych, utrzymania porządku na przystankach, torowiskach, nakazu umieszczania plakatów, reklam, ogłoszeń na urządzeniach do tego przeznaczonych i inne zapisane w tym paragrafie. Zadaniem legislacji gminnej przewidzianej w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, ale nie wszystkich, lecz tylko takich, które dotyczą:

- a) prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,

meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

- b) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- c) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Niektóre z zapisów Regulaminu zawierają określenie obowiązków wynikających z innych aktów rangi ustawowej, jak na przykład nakaz postępowania z odpadami innymi niż komunalne (zgodnie z ustawą o odpadach) - § 5 pkt 10 Załącznika Nr 1.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 (...) 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.”*

Również § 10 Załącznika Nr 1 do uchwały również zawiera regulacje jakie nie mogą, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, znaleźć się w Regulaminie. I tak, wprowadzenie obowiązku utrzymania czystości i porządku w czasie imprez masowych, skierowane do organizatorów imprez, narusza prawo wobec braku możliwości uregulowania obowiązków organizatorów imprez w Regulaminie. Organizatorów imprez nie można bowiem uznać za właścicieli nieruchomości, do których kierowany jest art. 4 ustawy. Jednocześnie obowiązki organizatorów imprez zostały uregulowane w innym akcie tj. ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. 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.”*

W wyroku WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 roku w sprawie II SA/Lu 485/08 orzeczono:

*„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.”*

Nieuprawniona jest również regulacja zawarta w § 21 Załącznika Nr 1 wskazująca, że karze grzywny zapisanej w art. 10 ustawy podlega niewykonanie obowiązków określonych w Regulaminie, a także zapisy tegoż § 21 ust. 1 i 3, z których wynika, że nadzór nad przestrzeganiem Regulaminu sprawowany jest zgodnie z kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia. Skoro zagadnienia dotyczące naruszenia regulaminu oraz postępowania w sprawie wymierzenia kary za jego naruszenie zostały uregulowane w akcie rangi ustawowej, to brak jest podstawy do ich ponownego regulowania w drodze aktu niższego rzędu tj. uchwały Rady Miejskiej.

Jak wynika z powyższego uchwalony przez Radę Miejską w Kozienicach Regulamin z jednej strony wprowadza szereg nieuprawnionych, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego zapisów, z drugiej zaś nie można uznać, że reguluje wszelkie kwestie, do których regulacji Rada została zobowiązana na podstawie art.4 ustawy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 23 czerwca 2016 roku Nr XIX/170/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kozienice w sposób rażąco narusza porządek prawny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sijera