



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.54.2012.BM

URZĄD GMINY	
26-920 GNIEWOSZÓW	
wpi. dnia	2013 -01- 28
L.dz. ....204.....	ilość zał. ....
Podpis.....	

Warszawa, dnia 21 stycznia 2013 r.

*Rada Gminy*

*Gniewoszków*

**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:**

§ 2, § 3 oraz § 4 ust. 4 i 5, § 6 ust 4, § 29 ust 3 pkt 2 oraz § 30 i § 42 załącznika do uchwały nr XVII/116/12 Rady Gminy Gniewoszków z dnia 14 grudnia 2012 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gniewoszków”.

## Uzasadnienie

Rada Gminy Gniewoszków uchwałą z dnia 14 grudnia 2012 r. nr XVII/116/12 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gniewoszków” przyjęła ww. regulamin stanowiący załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną do wydania uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 4 ust. 1 i 2 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a w ust. 2 został natomiast określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w regulaminie. Wymienione ww. przepisie elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Odnosząc się do powyższego podnieść należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że 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 RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12). W świetle powyższego uwag za niezgodne z prawem należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Przenosząc powyższe rozważania na treść załącznika do uchwały z dnia 14 grudnia 2012 r. nr XVII/116/12, należy stwierdzić, że Rada Gminy Gniewoszków wprowadzając w § 2

Regulaminu słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw wymienionych w pkt 1 – 8, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć ich dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności tych przepisów § 2 Regulaminu, w których Rada utworzyła na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określeń, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej, niekiedy odmiennie aniżeli w ustawach. Istotne naruszenie prawa przez organ we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do formułowania definicji własnych w/w pojęć oraz do dokonywania powtórzeń i modyfikacji definicji ustawowych, a także z okoliczności naruszenia opisanym słowniczkiem pojęć wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, chociażby w dyrektywach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

W tym stanie rzeczy za niezgodne z prawem należało uznać również zamieszczenie w §3 załącznika do uchwały zmodyfikowanej treści art. 4 ustawy poprzez określenie 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.

Istotnym elementem przekroczenia delegacji zawartej w ustawie jest również nałożenie obowiązków na adresatów uchwały, do czego Rada nie była upoważniona. Już sama wykładnia językowa wskazanego przepisu art. 4 ustawy 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. 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.

W powyższym kontekście za niezgodne z prawem uznać należy zapisy § 4 regulaminu w następujących ustępach:

- Ust 4 poprzez nakazanie utrzymywania w należyłym stanie terenów zielonych wchodzących w skład nieruchomości przez koszenie trawników, usuwanie chwastów, zeschłej i skoszonej trawy, opadłych liści i złamanych gałęzi oraz usuwanie innych nieczystości gdyż obowiązek ten wykracza poza materię określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 625/12),
- Ust 5 poprzez dbanie o czystość i estetykę budynków i ogrodzeń oraz usuwanie z terenu nieruchomości wraków pojazdu oraz odpadów wielkogabarytowych, gdyż nałożone obowiązki nie mieszczą się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06), a dodatkowo obowiązek usuwania wraków pojazdów mechanicznych wynika bezpośrednio z art. 18 ustawy z dnia 20 stycznia 2005r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. Nr 25, poz. 202, z późn. zm.), a zatem nie może być przedmiotem regulaminu.

W § 5 ust 4 Rada wprowadziła obowiązek niezwłocznego usuwania z dachów budynków sopli lodu i nawisów śniegu stanowiących zagrożenie dla przechodniów, który to obowiązek de facto reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010 r. Nr 243 poz. 1623, z późn. zm.), w szczególności art. 61. Zgodnie z nim właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie

obiekty budowlanego lub bezpośrednio zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Ponadto, w § 29 ust 3 pkt 2 Regulaminu Rada Gminy zakazała osobom utrzymującym psy i inne zwierzęta domowe wprowadzania zwierząt na tereny przeznaczone na place gier i zabaw dla dzieci. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12). Dodatkowo Rada w § 30 wskazała, iż do obowiązków właścicieli psów należy bez wezwania należy zarejestrowanie psa i płacenie podatku, zaopatrzenie psa w znaczek rejestracyjny, poddanie obowiązkowemu szczepieniu, bezzwłoczne zgłoszenie do lekarza weterynarii przypadków pogryzienia człowieka przez psa. Obowiązki te wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej, a zatem nie powinny być ujęte w regulaminie. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesiąca raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Z kolei wymóg wyposażenia psa w obrozę czy kaganiec można wywieść z ustawy o ochronie zwierząt i art. 77 Kodeksu wykroczeń. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

Nadto wskazać należy, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 42 Regulaminu podmiotów, tj. właścicieli nieruchomości, jako zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że załącznik do uchwały Rady Gminy Gniewoszków nr XVII/116/12 z dnia 14 grudnia 2012 roku w sprawie uchwalenia

„Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gniewosów” w części dotyczącej § 2, § 3 oraz § 4 ust. 4 i 5, § 6 ust 4, § 29 ust 3 pkt 2 oraz § 30 i § 42 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.

  
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
Jacek Kozłowski