



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.6.2013.BM

Warszawa, dnia 30 stycznia 2013 r.

*Rada Gminy
w Kazanowie
ul. Plac Partyzantów 28
26 – 713 Kazanów*

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:

§ 4, § 10 pkt a, § 14 ust. 1 pkt c i ust. 2, § 15 ust. 2, § 19 ust. 1 załącznika do uchwały nr XVII/89/2012 Rady Gminy w Kazanowie z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kazanów.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Kazanowie podjęła w dniu 28 grudnia 2012 roku uchwałę nr XVII/89/2012 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kazanów, którą to uchwałą przyjęła ww. regulamin stanowiący załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną do wydania uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust.1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku 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 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.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania oraz treść załącznika do uchwały z dnia 28 grudnia 2012 r., należy stwierdzić, że Rada Gminy wprowadzając w § 4 obowiązek dla właścicieli nieruchomości utrzymania czystości i porządku na częściach nieruchomości położonych wzdłuż ich nieruchomości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w tym z chodników, dojść do budynków, dojść do punktów gromadzenia odpadów oraz pojazdów położonych wzdłuż należącej do nich nieruchomości, jak również zapisanie, iż uprzątnięcie błota, śniegu i lodu powinno nastąpić niezwłocznie w dniu powstania, natomiast innych zanieczyszczeń w miarę potrzeb, stanowi przekroczenie delegacji zawartej w ustawie. Jest to nałożenie obowiązków, do których ustalenia 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. To zwięzienie - w porównaniu z tekstem pierwotnym - wymagań, jakie mogą być wprowadzone na podstawie art. 4 pkt 1, ma głęboki sens, jeśli zważyć, że w obowiązującym stanie prawnym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art. 4 jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a ustawy. Zbyt daleko posunięta dowolność w określaniu obowiązków budziłaby zasadnicze wątpliwości co do zgodności z zasadą państwa prawa. Przywołać można w tym miejscu choćby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2.02.2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 902/10, gdzie stwierdzono, iż w art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach drogi publiczne oraz tereny przeznaczone do użytku publicznego zostały wymienione *expressis verbis* obok nieruchomości, co wskazuje na to, że na gruncie omawianego przepisu ustawodawca wyraźnie odróżnia pojęcie nieruchomości od pojęcia drogi publicznej i traktuje oba te pojęcia jako rozłączne. Zawarte w art. 4 ust. 2 ww. ustawy szczegółowe upoważnienia do uregulowania poszczególnych aspektów utrzymania czystości i porządku, o ile odnoszą się tylko do nieruchomości, to nie dotyczą dróg publicznych. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w Kazanowie, w treści § 4 Regulaminu zbyt szeroko nałożyła obowiązki na właścicieli nieruchomości poprzez obowiązek oczyszczania nie tylko części nieruchomości służących do

użytku publicznego, ale również wzdłuż tych nieruchomości, konieczność oczyszczania dojść do budynków, dojść do punktów gromadzenia odpadów oraz podjazdów. Rada Gminy nie posiadała kompetencji do takiego rozwinięcia delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 podpunkt b ustawy. 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 pkt 1-8 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy nie znajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej – vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu sygn. akt IV SA/Po 82/12 z dnia 2012-03-29. W § 5 ust. 1 pkt 4 wskazano zakres obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, który może dotyczyć tylko chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, a dalej właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Tak zapisana regulacja prowadzi do modyfikacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez pominięcie zapisu, iż właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia innych obszarów nieruchomości, aniżeli wskazane w ustawie. Dodatkowo wprowadzono nie mające oparcia w przepisach ustawy obowiązki uprzątnięcia śniegu i lodu z chodników w dniu powstania w zakresie błota, śniegu i lodu, zaś w pozostałym zakresie w miarę potrzeb. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14.06.2011 roku, sygn. akt II SA/Ol 298/11, wskazano:

1. Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień. Treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

2. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu wykonywania tego obowiązku.

W § 10 pkt a załącznika do uchwały Rada Miejska wprowadziła zakaz spalania zgromadzonych odpadów zielonych, który ponad wszelką wątpliwość wykracza poza materię określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak stwierdzono wyżej, Rada nie może regulować kwestii, które zostały już objęte systemem

prawa, ani też ich modyfikować. 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).

Jako kolejny przypadek przekroczenia delegacji ustawowej w ww. regulaminie należy wskazać zapis § 14 ust. 1 pkt c oraz ust. 2. Kwestia szczepień ochronnych uregulowana jest w ustawie 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 miesięcy raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Z kolei wymóg oznakowania nieruchomości, na której przetrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi, jest niezgodny z zapisami art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, który wymaga uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, nie nakłada natomiast obowiązku oznakowania nieruchomości.

Uregulowany z § 15 ust. 2 zapis dotyczący możliwości wprowadzenia na terenie nieruchomości służącej do użytku publicznego zakazu wprowadzania zwierząt również nie znajduje uzasadnienia w delegacji ustawowej. Zakaz taki wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia Rady Gminy 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 (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11). W obowiązującym prawie nie mieści się 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), jak również umożliwienie podjęcia takiego zakazu na podstawie regulaminu.

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 § 19 ust 1 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 w Kazanowie nr XVII/89/2012 z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kazanów w części dotyczącej § 4, § 10 pkt a, § 14 ust. 1 pkt c i ust. 2, § 15 ust. 2 § 19 ust. 1 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

Jacek Kozłowski