



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 8 marca 2013 r.

Poz. 2810

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-R.4131.50.2012.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:

§ 1 oraz § 3 ust.1 pkt 5, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 7 i 8 Załącznika uchwały Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Przysucha.

Uzasadnienie

Rada Gminy i Miasta Przysucha, powołując się na zapisy art. 7 ust. 3, art.16 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 3 i art. 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 (t.j. Dz.U. z 2012 roku poz. 391), podjęła uchwałę wprowadzającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Przysucha.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin Rada wykonała obowiązek nałożony na nią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwaną 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, z 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. 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 508/02niepubl) 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 zwężenie uprawnień Rady w zakresie obowiązków określanych regulaminem.

Jak pisze w komentarzu do art. 4 ustawy Wojciech Radecki :

„To zwężenie w porównaniu z tekstem pierwotnym(...) ma głęboki sens, jeśli zważyć, że w obowiązującym stanie prawnym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanych 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 pamiętać, że przytoczenie w regulaminie zapisów innych ustaw nakładających na właścicieli nieruchomości obowiązki, może prowadzić do nieuzasadnionej, czasem nawet dodatkowej penalizacji niewykonania takiego obowiązku.

W tym stanie rzeczy za niezgodne z prawem należało uznać zamieszczenie w § 1 ust. 1 Załącznika do uchwały zmodyfikowanej treści art. 4 ustawy oraz określenie w ust. 2 adresatów regulaminu, skoro regulamin jest aktem prawa miejscowego, a więc kierowany jest do wszystkich mieszkańców jak i osób czasowo przebywających na terenie gminy. Krąg adresatów prawa miejscowego wynika z ustawy i jego dodatkowe określanie czy modyfikowanie dla potrzeb niniejszej uchwały nie znajduje upoważnienia ustawowego, a jako takie jest nieważne.

Ponadto, w świetle powyżej wskazanych ustaleń orzecznictwa i doktryny, należy stwierdzić co następuje

Nie jest zgodny z prawem zapis §3 ust.1 pkt 5 Regulaminu stanowiący, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości między innymi przez *uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego należy dokonywać niezwłocznie, nie później niż rano dnia następnego.*

Zakres obowiązku określonego powyżej wskazuje art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Z przepisu tego wynika, że chodzi w tym przypadku o chodnik położony bezpośrednio przy granicy nieruchomości, na którym nie jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku sygnat akr II SDA/OI 298/11:

„Regulamin czystości i porządku na terenie gminy może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. b ustawy z 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak jest natomiast upoważnienia do określania czasokresu wykonywania tego obowiązku”

Wskazane na wstępie zapisy § 3 ust. 3, 4 i 5 oraz ust. 7 i 8 są wadliwe, gdyż z art. 4 ustawy nie wynika podstawa do uregulowania kwestii tam wymienionych. Jeżeli chodzi o § 3 ust. 3 określający jakie podmioty mogą odbierać odpady, to należy stwierdzić, że ustawa wskazuje zarówno podmioty jakie mogą odbierać odpady jak i warunki jakim muszą te podmioty odpowiadać. Ponadto obowiązek odbierania odpadów nie stanowi obowiązku właścicieli nieruchomości.

Jak stwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 roku sygnat akt IISA/Go 471/06

„ 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.”

W związku z powyższym orzeczeniem i stanowiskiem w nim zawartym nie mogą również zostać uznane za zgodne z prawem zapisy § 3 ust. 7 i 8, wskazujące miejsca składowania i przetwarzania odpadów. Zapisy art. 4 ustawy nie przewidują bowiem możliwości regulowania tych kwestii przez Regulamin.

Również wprowadzenie przez § 3 ust.4 obowiązku dla właścicieli nieruchomości z których pochodzą nieczystości ciekłe gromadzone w zbiorniku bezodpływowym podpisania umowy z uprawnionym podmiotem na odbiór tych nieczystości nie znajduje uzasadnienia, gdyż sprawa odbioru nieczystości ciekłych i kwestie dotyczące podpisania umowy na ich odbiór reguluje przepis rangi ustawowej, a więc przepis art.6 ustawy i brak jest podstawy do regulowania tego zagadnienia przez przepisy rangi prawa miejscowego.

Podobnie wskazanie w § 3 ust.5 obowiązku podłączenia przez każdego właściciela nieruchomości do sieci kanalizacyjnej stanowi rażące naruszenie prawa. 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.”

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

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