



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-R.4131.10.2013.PG

Warszawa, dnia 5 lutego 2013 r.

***Rada Miejska w Radomiu  
ul. Kilińskiego 30  
26-600 Radom***

**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 ust. 2, § 3, § 6 ust. 10 zdanie drugie i trzecie i 17, § 7 ust. 1 pkt. 1 i 2, § 14, § 15, § 17, § 20 ust. 1, § 21, § 25 ust. 5, § 26 i § 27 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Radomiu nr 460/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Radomia.

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Radomiu, powołując się na art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 roku poz. 391 ze zm.), podjęła uchwałę wprowadzającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Radomia.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin, Rada wykonała obowiązek nałożony na nią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej 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.

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 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 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 innych 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.

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 (jakiegokolwiek ustawy czy innego aktu normatywnego), a jednocześnie regulujący wszystkie kwestie objęte zapisem art. 4 ustawy, może być uznany za zgodny z prawem.

Wskazane wyżej okoliczności mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania społeczności lokalnej, objętej regulacją, a to ze względu na treść przepisu art. 10 ust. 2a ustawy, który stanowi, iż „*Karze określonej w ust.2 /karze grzywny/ 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.”*

Wprowadzając zatem regulacje, które ingerują bezpośrednio w sferę wolności i praw i mają ten walor prawny, że ich niewykonanie skutkuje ukaraniem, Rada winna była ściśle przestrzegać zasad legislacji opisanych wyżej oraz granic delegacji ustawowej.

Należy wskazać, że przekroczono upoważnienie ustawowe z art. 4 ustawy w następujących przypadkach:

1. w § 2 ust. 2 zapisano, iż „*Słownik pojęć zamieszczono odrębnie, poza treścią Regulaminu*”. Taka regulacja, po pierwsze, jest wbrew delegacji ustawowej, która nie przewiduje upoważnienia do tworzenia słownika pojęć (skoro pojęcia są definiowane w samej ustawie lub w innych przepisach), po drugie odsyłanie poza treść Regulaminu, który jest aktem prawa miejscowego (gdyby przyjąć, że słownik można tworzyć) jest niedopuszczalne z zasady – wszelkie treści prawa miejscowego winny się znaleźć w akcie normatywnym, a nie w bliżej nieokreślonym miejscu.
2. w § 3 zapisano regulację, określającą krąg adresatów aktu. Regulamin jest aktem prawa miejscowego, obowiązującym na obszarze gminy (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) zatem tworzenie „własnego” katalogu adresatów Regulaminu jest sprzeczne i z delegacją ustawową, i z ogólnymi zasadami legislacji, opisanymi na wstępie.
3. w § 6 ust. 10 określono zasady dotyczące odpadów budowlanych i rozbiórkowych wskazując, że należy je zbierać jedynie w pojemnikach *udostępnionych przez przedsiębiorcę uprawnionego do odbioru* takich odpadów. Następnie ustalono w zdaniu drugim, że odpady te mogą być przekazywane we własnym zakresie również bezpośrednio do punktów selektywnego zbierania odpadów, oraz (zdanie trzecie), że przyjmowanie odpadów w punktach odbywa się za odpłatnością.  
Zapis zatem jest sprzeczny wewnętrznie: skoro tylko uprawniony przedsiębiorca może te odpady odebrać, to nie mogą one być przekazywane do punktów zbiórki odpadów we własnym zakresie. Z redakcji przepisu ust. 10 wynika, że zasadą wedle woli Rady jest odbiór odpadów budowlanych przez przedsiębiorców do tego uprawnionych, zatem zapis zdania drugiego należy usunąć z obrotu prawnego. Zapis zdania trzeciego natomiast nie mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy – Regulamin nie może dotyczyć kwestii związanych z odpłatnością za usługi.
4. w § 6 ust. 17 zapisano zakaz spalania odpadów na powierzchni ziemi. Zapis jest sprzeczny z prawem zarówno z powodu przekroczenia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, jak i z tej racji, iż kwestie dotyczące odpadów szczegółowo i wyczerpująco reguluje ustawa o odpadach (obecnie ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r., Dz. U. z 2013 roku, poz. 21). Jak wskazano wyżej, Rada nie może ponownie regulować kwestii ujętych już w systemie prawa, a tym bardziej ich modyfikować.
5. w § 7 ust. 1 w punktach 1 i 2 zapisano obowiązki (zobowiązanie) właścicieli nieruchomości do:  
*„1) utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości oraz dbałości o estetyczny wygląd pomieszczeń i urządzeń budynku (klatki schodowe, korytarze,*

*ustępy ogólne itp.)*” – zapis wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 ustawy. Rada ingeruje w ten sposób w prawo własności, regulując sprawy pozostające poza przestrzenią publiczną, do tego w sposób pozostawiający pole do uznaniowej interpretacji – ocena estetyki czegoś (np. pomieszczeń) jest zazwyczaj subiektywna, a kwestie sanitarno-higieniczne są regulowane odrębnymi przepisami.

„2) niezabudowanych terenów nieruchomości takich jak podwórza, przejścia, bramy, chodniki, place zabaw itp.” – zapis jest niepoprawny językowo i niezrozumiały, nie wiadomo, jakie obowiązki miała zamiar Gmina nałożyć wobec owych niezabudowanych terenów. Niezależnie jednak od tego, zamiar Rady jest czytelny, a zapis nie mieści się w upoważnieniu ustawowym art. 4 ust. 2 ustawy – Regulamin nie może ingerować w wykonywanie prawa własności.

6. W § 14 uregulowano zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania odbioru nieczystości ciekłych poprzez okazanie umów i dowodów płacenia za takie usługi i do przechowywania dokumentów przez okres 12 miesięcy od dnia wykonania usługi. Taki zapis wykracza poza delegację ustawową art. 4 ust. 2 ustawy, ponadto stanowi nieuprawnioną modyfikację zapisu art. 6 ust. 1 ustawy, co jest niedopuszczalne z racji wskazanych na wstępie. Co prawda w art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania pozbywania się odpadów lub nieczystości ciekłych. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06). Przepis art. 6 ust. 1a ustawy nie jest zresztą zapisany w podstawie prawnej omawianej regulacji.
7. w § 15 uregulowano zobowiązanie właścicieli nieruchomości niezamieszkałej do udokumentowania odbioru odpadów poprzez okazanie umów i dowodów płacenia i do przechowywania dokumentów przez okres 12 miesięcy od dnia wykonania usługi – zapis jest sprzeczny z prawem z tych samych przyczyn, co wskazane w punkcie 6 powyżej.
8. w § 20 ust. 1 zapisano zakazy wprowadzania zwierząt na tereny wydzielone do zabaw dla dzieci, na tereny plaż i kąpielisk i do obiektów użyteczności publicznej. Zapisy takie są nieprawidłowe i przekraczają zakres delegacji ustawowej. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o porządku i utrzymaniu czystości 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 wprowadzania 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).

9. w § 21 Rada zabroniła hodowli zwierząt domowych w budynkach wielomieszkaniowych i na niektórych nieruchomościach. Zdaniem organu nadzoru zapis ten został podjęty bez podstawy prawnej. Zakaz hodowli zwierząt domowych w określonych miejscach nie mieści się bowiem w uprawnieniu Rady do określenia „*obowiązków utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku*” (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Rada nie może zakazywać określonym grupom mieszkańców utrzymywania i hodowania zwierząt domowych. Kwestie związane z utrzymywaniem zwierząt domowych reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 roku Nr 106, poz. 1002 ze zm.). Z ustawy tej wynika, że jedynym obostrzeniem dotyczącym hodowli i utrzymywania zwierząt domowych jest przewidziany przez ustawodawcę nakaz uzyskania zezwolenia na hodowlę psów uznanych za agresywne. Dodatkowo, w systemie prawa brak definicji legalnej „hodowli zwierząt domowych”, co powoduje, iż przyjęta przez Radę regulacja jest nieczytelna i pozostawia pole do uznaniowej interpretacji co jest, a co nie jest ową hodowlą. Taki stan prawa jest niedopuszczalny w przepisach wprowadzających obowiązki zagrożone sankcją karną.
10. w § 25 Rada ustaliła, że „*właściciele nieruchomości dokonują deratyzacji na własny koszt*”. 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 właścicieli nieruchomości jako zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku i co więcej, obciążenia ich kosztami jego realizacji – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.
11. w § 26 zapisano ustalenia dotyczące kontroli przestrzegania Regulaminu. Zapis ten w całości jest modyfikacją przepisów art. 9u i 9 v ustawy – te przepisy wyczerpująco regulują sprawy prowadzenia kontroli przestrzegania Regulaminu. Do uszczegółowienia tych kwestii nie upoważnia zapis art. 4 ust. 2 ustawy, zatem zapis

przekracza delegację ustawową. Wypada też zauważyć, że zapisem tym Rada „pozbawiła” kompetencji ścigania wykroczeń organy Policji, zapisując wyłączną kompetencję Straży Miejskiej w tych sprawach. Tymczasem obowiązki straży gminnych regulowane są systemowo w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.).

12. w § 27 Rada zapisała, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie stosuje się przepisy ustawy oraz inne obowiązujące w tym zakresie przepisy”. Zapis taki sprzeczny jest z celem ustawodawcy, wyrażonym w art. 4 ustawy: regulamin ma regulować wszystkie, a jednocześnie tylko te sprawy, które zostały wymienione enumeratywnie w art. 4 ust. 2 ustawy. Zastosowanie zapisu typowego raczej dla umów, odsyłającego do innych regulacji, jest w przypadku Regulaminu całkowicie błędne, sugeruje bowiem, że regulacja Rady jest niepełna, co, jak wskazano wyżej, nie może mieć miejsca. Dlatego zapis należy uznać za sprzeczny z prawem.

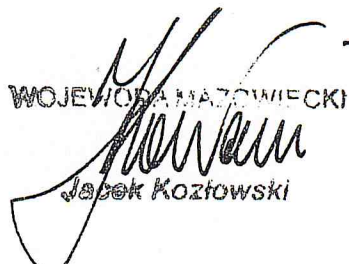
Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Miejska uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Radomia nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 460/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Radomia, w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI



Jacek Kozłowski