



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.61.2013.M.N



Warszawa, dnia 25 stycznia 2013 r.

- p. Marek M. Bednorczyk
- p. Andrzej K. Lichonowski

*Rada Miejska
w Szydłowiec
Plac Rynek Wielki 1
26-500 Szydłowiec*

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz.1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, z 2009 r. Nr 223, poz. 1458, Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz.777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

stwierdzam nieważność:

§ 3 ust.1 pkt 2 i 3, § 7, § 16, § 17, § 21 i 22 Załącznika Uchwały Rady Miejskiej w Szydłowiec z dnia 18 grudnia 2012 roku Nr 155/XXIII/12 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szydłowiec.

Uzasadnienie

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

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, 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 2003 r 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 regulujące 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 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.”

Tak więc 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 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.”

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, należy stwierdzić, co następuje.

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 § 3 ust.1 pkt/ 2 i 3 zamieszczony w tym Rozdziale W zapisie pkt/1 tegoż paragrafu, wprowadzono obowiązek utrzymania czystości i porządku poprzez niezwłoczne uprzątnięcie błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości. Brzmienie zapisu wprowadzonego przez uchwałę Rady Miejskiej w Szydłowcu nie odpowiada obowiązkowi jaki ma skonkretyzować uchwała zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt. 2 i art. 5 ust. 1 pkt/4 ustawy. Przepisy te w sposób ścisły konkretyzują na jakiej części chodnika można wprowadzić taki obowiązek . Definiują również pojęcie chodnika w znaczeniu ustawy, a w pojęciu tym nie mieści się powierzchnia dojazdów, dojeżdż do nieruchomości oraz obiektów zlokalizowanych na jej terenie. Zgodnie z poczynionymi powyżej uwagami Rada Gminy nie posiada kompetencji do zmiany pojęć ustawowych, a także do rozszerzającej ich wykładni. Z tego powodu zapis należy uznać za sprzeczny z prawem.

Również nie można zgodzić się z zasadnością wprowadzenia do Regulaminu § 3 ust.1 pkt.2 nakładającego na właścicieli obowiązek usuwania z dachów, budynków sopli i nawisów śnieżnych. Obowiązek ten został w sposób wyczerpujący uregulowany w innych przepisach rangi ustawowej , a ponadto art. 4 ustawy w swojej treści nie wskazuje podstawy prawnej wprowadzenia takiego obowiązku w Regulaminie.

Konsekwencją uznania wskazanych wyżej zapisów § 3 ust 1 Regulaminu za naruszające prawo jest uznanie również za sprzeczne z prawem zapisów § 3 ust.2 i 3. Dodatkowo należy stwierdzić, że Rada Miasta w Szydłowcu w sposób nieuprawniony sprecyzowała w § 3 ust.2 obowiązek usuwania zanieczyszczeń z chodników w ten sposób, iż wskazała , że niezwłoczne uprzątnięcie oznacza obowiązek usunięcia tego samego dnia i to w sposób nie utrudniający ruchu pieszych i pojazdów. Do wprowadzenia takich obowiązków nie upoważnia treść art. 4 ustawy.

WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 października 2007 roku r sygnat 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, 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. „

§ 7 Załącznika do Uchwały również winien być wyeliminowany z obrotu prawnego z uwagi na fakt, że swoją treścią wprowadza do Regulaminu określenie minimalnej wielkości i rodzaju pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów innych niż komunalne. Tymczasem z treści art.4 ust.2 pkt.2 wynika, że Regulamin określa rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, Definicję odpadów komunalnych zawiera ustawa o odpadach. Zarówno przed wprowadzeniem nowej ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r (Dz.U 2013 poz. 21) jak i w poprzednim stanie prawnym przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych. Tymczasem § 7 Regulaminu dotyczy określenia pojemników na odpady powstające nie tylko w gospodarstwach domowych, ale również w lokalach handlowych, szkołach, przedszkolach i innych. Tak więc aktualne brzmienie paragrafu narusza prawo.

§ 16 Regulaminu ustala obowiązki właścicieli nieruchomości nie przyłączonych do kanalizacji sanitarnej w zakresie usuwania nieczystości ciekłych. Obowiązki te określono jako zobowiązanie do zawarcia umowy na pozbywanie się tych nieczystości, przedstawianie do wglądu wójtowi umowy i inne. Tymczasem z art. 4 ust.2 pkt.3 wskazuje, iż Regulamin winien określać częstotliwość i sposób pozbywania się nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości. W pojęciu tym nie mieszczą się obowiązki określone w § 16 Regulaminu, Jednocześnie należy wskazać, że art. 6 ust.1 ustawy określa zasady zawierania umów w tym zakresie, tak więc wszelkie kwestie regulowane w §16 zostały unormowane w przepisach rangi ustawowej.

Również § 17 winien zostać uznany za rażąco naruszający prawo. W przepisie tym uregulowano obowiązki organizatorów imprez o charakterze masowym. Tymczasem Organizatorów imprez masowych nie sposób uznać za właścicieli nieruchomości, w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Natomiast ustawa zgodnie z jej treścią art. 1 ust.1 reguluje wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości

. Zatem zapis §17 jako przekraczający kompetencje ustawowe Rady jest sprzeczny z prawem.

W tym miejscu na potwierdzenie powyższych uwag należy przytoczyć wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 marca 2012 roku sygnat.akt.IV SA/Po 50/12

„Organizator imprezy masowej nie może zostać uznany za właściciela nieruchomości, na którego można nałożyć obowiązki zapewniające utrzymanie czystości i porządku na terenie miejsca imprezy.”

Za niezgodny z prawem należy również uznać § 21 stwierdzający, że na interwencję osób mających poczucie bezpośredniego zagrożenia ze strony psów bez dozoru podejmowane będą konkretne działania wskazane w przepisach ustawowych. Tymczasem jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy regulamin winien określać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe. W takiej delegacji trudno dopatrywać się uprawnień do regulowania w drodze uchwały rodzaju działań podejmowanych przez gminę w przypadkach określonych w tym zapisie Regulaminu.. W ustępie 2 tegoż § 21 uchwały uregulowano z kolei kwestie związane z pokrywaniem kosztów odławiania psów. Również te sprawy nie mieszczą się w określaniu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Ponadto sprawa ta winna być uregulowana w programie opieki nad zwierzętami przyjmowanym oddzielną uchwałą zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt.

Również w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ustawy nie mieści się wprowadzenie do Regulaminu obowiązku przedstawiania funkcjonariuszom Policji i innym osobom aktualnego świadectwa szczepienia. Ponadto Regulamin nie może określać kompetencji Policji gdyż czyni to inny akt prawny rangi ustawowej

Jak stwierdza WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 21 grudnia 2010 roku w sprawie II SA/Bd 1299/10 :

„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 uznać, że Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu w sposób rażący narusza porządek prawny we wskazanym wyżej zakresie 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, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki