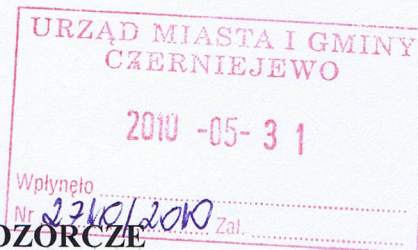




WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN.I-7.0911- 119 /10

Poznań, 24 MAJ 2010



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.)

### orzekam

nieważność § 4 pkt 7 i 8, § 8 pkt 3, 4 i 12, § 9 oraz § 14 ust. 4 uchwały nr XLIV/258/10 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 kwietnia 2010 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Czarniejewo – ze względu na istotne naruszenie prawa.

### UZASADNIENIE

Uchwałę nr XLIV/258/10 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 kwietnia 2010r. doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 maja 2010 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz 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 ze zm.).

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Przepis art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazuje gminie uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy poprzez ustalenie w nim szczegółowych zasad w ww. zakresie.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określania szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno zamieszczać w niej postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz, że uchwała ta musi zawierać postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 cyt. wyżej ustawy. Takie rozwiązanie legislacyjne ma na celu uniknięcie dowolności w określaniu obowiązków, gdy zważy się, na zapis art. 10 ust. 2a tejże ustawy „że każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie – podlega karze grzywny”.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że obowiązki, które rada gminy nałożyła w § 4 pkt 7 i 8 regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy na właścicieli nieruchomości a dotyczące:

- umieszczania plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów w miejscach do tego celu przeznaczonych;
- umieszczanie w budynkach wielolokalowych, w pobliżu wejścia informacji umożliwiającej kontakt z właścicielem lub zarządcą nieruchomości;

przekraczają zakres ustawowego upoważnienia gminy.

Ustalenie zaś zakazów zawartych w § 8 pkt 3, 4 i 12 regulaminu również wykracza poza kompetencje rady ustalone w wyżej cytowanym art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W tym przypadku rada ustaliła normy w zakresie, który został już uregulowany w innych ustawach i tak:

- 1) Zakaz spalania odpadów niebezpiecznych określony w pkt 12 § 8 regulaminu zawarty jest w art. 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zmianami).. Sankcje za nieprzestrzeganie obowiązku określonego w art. 13 ustawy o odpadach ustawodawca określił w art. 71 ww. ustawy.
- 2) W § 8 pkt. 3 i 4 regulaminu postanowiono, że zabrania się niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, trawników oraz zieleńców, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej, np. hydrantów, transformatorów, wiat, przystanków, itp., malowania np. grafitti poza wyznaczonymi do tego celu ścianami.  
Należy wskazać, że zakazy te stanowią treść norm zawartych w kodeksie wykroczeń. Czyny, których dokonywania zabraniają cytowane zapisy regulaminu są objęte sankcją karną z art. 63a kodeksu wykroczeń (umieszczanie plakatów, ogłoszeń, afiszy) lub art. 124 kodeksu wykroczeń (niszczenie mienia). Zatem ustalenie przedmiotowych zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jego ustalania, a sprawy te uregulowane już zostały w ustawie stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto w ocenie organu nadzoru w § 9 omawianego regulaminu Rada Miasta i Gminy w Czarniejewie przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uregulowania te odnoszą się, bowiem do zagadnień dotyczących estetycznego wyglądu nieruchomości.

Kwestionowanych powyżej zapisów § 9 nie można uznać jako mieszczących się w granicach zakreślonych przez art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis 5 ust. 1 pkt 5 ustawy stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie. Wprawdzie jest to przepis blankietowy i jego zakres zależy wyłącznie od treści uchwały rady gminy, jednakże obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości na podstawie tego przepisu nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Stanowisko takie zostało wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 września 2006 r., w którym stwierdził, iż „Organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt II SA/Op 278/06, niepubl.). Sformułowanie "innych obowiązków określonych w regulaminie" oznacza, iż obowiązki te muszą dotyczyć zapewnienia utrzymania czystości i porządku, jednak pojęcie "utrzymanie porządku" nie może być rozumiane zbyt szeroko. Pojęcie to - zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do utrzymania w należytych stanie i porządku estetycznym wyglądu nieruchomości.

Brak jest również umocowania do nałożenia obowiązków wnikających z § 14 ust. 4 Regulaminu, nakładającego na organizatorów imprez masowych obowiązek zapewnienia

wystarczającej ilości szaleatów przenośnych a także pojemników bądź kontenerów do gromadzenia odpadów.

Organizatorów imprez masowych nie można uznać za właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, są oni jedynie adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku.

Stąd też w ocenie organu nadzoru, przepis uchwały w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108 poz. 909 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż:

1. W Rozdziale I § 2 zawarte zostały definicje wprowadzone na potrzeby przedmiotowej uchwały – takie jak: ustawa, nieruchomości, właściciel nieruchomości, odpady komunalne, odpady wielkogabarytowe, odpady ulegające biodegradacji, odpady zielone, odpady opakowaniowe, odpady z remontów, odpady niebezpieczne, nieczystości ciekłe, szczelne zbiorniki bezodpływowe, stacja zlewna, jednostka wywozowa, zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, zwierzęta bezdomne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano (wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/Wr 424/07, wyrok z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08), że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalony na podstawie powołanych przepisów, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując jedynie kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Zatem jest oczywiste, iż delegacja zawarta w ww. art. 4 ustawy nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie czystości i porządku w gminach, definicji określonych pojęć. (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., II SA/Wr 527/06).

2. Biorąc pod uwagę fakt, iż postanowienia Regulaminu mają na celu jedynie uzupełnienie wydanych przez inne podmioty przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, to muszą być one pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w aktach normatywnych. Rada uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

Zgodnie z § 137 załącznika omawianego rozporządzenia, a którego to postanowienia zgodnie z § 143 cyt. ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzanie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów (NSA wyrok z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/WR 1179/90 publ. OSS 2000/1/17. Powtórzony przepis będzie bowiem interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Stąd też w ocenie organu nadzoru należałoby wyeliminowania z przedmiotowego regulaminu liczne występujące tam powtórzenia przepisów ustaw i rozporządzeń ( § 6 pkt 6 i 10, § 7, § pkt 1 i 3, § 34 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 6, § 39 pkt 1).

Zatem oceniając pod względem prawnym akty prawa miejscowego organ nadzoru musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Regulaminy utrzymania czystości i porządku są aktami prawa miejscowego. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach [P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 80]. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu..

O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów (stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt. II SA/Wr 585/06).

Zaprezentowany pogląd organu nadzoru, co do stwierdzenia nieważności § 4 pkt 7 i 8, § 8 pkt 3, 4 i 12, § 9 oraz § 14 ust. 4 przedmiotowej uchwały z przyczyn, które wyżej wskazano znajduje swoje potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2009 r. sygn. akt. II SA/Bd 689/09 oraz Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt. II SA/Bd 93/10).

Powyższe wyroki zostały wydane na skutek wniesienia skargi Prokuratury Rejonowej na uchwały rady gminy w przedmiocie regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

*Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone w terminie 30 dni od jego doręczenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.*

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

*Piotr Florek*

Otrzymują:

1. Rada Miasta i Gminy Czarniejewo
2. Burmistrz Miasta i Gminy Czarniejewo