



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 lipca 2016 r.

Poz. 7190

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-R.4131.26.2016.MN
Wojewody Mazowieckiego

z dnia 26 lipca 2016 r.

dotyczy uchwały Rady Gminy Sienno z dnia 30 czerwca 2016 roku Nr XX/107/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sienno

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-R.4131. 26.2016.MN

Warszawa 26 lipca 2016 r.

**Rada
Gminy Sienno
27-350 Sienno
ul. Rynek 36/40****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 Sienno z dnia 30 czerwca 2016 roku Nr XX/107/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sienno.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Siennie, powołując się na zapisy art. 18 ust. 2 pkt 15, 40 ust. 1 i 41 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 Sienno, stanowiący załącznik do uchwały z dnia 30 czerwca 2016 roku Nr XX/107/2016

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, 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 bark 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 innej ustawy), a jednocześnie regulujące 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 zważy, 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 Siemno w Załączniku do uchwały w sprawie utrzymania porządku i czystości, 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. Nie czyni zadość temu obowiązkowi wskazanie w § 23, iż termin obowiązkowej deratyzacji poda do publicznej wiadomości Wójt Gminy, ani też zobowiązanie Wójta na mocy § 24 do wskazania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne. Do wprowadzenia zapisów przenoszących kompetencje do określenia terminów i obszaru obowiązkowej deratyzacji na organ wykonawczy brak jest podstaw ustawowych, co czyni wskazane zapisy niezgodnymi z prawem. Co prawda w § 27 Regulaminu wskazano, że obowiązkowej, corocznej deratyzacji podlegają obiekty, w których przy produkcji żywności powstają odpady. Jednak nie wskazano terminów przeprowadzania deratyzacji, co w konsekwencji prowadzi do nieważności Regulaminu.

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.”

Ponadto, jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 września 2015 roku sygnatura akt II SA/Łd 386/15 :

„Norma kompetencyjna art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie upoważnia do określania podmiotów zobligowanych do przeprowadzenia deratyzacji. Wskazanie podmiotów obowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji i określenie, iż właściciele nieruchomości ponoszą koszty deratyzacji nie znajduje oparcia zarówno we wskazanym artykule, jak i w art. 5 ust. 1-4 ustawy.”

Mając na uwadze powyższe orzeczenie należy stwierdzić, że również zapisy § 22, 25, 26, 28 Regulaminu, zamieszczone w Rozdziale 8 zatytułowanym „Wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania” nie znajdują oparcia w normie kompetencyjnej art. 4 ustawy. Nie wynika bowiem z tego przepisu uprawnienia do zobowiązania właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji i ponoszenia jej kosztów, zobowiązanie do oznakowania miejsc wyłożonych trutka czy też umożliwienia kontroli w zakresie sposobu i skuteczności działań deratyzacyjnych.

Ponadto Załącznik do uchwały Rady Gminy w Siennie, stanowiący Regulamin, zawiera również inne regulacje, do których podjęcia nie upoważnia art. 4 ustawy o czystości i porządku w gminach.

Rozdział 2 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 pkt 4 Załącznika. Zapis ten nakazuje przyłączenie nieruchomości w terminie 12 miesięcy „od dnia oddania jej do eksploatacji” do istniejącej sieci kanalizacyjnej. W § 2 pkt 5 wprowadzono z kolei obowiązek wyposażenia nieruchomości w szczelny zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków. W punkcie 7 z kolei, ustanawiając obowiązek usuwania błota, śniegu lodu i innych z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, nakazano przyznawać śnieg i lód przy krawężniku i jednocześnie zakazano usuwania ich na jezdnię. W § 2 pkt 8 nakazano niezwłoczne usuwanie z dachów sopli i lodu stwarzających zagrożenie dla przechodniów, w kolejnym punkcie określono obowiązki w zakresie utrzymywania nieruchomości w stanie wolnym od chwastów, zaś w punkcie 11 ustalono, że mycie pojazdów na terenie własnej posesji może obejmować wyłącznie część nadwozia.

Powyższe zapisy nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach. Na temat tych zagadnień wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne. I tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 października 2007 roku r. 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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008) 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.”

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

Również zapisy § 3 Załącznika są niezgodne z art. 4 ustawy, określającym zakres obowiązków, jaki może wskazywać regulamin. Brak jest bowiem podstaw do wprowadzania jakichkolwiek zakazów do regulamin. Tymczasem § 3 Załącznika ustala całą listę zakazów, określonych w 8 punktach. 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.”

Nie znajduje zatem uzasadnienia również zapis § 15 pkt 2 Załącznika do uchwały, stanowiący zakaz wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej i innych obiektów. W wyroku z dnia 10 czerwca 2014 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawie o sygnaturze akt II SA/Wr 153/14 stwierdził:

„Ustawodawca nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt tam nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom.”

Jak wynika z powyższego, uchwalony przez Radę Gminy Sienno 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 Rady Gminy Sienno z dnia 30 czerwca 2016 roku Nr XX/107/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sienno 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera