

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.0911/309/09 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 25 sierpnia 2009 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności § 2 pkt 1, 3, 5, 9, 10, 13, 18, 19, 20; § 3 pkt 3, 6, 7, 8, § 6, § 7 pkt 1, § 20, § 24 ust. 3 pkt 3 i ust. 4, § 25, § 26, § 27 i § 30 ust. 3 uchwały Nr XXI/139/09 Rady Gminy Sokolniki z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sokolniki**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz 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, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218)

### stwierdzam nieważność:

- § 2 pkt 1, 3, 5, 9, 10, 13, 18, 19, 20, § 3 pkt 3, 6, 7, 8, § 6, § 7 pkt 1, § 20, § 24 ust. 3 pkt 3 i ust. 4, § 25, § 26, § 27 i § 30 ust. 3 uchwały Nr XXI/139/09 Rady Gminy Sokolniki z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sokolniki.

### Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXI/139/09 z 22 lipca 2009 r. Rada Gminy Sokolniki przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku dla Gminy Sokolniki.

1. W § 2 Regulaminu Rada zamieściła definicję pojęć:

- w pkt 3, 5, które zostały zdefiniowane w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (t.j.: Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.),
- w pkt 1, 9, 10, 13, które zostały zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- w pkt 18, 19, 20, które zostały zdefiniowane w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j.: Dz.U. z 2003 r. Nr 105, poz. 1002 z późn. zm.).

Zdaniem organu nadzoru, Rada wprowadzając definicję pojęć, użytych w treści Regulaminu naruszyła w istotny sposób prawo. Zgodnie z § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Tak sformułowany zapis ww. rozporządzenia, zawiera kategoriyczny zakaz powielania definicji ustawowych, jest również konsekwencją hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa określonej w Konstytucji.

2. W § 3 pkt 3 Rada postanowiła, iż przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej ma nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednakże przedmiotowy przepis nie upoważnia Rady do określenia terminu w jakim takie przyłączenie ma nastąpić. Zdaniem organu nadzoru materia będąca przedmiotem regulacji w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie może być ponownie regulowana w drodze uchwały Rady Gminy. Orzecznictwo sądowo-administracyjne stoi na stanowisku, iż powtórzenie regulacji ustawowej bądź, ich modyfikacje i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 nie publikowany).

3. W § 3 pkt 6 Rada określiła, że właściciele nieruchomości powinni zapewnić możliwość stałego dojazdu do nieruchomości pojazdom straży pożarnej, pogotowia ratunkowego i policji. Natomiast obowiązek dostosowania terenu do prowadzenia akcji ratowniczej wynika między innymi z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j.: Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229, z późn. zm.), co oznacza, że Rada nie miała prawa do regulowania tej kwestii w Regulaminie.

4. W § 3 pkt 7 Regulaminu znalazło się uregulowanie, na podstawie którego właściciel nieruchomości jest obowiązany do utrzymywania nieruchomości w stanie wolnym od zachwaszczenia. Artykuł 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie upoważnia Rady do nakładania na właścicieli nieruchomości wskazanego obowiązku, a tym samym Rada przekroczyła delegację ustawową, zawartą w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

5. W § 3 pkt 8 Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania tychże nieruchomości w stanie nie powodującym zagrożenia pożarowego, powyższy obowiązek wynika z art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

6. W § 6 pkt 1-6 Rada zabroniła wykonywania na terenie gminy wymienionych w Regulaminie czynności. Rada zabraniając wymienionych czynności w treści Regulaminu przekroczyła delegację usta-

wową, ponieważ wymienione zakazy nie mieszczą się w materii Regulaminu. Natomiast zakazy w pkt 7 Regulaminu w których zabrania się niszczenia i uszkodzenia elewacji budynków i ogrodzeń, są wykroczeniem z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń, a w sytuacji gdy wyrządzana szkoda przekracza 250 zł, przestępstwem z art. 288 Kodeksu karnego. Natomiast niszczenie trawników i zieleńców jest wykroczeniem z art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń. W zaistniałej sytuacji Rada nie miała prawa regulować tych kwestii w treści Regulaminu.

7. W § 7 pkt 1 Regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania na bieżąco sopli i nawisów śniegu oraz zalegającego śniegu na dachu w szczególności stwarzających zagrożenie dla przechodniów jak i katastrofie budowlanej. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uprzątnięcie śniegu i lodu należy dokonywać na tej części nieruchomości, która służy do użytku publicznego, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 5 ust. 4 ww. ustawy.

8. W § 20 Regulaminu Rada postanowiła, że po przedstawieniu przez odbiorcę odpadów stałych i ciekłych szczegółowej kalkulacji, Rada, może podjąć uchwałę w sprawie określenia górnych stawek opłat podnoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych. Zdaniem organu nadzoru, ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 175, poz. 1485) zmieniono ustęp 2 i 4 artykułu 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w tym zakresie, iż w miejsce fakultatywnego określenia uchwałą górnych stawek opłat, wprowadzono obligatoryjny obowiązek takiej regulacji.

9. Sformułowanie § 24 ust. 4 narusza prawo w świetle art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym zakresie, iż Rada przekroczyła stosowną delegację ustawową. Natomiast zakaz szczucia lub doprowadzania psa przez drażnienie albo płoszenie do tego stopnia, że staje się on niebezpieczny (§ 24 ust. 3 pkt 3), jest wykroczeniem z art. 108 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym, kto szczuje psem człowieka podlega karze grzywny do 1.000 zł albo karze nagany. Ponadto obowiązek poddawania psa wszystkim szczepieniom ochronnym oraz dbałość o jego zdrowie (§ 25 i § 26 Regulaminu) zostały określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j.: Dz.U z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

10. W § 27 Rada postanowiła, iż w przypadku konieczności wyłapywania bezdomnych zwierząt domowych, Urząd Gminy podejmie stosowne działania celem umieszczenia ich w schronisku dla zwierząt. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały Rady Gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Oznacza to, że niniejsze kwestie muszą zostać uregulowane odrębną uchwałą Rady Gminy w Sokolnikach i nie mogą znaleźć się w treści Regulaminu.

11. W § 30 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż koszty przeprowadzonej deratyzacji obciążają właściciela nieruchomości. Zdaniem Wojewody norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia Rady do regulowania kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji (wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września sygn. Akt II SA/Lu 485/08).

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania, Przewodniczący Rady Gminy Sokolniki złożył obszerne wyjaśnienia, w których to częściowo uznał wątpliwości organu nadzoru, co do zgodności z prawem postanowień Regulaminu. Przewodniczący stwierdził, iż jedynie zapisy § 20 i § 27 zostaną rozpoznane na najbliższym posiedzeniu Komisji Rady Gminy. Natomiast odnośnie innych kwestionowanych postanowień Regulaminu Przewodniczący stwierdził, że nie naruszają prawa ponieważ: konkretyzują przepisy rangi ustawowej, zawarte powtórzenia ułatwiają odbiór przepisów Regulaminu przez mieszkańców Gminy, a ponadto są zgodne z legislacją gminną. Zdaniem Wojewody złożone wyjaśnienia Przewodniczącego nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z przepisem § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) w aktach organów jednostek samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. W takim stanie prawnym wskazane błędy stanowią istotne naruszenie prawa i zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych, stanowią podstawę do wyeliminowania ww. zapisów z obrotu prawnego (porównaj wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r.- sygn. Akt IV Sa/wr 274/05).

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki:  
*Jolanta Chełmińska*

Do wiadomości:  
Rada Gminy Sokolniki