



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 14 grudnia 2019 r.

Poz. 15281

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-R.4131.41.2019.MN**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 11 grudnia 2019 r.

dotyczy uchwały nr XIII/75/2019 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z dnia 30 października 2019 r.  
w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Puszcza Mariańska.

Warszawa, 11 grudnia 2019 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-R.4131.41.2019.MN

**Rada Gminy  
w Puszczy Mariańskiej  
ul. Stanisława Papczyńskiego 1  
96-330 Puszcza Mariańska****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz.1309, poz. 1696, poz. 1815)

**stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej Nr XIII/75/19 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Puszcza Mariańska.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy w Puszczy Mariańskiej w dniu 30 października 2019 r. podjęła uchwałę nr XIII/75/19 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Puszcza Mariańska.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 listopada 2019 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010). Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy stanowi Załącznik do uchwały. Podstawą działania Rady w zakresie wprowadzania regulaminu jest wskazany w uchwale art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Uchwalając wskazany wyżej Regulamin, Rada wykonała obowiązek nałożony na nią w tymże art. 4 ustawy. 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,

lecz jedynie w zakresie określonym w art. 4. Takie ukształtowanie przepisu jest realizacją zasady, wynikającej z art. 163 Konstytucji RP, który to stanowi że:

*„Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.”*

W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko utrwalone w doktrynie i orzecznictwie, przytoczone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Go 471/06:

*„1. Uregulowanie art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236 poz. 2008 r. z późn. 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.”*

Tymczasem Rada Gminy w Puszczy Mariańskiej w § 1 uchwały nie tylko powtórzyła w sposób nieuprawniony zapis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale również zmieniła przy tym jego brzmienie, co dotyczy w szczególności zapisu § 1 pkt 1a Regulaminu. Powtórzenie zapisu rangi ustawowej, przy zmodyfikowaniu w części jego brzmienia, w sposób istotny narusza porządek prawny.

Nie można również uznać za legalny zapisu § 2 pkt 5 Regulaminu w brzmieniu: „5) uprzątnięcie przez właścicieli nieruchomości błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników położonych bezpośrednio przy granicy nieruchomości z wyłączeniem chodnika na którym jest dopuszczalny płatny postój lub parkometr pojazdów samochodowych”.

Jak wynika z orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r. w sprawie IV SA/Po 365/19:

*„Delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika.”*

Nie można też uznać za prawidłowy zapisu § 2 pkt 7, wprowadzającego nakaz „mycia pojazdów samochodowych wyłącznie w sposób zapobiegający przedostawaniu się ścieków do zbiorników wodnych oraz do ziemi.”. Zapis ten jest ogólny, niejednoznaczny, a tym samym

nie jest możliwe na jego podstawie określenie w sposób jednoznaczny obowiązków określonych w tym zakresie.

Podobnie narusza prawo zapis § 2 ust. 1 pkt 8 stanowiący, że dokonywanie napraw pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami ma odbywać się w sposób nie uciążliwy dla sąsiednich nieruchomości, z obowiązkiem gromadzenia odpadów powstających w czasie napraw zgodnie z obowiązującymi przepisami. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., w sprawie sygn. akt VIII SA/Wa 214/17 stwierdzono:

*„Ponadto za nieostry i nieprecyzyjny należy uznać zapis odnoszący się do kwestii usunięcia odpadów zgodnie z przepisami ustawy, a także, że odpady te nie spowodują uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości.”.*

Nieuprawnionym powtórzeniem zapisu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest wprowadzenie do Regulaminu zapisu § 2 pkt 1 poprzez określenie w nim obowiązku wyposażenia nieruchomości w worki lub pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania tych pojemników i miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Nieuprawnionym jest też wprowadzenie określonego w zapisie § 3 pkt 2 Regulaminu obowiązku trwałego zgniatania odpadów opakowaniowych przed złożeniem do pojemnika, gdyż żaden z przepisów nie stanowi podstawy do nałożenia takiego obowiązku.

Nieuprawnionym powtórzeniem zapisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy jest wprowadzenie do Regulaminu w § 8 zapisu dotyczącego obowiązku dla właścicieli nieruchomości wyposażenia jej w zbiornik bezodpływowy w przypadku braku podłączenia do kanalizacji. Brak jest też podstawy prawnej dla zapisu § 9 Regulaminu wprowadzającego obowiązek opróżniania zbiornika oczyszczalni przydomowych z osadów ściekowych z częstotliwością wynikającą z instrukcji obsługi.

Nie znajduje też podstaw prawnych wprowadzenie w § 14 Regulaminu obowiązku właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi oraz właścicieli budynków jednorodzinnych do przeprowadzania deratyzacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 89/18 stwierdził, co następuje: *„W art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie ma mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości, a zatem nałożenie na nich takiego obowiązku jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ww. przepisie ustawy.”.*

W końcu bez podstawy prawnej wprowadzono zapis § 17 Regulaminu stanowiący, że nadzór w zakresie stosowania postanowień Regulaminu wykonuje Wójt Gminy Puszcza Mariańska oraz, że wszelkie nieprawidłowości dotyczące stanu czystości i porządku na terenie Gminy można zgłaszać do Urzędu Gminy Puszcza Mariańska.

Jak wynika z powyższego, nie tylko wprowadzono do Regulaminu zapisy sprzeczne z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także przekraczające upoważnienie w tym przepisie zawarte, ale również nie uregulowano w sposób legalny wszystkich kwestii, do których uregulowania zobowiązuje ten przepis, tak jak na przykład uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego czy też mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami

i warsztatami naprawczymi. Podjęte w tym zakresie regulacje zostały dokonane z naruszeniem prawa, a zatem muszą zostać usunięte z obrotu prawnego.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r sygn. akt VIII SA/Wa 876/18:


*„Przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem "w szczególności", "może określić", lecz użył pojęcia "regulamin określa" (vide wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 654/14; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2012/12; wyroki WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gl 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie sygn. akt II SA/Sz 238/13. Jednocześnie wypada wskazać na regulację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100 poz. 908), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (§ 118 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia). Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez rzeczony akt jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 515/15)."*

Zakres uchybień w Regulaminie, jak również nieuregulowanie wszystkich zagadnień, do jakich uregulowania zobowiązana była Rada na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, stanowi o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIII/75/2019 z dnia 30 października 2019 r. Rady Gminy Puszcza Mariańska w całości. Jak bowiem stwierdził, w przywołanym wyżej wyroku z dnia 20 lutego 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

*„Charakter naruszeń, ich liczba przesądzają o tym, że "okrojony" z przepisów naruszających prawo akt prawa miejscowego był niekompletny i dlatego zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w całości."*

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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 z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI  
  
Konstanty Radziwiłł