

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX.MKoi.0911/72/10

z dnia 14 grudnia 2010r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162 poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Dobrze z dnia 10 listopada 2010r., nr XXXI/216/10 w sprawie: uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dobrze w części dotyczącej:

- § 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobrze, zwanego dalej regulaminem,
- § 4 pkt 3 regulaminu,
- § 5 regulaminu,
- § 13 regulaminu,
- § 19 ust. 5 regulaminu,

jako podjętej z istotnym naruszeniem § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 z póź. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 listopada 2010r. Rada Gminy Dobrze podjęła uchwałę, w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dobrze. Organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała narusza § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej ustawą.

W § 2 pkt 1-22 regulaminu (stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXI/216/10) Rada wprowadziła definicje pojęć, użytych w przedmiotowym regulaminie, co stanowi istotne naruszenie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy (za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2010r., II SA/Lu 485/08). W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 art. 4 ustawy.

W § 2 regulaminu zamieszczono definicje m.in. takich pojęć, jak:

- w pkt 2 - nieruchomości - pojęcie określone wart. 46 Kodeksu cywilnego,
- w pkt 3 - właściciele nieruchomości - pojęcie zdefiniowane w ustawie (art. 2 ust. 1 pkt 4),
- w pkt 6 - odpady komunalne - pojęcie zdefiniowane wart. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. z 2007r. Nr 39, poz. 251, z późn. zm.),
- w pkt 7 - odpady wielkogabarytowe - pojęcie używane w ustawie o odpadach (art. 49a ust. 1 kt 1),
- w pkt 12 - nieczystości ciekłe - pojęcie zdefiniowane w ustawie (art. 2 ust. 1 pkt 1),
- w pkt 13 - zbiorniki bezodpływowe - pojęcie zdefiniowane w ustawie (art. 2 ust. 1 pkt 5),
- w pkt 14 - stacje zlewne - pojęcie zdefiniowane w ustawie (art. 2 ust. 1 pkt 3),

- w pkt 20 - zwierzęta domowe - pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt,
- w pkt 21 - zwierzęta gospodarskie - pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 czerwca 2007r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 133, poz. 921).

Ponadto organ nadzoru podkreśla, iż w uchwalanym przez radę regulaminie 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 ust. 2 ustawy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust.1 ustawy co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe zapatrywanie prawne potwierdza orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 30 listopada 2006r. (sygn. akt II SA/Wr 527/06 Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził jednoznacznie, iż "delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach, definicji określonych pojęć".

Organ nadzoru stwierdza nadto, iż Rada Gminy przekroczyła zakres przyznanej jej kompetencji do ustalenia regulaminu w § 19 ust. 5, zgodnie z którym „psy ras agresywnych stosownie do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003r. (Dz.U. Nr 77, poz. 687) w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne można utrzymywać wyłącznie za zezwoleniem organu gminy w warunkach bezpieczeństwa i w sposób, który nie stanowi zagrożenia dla ludzi i zwierząt. Jeżeli po udzieleniu zezwolenia wystąpi zagrożenie zezwolenie zostanie cofnięte”. Wskazany obowiązek nie mieści się jednak w zakresie art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy i jest uregulowany bezpośrednio w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 z póź. zm.), zgodnie z którym „prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wymaga zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na planowane miejsce prowadzenia hodowli lub utrzymywania psa na wniosek osoby zamierzającej prowadzić taką hodowlę lub utrzymywać takiego psa. Zezwolenia, o którym mowa, nie wydaje się, a wydane cofa się, jeżeli pies będzie lub jest utrzymywany w warunkach i w sposób, które stanowią zagrożenie dla ludzi lub zwierząt”.

Również regulacja § 5 regulaminu stanowiąca, iż „na terenie gminy zabrania się:

- 1) spalania odpadów niebezpiecznych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków;
- 2) niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, trawników oraz zieleńców, urządzeń wyposażania placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej;
- 3) umieszczania afiszy, reklam, nekrologów i ogłoszeń itp. w miejscach do tego nie wyznaczonych;
- 4) malowania, np. graffiti poza wyznaczonymi do tego celu ścianami;
- 5) indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów komunalnych;
- 6) wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi;
- 7) indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości;
- 8) wykorzystywania nieczynnych studni kopalnych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, pojazdów itp.”.

nie może stanowić materii regulaminu, bowiem jej zapisy wynikają wprost m.in. art. 63 a, 69, 74, 75, 82, 109, 144, 145, 162 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010r., Nr 46, poz. 275 z póź. zm.).

Generalnie wskazać należy, iż zgodnie z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 7 grudnia 2006r., II SA/Go 471/06). Przedstawienie w zapisach prawa miejscowego zapisów ustawy z dodatkową ich modyfikacją stanowi podstawę do uznania, że w tym zakresie doszło dodatkowo do istotnego naruszenia prawa, gdyż takie uregulowanie regulaminu podjęto bez podstawy prawnej. Tym samym materia będąca przedmiotem regulacji w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie może być ponownie regulowana w drodze uchwały rady gminy.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, iż § 4 pkt 3 regulaminu, w myśl którego „uprzątnięcie błota, śniegu, lodu, liści i innych zanieczyszczeń z chodników przyległych bezpośrednio do granicy nieruchomości, a także usuwania nawisów sopli z dachów zagrażających przechodniom; usuwanie błota, śniegu i lodu powinno odbywać się niezwłocznie, natomiast innych zanieczyszczeń w miarę potrzeby, nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie”, narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Zgodnie z tym przepisem uchwalony regulamin winien określać szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Organ nadzoru stwierdza, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących tej kwestii nakazując im utrzymanie porządku i czystości poprzez 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. Właściciel nieruchomości nie jest też obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Art. 5 ust. 3, ust. 4 pkt 2 i pkt 3 oraz ust. 5 omawianej ustawy precyzyjnie wskazuje podmioty zobowiązane do zimowego utrzymania dróg i chodników tj.: przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej, zarząd drogi oraz gminę (za Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008, II SA/Lu 485/08).

Nadto należy wskazać, iż unormowanie § 13 przedmiotowego regulaminu określającego normatywne ilości odpadów komunalnych produkowanych przez jedną osobę w ciągu tygodnia, narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach.

W świetle powyższego należy uznać, że uchwała nr XXXI/216/10 Rady Gminy Dobrze z dnia 10 listopada 2010r. w sprawie: uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dobrze, została podjęta z istotnym naruszeniem § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem organ nadzoru stwierdza jej nieważność w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski