

Warszawa, 5 stycznia 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.1.2018.MN

Rada Gminy Głowaczów
ul. Rynek 36
26-903 Głowaczów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875)

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Gminy Głowaczów Nr XXX.225.2017 z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Głowaczów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Głowaczów w dniu 28 listopada 2017 roku podjęła uchwałę Nr XXX/225/2017 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Głowaczów.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289). Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Głowaczów stanowi Załącznik do uchwały.

Podstawą działania Rady w zakresie wprowadzania regulaminu jest wskazany w uchwale art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Uchwalając wskazany wyżej Regulamin, Rada wykonała obowiązek nałożony na nią w tymże art. 4 ustawy. Przepis ten 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, ale jedynie w zakresie określonym w art. 4. 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 miejscu należy przytoczyć stanowisko utrwalone w doktrynie i orzecznictwie przytoczone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 roku 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.”

W związku z powyższym należy wskazać, że Rozdział 1 Regulaminu zatytułowany „Postanowienia ogólne”, określający w § 1 zakres spraw objętych regulacją, narusza przepisy ustawowe. Należy stwierdzić przede wszystkim, że art. 4 ustawy nie zawiera w swoim obecnym brzmieniu kompetencji dla Rady Gminy do stanowienia postanowień ogólnych t.j. do przytaczania i modyfikowania w Regulaminie treści przepisu art. 4 ustawy.

Brak jest też podstaw do wprowadzania przepisu zawartego w § 3 ust. 2 uchwały, wskazującego sposób postępowania z odpadami niebezpiecznymi. Sposób postępowania z tymi odpadami reguluje bowiem ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.).

Nie można również uznać za prawidłowe przepisy § 6 ust. 1 Regulaminu określającego zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej posesji. Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy nie daje podstaw do zawierania w przepisach regulaminu regulacji odnoszących się do postępowania właścicieli na należących do nich nieruchomościach. I tak WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygnatura akt II SA/Ol 340/13 stwierdził, że niezgodny z prawem jest przepis określający zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi - na terenie własnej nieruchomości.

Również za nieuprawniony należy uznać przepis § 18 stanowiący, że nieruchomość, na której utrzymywane są zwierzęta domowe, powinna być ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez zwierzę i odpowiednio oznakowana, a także przepis § 21 stanowiący, że teren nieruchomości musi być zabezpieczony w sposób uniemożliwiający opuszczenie go przez zwierzęta. Ustawa nie przewiduje bowiem możliwości nakładania na właścicieli nieruchomości w drodze regulaminu obowiązku ich ogrodzenia. Regulamin winien określać zasady postępowania ze zwierzętami na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku. Jak stwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. sygnatura akt IV SA/Po 725/13 – ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie

upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia takiego sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom.

Z przekroczeniem granic kompetencji ustawowej wprowadzono również przepis § 22 stanowiący, że zwierzęta należy utrzymywać w sposób zapewniający innym osobom zamieszkującym na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich ograniczenie uciążliwości takich jak hałas czy odory. Kwestie te regulowane są bowiem przepisami prawa cywilnego, a zatem uregulowanie ich uchwałą rady gminy nie znajduje uzasadnienia i stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych.

Również jako przekroczenie kompetencji ustawowych należy traktować wprowadzenie do Regulaminu postanowień końcowych zamieszczonych w jego § 24, a odnoszących się do dokonywania czynności kontrolnych przez osoby i podmioty upoważnione przez Wójta Gminy oraz zgłaszania nieprawidłowości w zakresie wykonywania postanowień regulaminu, a także określenia inicjatyw podejmowanych przez Urząd Gminy Głowaczów. Żaden bowiem z przepisów art. 4 ustawy przywołanej w podstawie prawnej uchwały, nie uprawnia do wprowadzenia do regulaminu takich zapisów.

We wskazanym zapisie art. 4 ustawy brak również podstaw do wprowadzenia do regulaminu regulacji zamieszczonych w § 7 ust. 6 Regulaminu, a odnoszących się do zasad utrzymania porządku na przystankach komunikacji oraz drogach publicznych.

Nadto w § 5 regulaminu zmodyfikowano przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 2-5 ustawy. Jednocześnie w § 23 regulaminu nie zamieszczono terminu dokonywania obowiązkowej deratyzacji. Naruszenia prawa § 5 i 23 regulaminu skutkują koniecznością usunięcia uchwały z obrotu prawnego. Jak stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 10 października 2014 r. sygnatura akt II SA/Gl 418/14:

Regulacje zawarte w regulaminie powinny być kompletne, innymi słowy winny zostać w nim uwzględnione wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę. Podkreślenia wymaga, że wymieniony w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250) katalog zagadnień, jakie winny zostać zamieszczone w regulaminie nie stanowi wyliczenia przekładowego lecz ma charakter zamknięty. Brak zatem zamieszczenia w regulaminie wszystkich postanowień wyliczonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy musi zostać oceniony jako praktyka sprzeczna z prawem, a zatem wyczerpuje to przesłankę nieważności uchwały wskazaną w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Dalej w uzasadnieniu wskazanego wyroku stwierdzono, co następuje:

„Za trafne uznać należy więc stanowisko zajęte w toku rozprawy przez Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Gliwicach wskazujące, że 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.u.cz.p.g., a to wyznaczenia w regulaminie obok obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji także terminów jej przeprowadzania. Z treści § 14 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym deratyzację na obszarach wskazanych w ust. 1 należy przeprowadzać w miarę potrzeb nie mniej niż raz w roku wynika, że regulacja ta nie wypełnia całej dyspozycji zacytowanego przepisu ustawy. Poddając wykładni § 14 ust. 2 regulaminu stwierdzić bowiem trzeba, że unormowanie to nie pozwala na ustalenie terminu, w jakim należy przeprowadzać deratyzację a wskazuje jedynie na częstotliwość z jaką deratyzację należy przeprowadzać. Zwrot "w miarę potrzeb nie mniej niż raz w roku" nie pozwala w szczególności na ustalenie czy okres ten należy liczyć od daty poprzedniej deratyzacji czy też będzie on kończył swój bieg w dniu 31 grudnia każdego roku kalendarzowego czy wreszcie będzie on rozpoczynał swój bieg od daty wejścia w życie

przedmiotowej uchwały, a kończył się i rozpoczynała nowy bieg każdorazowo z upływem 12 miesięcy od tej daty. W konsekwencji należało przyjąć, że Rada Gminy /.../ nie zamieściła w uchwalonym regulaminie terminu obowiązkowej deratyzacji.”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy w Głowaczowie jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera