



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.29.2016.MN

Warszawa, 14 sierpnia 2016 r.

**Rada Gminy
Gielniów**

**Plac Wolności 75
26-434 Gielniów**

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 Gminy Gielniów z dnia 15 lipca 2016 r. Nr XX/40/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gielniów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Gielniowie, powołując się na zapisy art. 18 ust.2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art.4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, uchwaliła Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gielniów.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin Rada wykonała obowiązek nałożony na nią artykułem 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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 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 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 ”.

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 (w tym 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 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, 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.”

W tym miejscu należy ponadto przytoczyć 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 wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Tymczasem Rada Gminy Gielniów w Rozdziale I Regulaminu, zatytułowanym „Postanowienia ogólne”, nie tylko zawarła powtórzenia zapisów ustawowych, ale również wprowadziła regulacje, do których podjęcia nie upoważnia art. 4 ustawy o czystości i porządku w gminach. Do takich zapisów należy określić krąg adresatów regulaminu, zamieszczony w jego § 3. Jak wynika bowiem z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku w sprawie sygn. akt IV SA/Po 748/13:

„Regulamin utrzymania czystości i porządku obowiązuje na terenie gminy i do przestrzegania jego postanowień obowiązany jest każdy, kto znajdzie się w okolicznościach objętych zakresem stosowania zawartych w nim norm prawnych. Nie zachodzi potrzeba regulowania tej kwestii od strony podmiotowej w uchwale i określania kręgu adresatów.”

Z kolei w § 1 uchwały zdefiniowano pojęcie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy, podczas gdy zakres regulacji Regulaminu wskazuje art.4 ust.2 ustawy, a więc akt wyższej rangi.

Również zapis § 4 ust.1 i 2 uchwały, w zakresie wprowadzenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości, nie znajduje umocowania prawnego. Regulamin bowiem, zgodnie z przywołanym wyżej art.4 ust. 2 ustawy, określa zasady selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Rada nie może jednak, na podstawie tego przepisu, stanowić obowiązku selektywnej zbiórki odpadów. Właściciel nieruchomości może bowiem, lecz nie musi, zbierać odpady komunalne w sposób selektywny, przy czym zbieranie selektywne wiązać się może z niższą opłatą ustanowioną przez Gminę (wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 sierpnia 2015 roku w sprawie II Ke597/15).

Tak więc zapis § 4 uchwały winien wskazywać zasady zbierania odpadów, nie zaś stanowić obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie selektywnej zbiórki, zobowiązujące właścicieli do wyłącznie selektywnej zbiórki.

Zapis § 5 Regulaminu stanowi niedopuszczalne powtórzenie zapisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, który stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości.

W § 9 ust. 3 Regulaminu zawarto natomiast niedopuszczalne regulacje, z których wynika, że firma wywozowa odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w uzgodnieniu z gminą ustali harmonogram częstotliwości odbioru odpadów. Zapis ten stanowi niedopuszczalne przeniesienie kompetencji, a ponadto nie znajduje uzasadnienia w treści art. 4 ust. 2 ustawy. Również umocowania w powyższym zapisie ustawy nie mają zapisy Regulaminu § 9 ust. 4 i 6, ustanawiające obowiązek rejestrowania kompostownika oraz stanowiące, że koszt odbioru nieczystości ciekłych ponosi właściciel. Zakres takich regulacji nie został przewidziany normą kompetencyjną art. 4 ust. 2 ustawy, jako element Regulaminu.

§ 11 ust. 4 i § 13 ust. 2, stanowiące obowiązki w zakresie postępowania z padłymi zwierzętami, odnoszą się do kwestii uregulowanych już w innym akcie prawnym rangi ustawowej, a także przekraczają kompetencje ustawowe udzielone Gminie w zakresie ustanawiania Regulaminu. Jak stwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 4 listopada 2015 roku sygn. akt II SA/Łd/690/15:

„regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Upoważnienie ustawowe w tym zakresie nakazuje jedynie określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dodatkowo wskazać wypada, że zasady postępowania z padłymi zwierzętami są już regulowane przepisami ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 z późn. zm.), ustawy o z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), jak również rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (Dz. U. UE. L Nr 300, poz. 1 z późn. zm.).”

Rada Gminy w Gielniowie w przedmiotowej uchwale, wbrew zapisowi art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie dokonała w Regulaminie wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Tymczasem wskazany przepis nakłada obowiązek wskazania w regulaminie zarówno obszarów podlegających deratyzacji, jak i określenia terminów jej przeprowadzania. Nałożenie na właścicieli niektórych nieruchomości na terenie Gminy obowiązku przeprowadzania deratyzacji nie tylko nie znajduje umocowania w przywołanym zapisie art. 4 ustawy, ale stanowi również jego naruszenie poprzez nie wyznaczenie obszarów podlegających deratyzacji, gdyż nie można utożsamiać nałożenia obowiązku z określeniem obszarów obowiązkowej deratyzacji. Nie można jednocześnie stwierdzić, że zadość wymogom art. 4 ust. 2 pkt 8 czyni zapis, na podstawie którego zobowiązuje się Wójt Gminy Gielniów do wyznaczania terminów deratyzacji w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, w przypadku wystąpienia populacji gryzoni zagrażającej bezpieczeństwu sanitarnemu. Ustawa nakłada obowiązek określenia obszarów i terminów deratyzacji na Radę Gminy i nie stanowi jednocześnie podstawy do cedowania tych kompetencji na inny organ. Brak którejkolwiek z obowiązkowych regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 października 2014 roku, sygnatura 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.”

Jak wynika z powyższego uchwalony przez Radę Gminy Gielniów 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 Gminy Gielniów z dnia 15 lipca 2016 r. Nr XX/40/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gielniów w sposób rażąco 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 Sipiński