



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 8 marca 2013 r.

Poz. 2808

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-R.4131.51.2012.MN

z dnia 16 stycznia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. 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, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz.1759, 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, z 2009r. Nr 223, poz. 1458, Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz.777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012r. poz. 567)

stwierdzam nieważność:

§ 3 ust.1 pkt 2, §16, 17 i 21 Załącznika do uchwały Rady Gminy w Chotczy z dnia 7 grudnia 2012 roku Nr XXIX/117/2012 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chotcza.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Chotczy, powołując się na zapisy art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 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 (t.j. Dz.U. z 2012 roku poz. 391), podjęła uchwałę wprowadzającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chotcza.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin Rada wykonała obowiązek nałożony na nią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (zwanej dalej ustawą). 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. 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 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 szczegółowo 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 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 sygnat. 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 2003r. sygnat. akt II SA/Ka1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 roku sygnat. 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 (sygnat. 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, 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 ustawy, może być uznany za zgodny z prawem.

Tymczasem od 1996 roku, w którym to wprowadzono ustawę w życie, nastąpiło uściślenie i zawężenie 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 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.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lutego 2008 roku sygnat. akt IISA/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, przytoczone w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 roku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim sygnat. 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 2002r. 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.”

W badanej uchwale za niezgodne z obowiązującym prawem należy uznać zapis § 3 ust.1 pkt 2, nakazujący właścicielom nieruchomości niezwłoczne usuwanie z dachów budynków sopli lodu i nawisów śniegu stanowiących zagrożenie dla przechodniów. Obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie uprzątnięcia śniegu i błota, o którym mówi art. 4 ust 2 pkt 1 został sprecyzowany w art. 5 ust1 pkt 4 ustawy w ten sposób, że dotyczy on tylko chodnika wzdłuż nieruchomości.

I tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 października 2007 roku sygnat akt II SA/.Wr 310/07 wskazał co następuje:

*„W ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005r. 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, uprzątnięcia 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.”*

§ 16 Załącznika podobnie nie może zostać uznany za zgodny z obowiązującym prawem, skoro reguluje on sposób pozbywania się nieczystości ciekłych z nieruchomości, uregulowany już w przepisach rangi ustawowej t.j. w przepisie art.6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Nie znajduje też uzasadnienia regulacja § 17 Załącznika uchwały określająca obowiązki organizatorów imprez o charakterze masowym, skoro zapis art. 4 ustawy nie zawiera kompetencji do wprowadzenia przepisów prawa miejscowego w tym zakresie.

Podobnie § 21 Załącznika do uchwały Rady Gminy w Chotczy nie znajduje uzasadnienia prawnego. Art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w ustępie 2 pkt 7 stanowi, iż regulamin winien określać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Przytoczony zaś zapis § 21 Regulaminu nie stanowi o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe, a jedynie przytacza sytuacje, w jakich podejmowane będą działania na podstawie ustawy o ochronie zwierząt oraz wprowadza odpłatności właścicieli za wyłapywanie psów pozostawionych bez opieki. Wobec zakazu rozszerzającej wykładni art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przepis ten nie znajduje uzasadnienia i należy go uznać za sprzeczny z obowiązującym prawem.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Chotcza we wskazanym wyżej zakresie w sposób rażąco narusza porządek prawny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności tej uchwały w części.

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, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski