



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

PNK. I.4130.142.2015

Kielce, 2015-12-04

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015r. poz.1515 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/126/2015 Rady Gminy Masłów z dnia 29 października 2015r. zamieniającej uchwałę nr XXVIII/205/2012 Rady Gminy Masłów z dnia 20 grudnia 2012r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Masłów.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 października 2015r. Rada Gminy Masłów podjęła uchwałę zamieniającą uchwałę nr XXVIII/205/2012 Rady Gminy Masłów z dnia 20 grudnia 2012r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Masłów. Zmiana polegała na dodaniu w § 18 uchwały ust. 4 ustalającego warunki hodowli pszczół na terenie Gminy Masłów w następujący sposób:

„a) ule z pszczołami należy ustawić co najmniej 10 m od uczęszczanej drogi publicznej, sąsiedzkich budynków mieszkalnych, inwentarskich i gospodarczych, a także granicy nieruchomości sąsiedniej

b) można użytkować pogłowie pszczół charakteryzujących się obniżoną agresywnością wobec otoczenia, czyli łagodnych

c) obszar pasieki stacjonarnej należy ogrodzić (np. siatką ogrodzeniową), a przy wejściu umieścić tablicę z napisem „Uwaga pszczoły nieupoważnionym wstęp wzbroniony” oraz nazwisko i kontakt do właściciela pasieki.”

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 5 i ust. 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) oraz art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515). Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 5 listopada 2015 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w ww. przepisie, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jednocześnie należy wskazać, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że uchwalając na jego podstawie regulamin utrzymania porządku i czystości, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

Na mocy powyższego regulaminu organ stanowiący gminy określa wymagania dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna



zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Stanowisko takie ugruntowane jest w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Bd 845/2006), stwierdził, iż "wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy jest zatem nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawany jest za istotne naruszenie prawa".

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt II OSK 2058/11. wyraził przekonanie, że "konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Podkreślenia bowiem wymaga, iż w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie wykonanie ustawy".

Organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach między innymi sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania.

Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. Szczegółowy zakres regulacji określa ustęp 2 ww. przepisu.

Wobec powyższego organ nadzoru, badając treść uchwalonego regulaminu uznał, iż Rada Gminy Masłów wykroczyła poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i tym samym w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza prawo.

W ocenie organu nadzoru uchwalone warunki hodowli pszczół wykraczają poza delegację ustawową, albowiem okoliczność powyższa unormowana została prawem sąsiedzkim, określonym w art. 144 Kodeksu cywilnego.

Regulamin utrzymania czystości i porządku należy, jak wskazano powyżej, do aktów prawa miejscowego, dlatego też konieczne jest formułowanie zawartych w nim postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że Rada Gminy Masłów podejmując przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres swoich kompetencji w omawianym zakresie, naruszając tym samym obowiązujące prawo, dlatego należało orzec jak sentencji.

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

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

  
Bożena Pałka-Koruba