

Prawne aspekty tworzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie

Magdalena Łysek

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2011.152.897), wprowadziła wiele istotnych zmian do dotychczas funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Na gminy zostały nałożone liczne nowe obowiązki, z których miały wywierać się w stosunkowo krótkim czasie. Jednym z podstawowych obowiązków nałożonych na gminy było uchwalenie aktów prawa miejscowego obejmującego szczegółowy zakres funkcjonowania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, m.in., wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty oraz metody jej ustalenia i stawki, a także szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów w zamian za opłatę. Ponadto, ustawa zobowiązała gminy do dostosowania dotychczas obowiązujących regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ciągu roku od dnia wejścia jej w życie (art.22.2). Ustawodawca podkreślił, że dostosowywanie regulaminów powinno się odbywać wyłącznie w zakresie upoważnienia zawartego w zmienianej ustawie. Niestety, czas pokazał, że zadanie to okazało się wyjątkowo problematyczne. Zasadne wydaje się zatem zwrócenie uwagi na liczne problemy, które pojawiły się w trakcie tworzenia uchwał w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, zwłaszcza z uwagi na kolejną nowelizację dokonaną ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2015.87). Zgodnie z jej art.11, akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4, art. 6l, art. 6n, art. 6r ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250, dalej zwana ustawą u.c.p.g.) zachowują moc na okres, na jaki zostały wydane, jednakże nie dłużej niż 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Gminy mają zatem obowiązek do 31 lipca 2016 r., dostosować do zmian ustawowych akty prawa miejscowego, w tym uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, jeżeli obowiązujące akty prawa miejscowego uchwalone zostały przed dniem 1 lutego 2015 r., czyli przed wejściem w życie wspomnianej ustawy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Prawidłowej realizacji tych zadań służy wykorzystywanie instrumentów prawnych, w które została wyposażona gmina. Takimi instrumentami prawnymi służącymi prawidłowej realizacji zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie są akty prawa miejscowego, w tym uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, ma obowiązek uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który stanowi akt prawa miejscowego. Są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Regulamin jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, co oznacza, że wiąże on nie tylko mieszkańców danej gminy, ale także wszystkie osoby, które choćby czasowo znajdują się na jej terenie.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawnych. Ponadto art. 94 Konstytucji podkreśla, że organy samorządu terytorialnego, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie

i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Istotne dla jasności zagadnienia wydaje się zatem podkreślenie zależnej pozycji aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa. Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są bowiem normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu¹. W przypadku omawianego tematu delegacja ustawowa zawarta jest w art. 4 ustawy u.c.p.g.

Podjmując akt prawa miejscowego, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu do jego wydania, aby nie naruszyć związku formalnego między aktem wykonawczym a ustawą. Naruszenie takie może bowiem stanowić istotne naruszenie prawa². Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu³, w literaturze wskazuje się, że podstawą uchylenia aktu stanowiącego gminy powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowo-prawny, materialnoprawny lub proceduralnoprawny charakter. W judykaturze natomiast za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu), przyjęto między innymi, wydanie aktu bez podstawy lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały gminnej⁴. Za istotne naruszenie prawa przyjąć zatem należy:

- podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy,
- brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści,
- niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały,
- czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały⁵.

W tym miejscu zasadne wydaje się odniesienie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283), na które powołał się także WSA w Poznaniu (IV SA/Po 746/14)⁶. Sąd podkreślił, że w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa. Jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować, jako naruszenie prawa istotne. Sąd wskazał, że taka sytuacja będzie zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej”⁷, których nakaz przestrzegania jest postrzegany, jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji⁸. Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie wg WSA w Poznaniu, reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy

regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych⁹. Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK, jako rażące naruszenie prawa¹⁰. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z tym samym wyrokiem, w drodze wyjątku (uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego), za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania¹¹.

Reasumując należy wskazać za WSA we Wrocławiu¹², że mając na uwadze niesamoistość aktów prawa miejscowego oraz ich zależną pozycję w hierarchii źródeł prawa, przy kontroli takiego aktu należy uwzględnić, że nie może on naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji i innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r.¹³, podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Sąd podkreślił, że zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 lutego 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 797/13

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 585/06

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 lutego 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 797/13

⁴ por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97

⁵ por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt 412/11

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r. sygn. akt nr IV SA/Po 746/14

⁷ np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03

⁸ por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51 (w) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt nr IV SA/Po 746/14

⁹ por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633 (w) wyrok WSA w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 746/14

¹⁰ zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11,

¹¹ zob. S. Wronkowska (w) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241 (w) wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11,

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 lutego 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 797/13

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 585/06

Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Regulamin musi formułować jedynie takie postanowienia, które mieszczą się w granicach delegacji ustawowej i nie mogą wykraczać poza treść art. 4 ust. 2, a zatem będą to zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

- a. prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób, co najmniej takich odpadów komunalnych jak:
 - przeterminowane leki i chemikalia,
 - zużyte baterie i akumulatory,
 - zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
 - meble i inne odpady wielkogabarytowe,
 - zużyte opony,
 - odpady zielone
 - oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne,
 - a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
- b. uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- c. mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Ponadto w regulaminie muszą zostać unormowane kwestie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. Kolejnymi zagadnieniami, które muszą znaleźć się w regulaminie są: częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a także inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. W zakresie regulacji dotyczących zwierząt regulamin powinien wyznaczać ramy prawne dla obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach oraz wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Z literalnego brzmienia przepisu art. 4 ust. 2 ustawy u.c.p.g. wynika, że ustawodawca zawarł wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy¹⁴. Wyrok WSA we Wrocławiu wskazuje, że określony w tym przepisie katalog spraw przekazanych do uregulowania gminie ma charakter zamknięty i musi być traktowany ściśle. Ten enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez regulamin, oznacza z jednej strony, że regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza wspomniany przepis, a z drugiej strony to, że w będącej regulaminem uchwale muszą znaleźć się wszystkie wymienione zadania¹⁵. Rada gminy w regulaminie winna, zatem ująć wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, jako że wyliczenie w nim zawarte ma charakter obligatoryjny. Co istotne, podmioty, które nie będą wykonywały obowiązków określonych w regulaminie, będą podlegały karze grzywny, zgodnie z art.10 ust. 2a ustawy u.c.p.g.

Należy ponadto wskazać na obowiązki właścicieli nieruchomości, które zostały uregulowane bezpośrednio przepisami ustawy. W art. 5 ustawy u.c.p.g. ustawodawca, bowiem stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

- wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym¹⁶;
- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;
- zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a;
- gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;
- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
- uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika,

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 797/13

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21.12.2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1299/10

¹⁶ chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowa-
nie pojazdów samochodowych;

- realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.

Powyższe obowiązki zostały wyraźnie określone przez ustawodawcę i przytaczanie ich w tworzonych regulaminach utrzymania czystości i porządku jest niedopuszczalne. Godzi to, bowiem w zasady techniki legislacyjnej. Potwierdza to wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim¹⁷, który podkreślił, że 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 za sprzeczne z prawem sąd uznał 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. Zdaniem sądu, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP¹⁸.

Niestety mimo wsparcia doktryny i orzecznictwa, treść do-
tychczas podejmowanych uchwał w sprawie regulaminu utrzy-
mania czystości i porządku na terenie gminy wciąż budzi szereg
wątpliwości. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych
można z całą pewnością stwierdzić, że uchwała w sprawie przy-
jęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmi-
ny jest jednym z najczęściej skarżonych aktów prawa miejscowe-
go. Zatem konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na popełniane
błędy w zakresie prawidłowego tworzenia jego zapisów.

Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów w oparciu o orzecznictwo administracyjne

Korzystając z możliwości uszczegółowienia reguł porząd-
kowych w gminie, wiele rad gmin zdecydowało się zamieścić
w uchwale dodatkowe obowiązki dla mieszkańców, które
to, okazały się przedmiotem sporu. Wyrok WSA w Olsztynie
z dnia 14.06.2011 r.¹⁹ potwierdził, że treść regulaminu musi
bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.
Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na
terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postano-

wienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymie-
nionych w ustawie zagadnień. Jako przykład można wskazać
zakaz definiowania własnych pojęć. WSA we Wrocławiu pod-
kreślił, że delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy u.c.p.g.,
nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie
utrzymania czystości i porządku w gminach, definicji okre-
ślonych pojęć²⁰. Jak wskazał WSA w Bydgoszczy w wyroku
z dnia 27 października 2009 r.²¹, zasady techniki prawodaw-
czej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią
pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu two-
rzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi o sprzeczno-
ści uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zo-
stały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość.
Jak to obrazowo ujął sąd w Bydgoszczy, technika prawodaw-
cza, to rodzaj „kuchni” budowania prawa i formułowania teks-
tów prawnych. Zdaniem Sądu, niewłaściwe zbudowanie aktu
prawnego nie oznacza, że zachodzą warunki do stwierdzenia
jego nieważności. Granicą nieważności jest bowiem ustale-
nie, czy doszło do istotnego naruszenia prawa. O takim naru-
szeniu można mówić wówczas, kiedy dojdzie do naruszenia
przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania
aktów, naruszenia podstawy prawnej ich podjęcia, narusze-
nia przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez
wadliwą wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury
podejmowania tych aktów²². W § 146 rozporządzenia w spr-
awie „Zasad techniki prawodawczej” określone zostały warunki
formułowania definicji danego określenia. Według ww. prze-
pisu w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się
definicję danego określenia, jeżeli:

1. dane określenie jest wieloznaczne;
2. dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie
jego nieostrości;
3. znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zro-
zumiałe;
4. ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje
potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

§ 149 stanowi, z kolei, że w akcie normatywnym niższym
rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie for-
muje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawo-
wych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje
się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych
w ustawie upoważniającej. Biorąc powyższe pod uwagę na-
leży jasno stwierdzić, że uchwała w sprawie przyjęcia regu-
laminu utrzymania czystości i porządku w gminie, czyniąc
zadość wymaganiom legislacyjnym, nie powinna powtarzać
definicji legalnych. Tym bardziej sprzeczne z prawem, zgod-
nie z wyrokiem WSA w Gorzowie Wielkopolskim²³, jest doko-
nywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektó-
rych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie
obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym
nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zosta-
ło już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 7 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Go 471/06

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 1212/12; z 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10 oraz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 3 marca 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 93/10

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/OI 298/11

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 527/06

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 27 października 2009 r. sygn. akt II SA/Bd 688/09

²² por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 521/06

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 7 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Go 471/06

prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok WSA w Białymstoku z 2008 r.²⁴, w którym sąd stwierdził, że uznać należy, iż Rada Gminy nie jest uprawniona do formułowania na potrzeby własnych uchwał, odmiennych definicji dla pojęć ustawowo już zdefiniowanych. Definicja umieszczona w akcie prawa miejscowego nie może być ani powtórzona, ani też określać pojęć ustawowych, którymi posługuje się prawodawca. Zauważyć, bowiem należy, iż dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz w akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia zgodnie z zasadą wykładni harmonicznej²⁵. WSA w Olsztynie²⁶ podkreślił, z kolei, że w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, chyba że przez konkretne odesłanie do jednostki redakcyjnej, albowiem cytowanie w akcie prawa miejscowego treści przepisu może doprowadzić do rozbieżności pomiędzy przepisem ustawowym a zapisem aktu prawa miejscowego.

Nieco odmienny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r. sygn. akt II OSK 2638/14. Choć potwierdził stanowisko prezentowane wcześniej przez sądy administracyjne dotyczące zakazu powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach rangi ustawowej. Twierdząc, że akty prawa miejscowego podejmowane są dla wprowadzenia nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny i dla uzupełnienia przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki adresatów zawartych w ustawie, (na co wskazuje szczegółowa delegacja wynikająca z art. 4 ust. 2), to jednak NSA dopuścił możliwość dokonania takich powtórzeń w przypadku gdy zachodzi konieczność aby akt był czytelny i zrozumiały²⁷. Jednak wówczas, zdaniem NSA, powtórzenia winno być dosłowne, a nie fragmentaryczne. Taką możliwość, potwierdza także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r.²⁸, który dopuścił przytoczenie w uch wale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym, jednak tylko w takim zakresie, w jakim przytoczenie tekstu zawartego w akcie wyższego rzędu następuje w całości, z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu²⁹.

Kontynuując temat definicji, należy zwrócić uwagę, że istotne naruszenie prawa w przypadku tworzenia zapisów regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie wynika także z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do formułowania definicji własnych pojęć. Zgodnie

z wyrokiem WSA w Gdańsku³⁰, „dostosowywanie” przepisów zamieszczonych w różnych ustawach, czy też aktach wykonawczych, w celu tzw. objaśnienia ułatwiającego stosowanie regulaminu, jest niedopuszczalne. Modyfikacja zapisów ustawowych stanowi zatem istotne naruszenie prawa. Art. 4 ust. 2 nie upoważnia gminy do definiowania jakichkolwiek pojęć, zarówno już zdefiniowanych w innych ustawach jak i tworzenia pewnych pojęć na użytek regulaminu³¹. Jako przykład WSA w Kielcach podaje zapis, w którym to zawarto własną definicję „pojemników” w regulaminie, stanowiąc że należy przez to rozumieć także worki, kosze uliczne służące do gromadzenia odpadów. Jednak w tym samym regulaminie w dalszych zapisach rada gminy odrębnie określa wielkość pojemników, odrębnie wielkość worków i wielkość koszy. Sąd podkreśla, że zatem wbrew zawartej definicji, faktycznie rada nie uznaje za pojemniki worków i koszy. Wobec tego, taki zapis jest zupełnie niezrozumiały i świadczy o niekonsekwencji w posługiwaniu się niektórymi ze zdefiniowanych pojęć.

Przedstawione powyżej problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminu dotyczące powtarzania zapisów ustawy delegacyjnej oraz innych aktów prawnych nie są niestety jedynymi. Wiele problemów wynika z przekraczania przez gminy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2. Jako przykład można podać kilka błędnych zapisów najczęściej pojawiających się przy tworzeniu regulaminu w oparciu o wyroki sądów administracyjnych. Np. zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach³², nie można nakazać właścicielom nieruchomości usuwania bądź ograniczania śliskości chodników. WSA uznał, że zapisanie takiego obowiązku w uchwale dotyczącej utrzymania czystości i porządku w gminach jest przekroczeniem delegacji ustawowej. Z kolei wyrok WSA w Poznaniu³³ stanowi, iż Rada nie może w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określić obowiązku posypywania chodnika piaskiem lub innym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości. Na przekraczanie przez radę gminy przyznanych jej kompetencji zwrócił także uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie. W swoim wyroku z dnia 9 września 2014 r.³⁴, podzielił pogląd, co do wadliwości zapisu zakazującego wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, jako niezajdującego swojej podstawy w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowią, jak przyjmuje art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym³⁵, przepisy tej ustawy. Warto przytoczyć jeszcze wyrok WSA w Poznaniu³⁶, w którym stwierdza się, iż rada gminy nie jest upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 19 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 29/08

²⁵ por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14.06.2011 r. sygn. akt II SA/OI 289/11

²⁷ por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02 oraz Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 lutego 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 797/13

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09

²⁹ por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu sygn. akt IV SA/Po 593/15

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 27 czerwca 2012 r. sygn. akt II SA/Gd 121/12

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 25 września 2015 r. sygn. akt II SA/Ke 618/15

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Gl 1151/14

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 746/14

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14

³⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446)

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 792/13

obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie. Zdaniem sądu ustawodawca nie upoważnił też rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. W ramach delegacji ustawowej, nie mieści się także uprawnienie rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów śnieżnych i sopli z dachów i gzymsów. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może, bowiem wprowadzać obowiązku uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości nie służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać zaś dachów i gzymsów nawet, jeśli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi³⁷.

Podsumowanie

Przygotowywanie aktów prawa miejscowego, jak pokazała powyższa analiza, to skomplikowane zadanie. Często dochodzi do wątpliwości interpretacyjnych, albo błędów podyktowanych nieznaną niezwykłe bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Sąd administracyjny stanęło twardo na stanowisku, że rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Prawodawca samorządowy powinien dochować szczególnej staranności w celu należytego wypełnienia ustawowego upoważnienia. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada³⁸. W orzecznictwie przyjmuje się, że rada gminy nie może zamieścić w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 ustawy u.c.p.g. Niestety analiza podejmowanych uchwał w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie pokazuje inną praktykę. Rady gminy korzystając z możliwości nałożenia na mieszkańców dodatkowych obowiązków, czynią to bez zwracania uwagi na ramy prawne delegacji ustawowej i wyroki sądów administracyjnych.

³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 13 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 515/15

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl