



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.34.2016.MN

Warszawa, 6 października 2016 r.

**Rada Miejska
w Lipsku**

**ul. 1 Maja 2
27- 300 Lipsko**

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 Lipsku z dnia 29 sierpnia 2016 roku Nr XXVIII/204/2016 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Lipsko.

Uzasadnienie.

Rada Miejska w Lipsku, powołując się na zapisy art.4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku 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 Miasta i Gminy Lipsko, stanowiący, jak wskazano w § 1 uchwały, jej Załącznik.

Jak wynika z treści przywołanego w podstawie prawnej uchwały art.4 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jedynie regulamin w sposób ścisły odpowiadający treści tego przepisu może być uznany za zgodny z obowiązującym porządkiem prawnym. Przepis bowiem w sposób enumeratywny wskazuje na zakres regulacji, jakie może zawierać regulamin, z drugiej zaś strony wskazuje obowiązek zamieszczenia regulacji odnoszących się do zagadnień w nim wskazanych. Należy też podkreślić, że uchwała w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie, zgodnie z 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 i orzecznictwie, 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 Miejska w Lipsku w Rozdziale I Regulaminu, zatytułowanym „Postanowienia ogólne”, w § 1 wskazała zakres regulacji dokonanej regulaminem poprzez częściowe przytoczenie treści art. 4 ust. 1 ustawy. Skoro ustawa wskazuje zakres regulacji wymaganej regulaminem, za niedopuszczalne należy uznać ponowne regulowanie tej kwestii w uchwale.

Z kolei w § 2 ust. 10 Załącznika do Uchwały Rada Miasta i Gminy Lipsko wprowadziła zakaz wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości niezamieszkałych i z działalności gospodarczej do koszy ulicznych oraz do miejsc gromadzenia odpadów przeznaczonych dla mieszkańców. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 12 maja 2016 roku sygnatura akt II SA/Łd 240/16 Rada nie jest umocowana do wprowadzania zakazów drodze Regulaminu:

„Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie upoważnia do formułowania w regulaminie określonych zakazów, a jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.”

Nieuzasadniony jest też § 4 pkt 1 Załącznika do uchwały, w zakresie wprowadzenia zasad mycia pojazdów, kierowany do właścicieli nieruchomości, a dotyczący mycia pojazdów na tych nieruchomościach. Zapisy regulaminu nie mogą bowiem wkraczać w sferę uprawnień właścicieli co do sposobu korzystania z prawa własności (wyrok z WSA z dnia 20 sierpnia 2013 roku sygnatura akt SA/OI 340/13). Podobnie bez podstawy prawnej został wprowadzony obowiązek właścicieli nieruchomości określony w § 8 ust. 3 polegający na utrzymaniu w stanie czystości miejsc gromadzenia odpadów poprzez ich zamiatanie i uprzątnięcie. Zapis ten odnoszący się również do sposobu wykonywania prawa własności, nie znajduje podstawy prawnej.

Natomiast obowiązek właścicieli nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (§ 3 Załącznika), został ukształtowany z naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 2-5 ustawy.

Również § 13 ust.1 i 2 Załącznika w sposób nieupoważniony został wprowadzony do jego treści, jako odnoszący się do kwestii uregulowanej już aktem rangi ustawowej. O obowiązkach właścicieli nieruchomości, które nie mogą zostać podłączone do sieci kanalizacyjnej, stanowi bowiem art.5 ust.1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nie jest też uprawnione wprowadzanie do regulaminu zapisów odnoszących się do sposobu obliczania ilości wytworzonych nieczystości ciekłych, skoro sposób ten został już uregulowany stosownym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury, przytoczonym w treści Regulaminu.

§ 16 ust.1 pkt.3 Załącznika Uchwały, stanowiący obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie postępowania z padłymi zwierzętami, odnosi się również do kwestii uregulowanych już w innym akcie prawnym rangi ustawowej, a także przekracza 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.U.E.L Nr 300, poz. 1 z późn. zm.).”

Rada Miejska w Lipsku w uchwale w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy, wbrew zapisowi art. 4 ust.2 pkt 8 ustawy nie wskazała w Regulaminie terminów dokonywania obowiązkowej deratyzacji, co stanowi o niezgodności z prawem. Wskazany wyżej przepis ustawy nakłada obowiązek określenia terminów przeprowadzania deratyzacji. Nie można jednocześnie stwierdzić, że zadość wymogom art. 4 ust.2 pkt 8 ustawy czynią zapisy §§ 20 i 21 Załącznika do Uchwały, na podstawie których zobowiązuje się Burmistrza Miasta i Gminy Lipsko do wyznaczania terminów deratyzacji w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, w przypadku wystąpienia populacji gryzoni zagrażającej bezpieczeństwu sanitarnemu bądź też wskazanie, że deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeby. Ustawa nakłada na radę gminy obowiązek określenia obszarów i terminów deratyzacji i nie daje jednocześnie podstawy do cedowania tych kompetencji na inny organ. Brak w Regulaminie którejkolwiek z obowiązkowych regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, na co wskazuje wyrok 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.”

Ponadto § 22 Regulaminu został do niego wprowadzony bez podstawy prawnej, gdyż przepis art.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w swojej treści nie zawiera uprawnienia dla Gminy do określania organów sprawujących nadzór nad prawidłową realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu.

Również zapis § 23 Załącznika do Uchwały wskazujący na zakres odpowiedzialności za niewykonywanie obowiązków wynikających z Regulaminu, nie znajduje uzasadnienia prawnego, skoro odpowiedzialność ta została określona przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy też zwrócić uwagę, że zapis § 2 Uchwały Rady Miejskiej w Lipsku, stanowiący, że tracą moc uchwały Nr XXIV/88/2012 i Nr XXXIV/257/2013 w sprawie przyjęcia i zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Lipsko, jest także sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym, gdyż zgodnie z art.11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2015 roku poz.87), dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art.4 ustawy, zachowują swoją moc na okres na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż przez okres 18 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Skoro więc uchwały straciły swoją moc z upływem terminu wskazanego w ustawie, niezasadne jest ich uchylanie w drodze uchwały.

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

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 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 29 sierpnia 2016 roku Nr XXVIII/204/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Lipsko, w sposób istotny narusza porządek prawny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności.

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 z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera