



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.24.2016.MN

Warszawa 25 lipca 2016 r.

**Rada Miejska w Skaryszewie  
ul. Słowackiego 6  
26-640 Skaryszew**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 12 lipca 2016 roku Nr XVI/129/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Skaryszew.

#### **Uzasadnienie.**

Rada Miejska w Skaryszewie, powołując się na zapisy art. 18 ust.2 pkt 15 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 Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Skaryszew, stanowiący załącznik do uchwały z dnia 12 lipca 2016 roku Nr XVI/129/2016.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin Rada wykonała obowiązek nałożony na nią artykułem 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (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, który 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 określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 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 ustępie 2 i 3 tego przepisu. Zawarcie jakichkolwiek innych 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 WSA 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 508/02niepubl) 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 ( 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 ”.*

Należy zatem 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 (jakiegokolwiek ustawy), a jednocześnie regulujący wszystkie kwestie objęte zapisem art.4, może być uznany za zgodny z prawem.

Tymczasem od 1996 roku, w którym to wprowadzono ustawę w życie, nastąpiło uściślenie i zwięźlenie uprawnień Rady w zakresie obowiązków określanych regulaminem.

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

*„To zwięźlenie 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.”*

Natomiast WSA 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.”*

W tym miejscu należy ponadto przypomnieć stanowisko utrwalone w doktrynie, a przytoczone 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 rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Tymczasem Rada Miejska w Skaryszewie w Załączniku do uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Miasta i Gminy Skaryszew, wbrew zapisowi art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie dokonała w Regulaminie wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Wskazany przepis nakłada obowiązek wskazania w regulaminie zarówno obszarów podlegających deratyzacji jak i określenia terminów jej przeprowadzania.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 roku, sygnatura akt I 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 do uchwały Rady Miejskiej w Skaryszewie, stanowiący Regulamin, zawiera powtórzenia zapisów ustawowych, jak 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, nie jest elementem koniecznym i dopuszczalnym uchwały, skoro wymogi, jakim musi odpowiadać uchwalany przez Radę regulamin zostały określone w akcie wyższego rzędu t.j. w ustawie. Należy stwierdzić również, że art. 4 ustawy nie zawiera, w swoim obecnym brzmieniu, kompetencji dla Rady Gminy do stanowienia postanowień ogólnych, ani też słowniczka używanych terminów, już regulowanych przez przepisy rangi ustawowej.

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, punkty od 6 do 10 Załącznika do uchwały. Kwestie regulowane w tych zapisach uchwały nie mogą zostać zamieszczone w regulaminie, skoro przywołany wyżej artykuł 4 ustawy nie daje podstaw do wprowadzania takich zapisów. Ponadto kwestie te należą do regulacji innych przepisów ustaw, w większości przytoczonych w zapisach regulaminu jak na przykład ustawa o ochronie roślin, czy ustawa o odpadach.

Podobnie nie posiada podstawy prawnej szereg regulacji § 3 dotyczący np.: utrzymania porządku na obszarze nieruchomości, ustalania odległości pomiędzy budynkami a pojemnikami i kontenerami, zasad korzystania z przydomowego kompostownia, postępowania z odpadami azbestowymi. 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

Jak słusznie stwierdził Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 6 marca 2013 numer KN-I.4131.1.142.2013.6 :

*„Artykuł 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. uprawnia jedynie do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. W zakresie upoważnienia wynikającego z ww. zapisu ustawy nie mieści się natomiast regulowanie przez radę gminy kwestii związanych z kosztami przygotowania i utrzymania miejsca ustawienia pojemników.”*

Również w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 roku sygnatura akt IV SA/Po 792/13 , stwierdzono:

*„Rada gminy nie jest upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie.”*

Nie można też znaleźć uzasadnienia dla zamieszczenia w Regulaminie zapisów § 5 zawierającego wymagania dla pojazdów specjalistycznych i asenizacyjnych oraz określenia obowiązków podmiotów użytkujących takie pojazdy

Również § 8 Załącznika do uchwały 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 drodze 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 t.j. ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. 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.”*

Również szereg zapisów § 10 Załącznika jest niezgodny z art.4 ustawy, określającym zakres obowiązków, jaki może wskazywać regulamin. Dotyczy to w szczególności ustalania zakazów. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 września 2009 roku sygnatura akt II SA/Łd 549/15 stwierdził:

*„Na wprowadzanie bezwzględnych zakazów regulacja art. 4 u.c.p.g. nie zezwala.”*

Nieuprawnione są również regulacje zawarte w § 12 i 13 Załącznika, wskazujące obowiązki formalno- prawne w zakresie dokumentowania, podpisywania umów i składania deklaracji, zalecenia zainstalowania opomiarowania instalacji, a także określenie konsekwencji naruszenia tych obowiązków, przy jednoczesnym wskazaniu zakresu uprawnień Burmistrza do stosowania sankcji. Skoro zagadnienia dotyczące naruszenia regulaminu oraz postępowania w sprawie wymierzenia kary za jego naruszenie zostały uregulowane w akcie rangi ustawowej, np. art. 10 ustawy, to brak jest podstawy do ich ponownego regulowania w drodze aktu niższego rzędu tj. uchwały Rady Miejskiej. Również w tekście art. 4 ustawy brak wyraźnej kompetencji zamieszczania takich regulacji w uchwale.

W zapisach Regulaminu utożsamiono pojęcie odpadów ulegających biodegradacji i pojęcie odpadów zielonych – dotyczy to zapisów § 3 ust. 1 pkt 8 ppkt 3 i 12 oraz § 7 ust. 1 pkt. 3 i 4.

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.3ust.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. Stąd zapis np. *„odpady ulegające biodegradacji pochodzące z przyciętych lub ściętych krzewów i drzew /.../”* sprzeciwia się przyjętej przez ustawodawcę klasyfikacji, podobnie , jak pozostałe wskazane zapisy.

Ponadto zapis § 14 ust. 2 nie mieści się w obowiązującym porządku prawnym – regulacja, poświęcona zwierzętom domowym ujmuje jako takie: psy, koty, gołębie i pszczoły. Co do pszczoł, to przepis art. 2 ust. 1 „h” ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.) definiuje te zwierzęta jako gospodarskie, a nie domowe. Co do gołębi, nie są one zwierzętami domowymi w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt (zwierzęta domowe to „zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza”). Tym samym nie jest możliwe określanie w regulaminie obowiązków dotyczących hodowli gołębi, gdyż jest to sprzeczne z prawem.

Jak wynika z powyższego, uchwalony przez Radę Miejską w Skaryszewie 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.

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.”*

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 12 lipca 2016 roku Nr XVI/129/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Skaryszew w sposób rażący narusza porządek prawny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności 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 z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera