



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 8 marca 2013 r.

Poz. 2806

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX - I.4131.236.2012.GH

z dnia 14 stycznia 2013 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80 poz. 717 i Nr 162 poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz.1241, z 2010r. Nr 28, poz.142 i poz. 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz.675, z 20011r. Nr 21, poz.113, Nr 117, poz.679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012r. poz. 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/204/2012 Rady Gminy Prażmów z dnia 7 grudnia 2012r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Prażmów w części dotyczącej § 2, § 3 ust. 2 pkt 8, 10, 11, 12, 13 oraz ust. 6, 7 i 8, § 4 ust. 1, 3 i 4, § 7, § 9, § 12 ust. 1 pkt 1, pkt 2lit. b, c i f, ust. 2-6, § 14 i § 15 Regulaminu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 grudnia 2012r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Prażmów.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r. poz. 391, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Wskazać należy, że upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi przepis ust. 1 art. 4, natomiast w ust. 2 tego artykułu, został określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w regulaminie. Regulamin określa zatem szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać 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 2012r. sygn. akt II OSK 1524/12).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego) 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 grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Prażmów, wprowadzając § 2 Regulaminu słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 4 ust. 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 – 17), uprawnień 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, jak i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń definicji ustawowych, w regulaminie, 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 1999r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia, przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. W świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważność tych wszystkich przepisów § 2 Regulaminu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach i rozporządzeniach, tj.:

- nieczystości ciekłe (powtórzenie definicji z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy) -(pkt 4),

- nieruchomości (modyfikacja definicji wynikającej z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego)- (pkt 5),
- odpady komunalne (powtórzenie definicji z art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach) - (pkt 7),
- odpady niebezpieczne (powtórzenie definicji z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach) - (pkt 8),
- odpady zielone (powtórzenie definicji z art. 3 ust. 3 pkt 8 b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach) - (pkt 9),
- stacje zlewne (powtórzenie definicji z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy - (pkt 12),
- właścicieli nieruchomości (powtórzenie definicji z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy) - (pkt 14),
- zbiorniki bezodpływowe (powtórzenie definicji z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy) - (pkt 15),
- zwierzęta domowe (modyfikacja definicji z art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt) - (pkt 16),
- zwierzęta gospodarskie (modyfikacja definicji z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich) - (pkt 17).

Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności tych przepisów § 2 Regulaminu, w których prawodawca utworzył na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określeń, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej, tj. takich określeń jak: odpady komunalne (pkt 1), harmonogram (pkt 2), jednostki wywozowe (pkt 3), odpady budowlane (pkt 6), odpady wielkogabarytowe (pkt 10), odpady zmieszane (pkt 11), ustawa (pkt 13).

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 w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Ponadto Rada Gminy Prażmów w § 3 ust. 2:

- 1) w pkt 8 nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych, modyfikując w ten sposób obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym obowiązek ten realizowany być może także poprzez wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych;
- 2) w pkt 10, wprowadziła obowiązek uprzątnięcia błota, lodu, śniegu i innych nieczystości z dojazdów i dojść do nieruchomości i obiektów zlokalizowanych na jej terenie, dokonując w ten sposób modyfikacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, stanowiącego, że obowiązek ten nie dotyczy chodnika, na którym dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych,
- 3) w pkt 11 i 12 wprowadziła obowiązek bezzwłocznego usuwania sopli lodu i nawisów śniegu z dachów budynku stanowiących zagrożenie dla przechodniów, a także usuwania śliskości z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, dokonując powtórzenia norm zawartych w ustawie.

Kwestię zobowiązania właścicieli nieruchomości do usuwania w bezpieczny sposób z dachów budynków sopli lodu i nawisów śniegu stanowiących niebezpieczeństwo dla przechodniów lub pojazdów, od dawna szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010r. 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 powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Jednocześnie Rada Gminy Prażmów przekroczyła granice delegacji ustawowej wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy, określając:

- 1) w § 3 ust. 2 pkt 13 Regulaminu obowiązek likwidacji, na koszt właściciela nieruchomości, dzikich wysypisk odpadów komunalnych i innych powstałych w obrębie nieruchomości w przypadku, gdy sprawca tworzenia ich nie jest znany, przy czym przez likwidację rozumie się zebranie, transport i unieszkodliwianie lub wykorzystanie porzuconych odpadów, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 2) w § 4 Regulaminu obowiązek zawarcia umowy na odbieranie odpadów komunalnych z jednostką wywozową oraz dokumentowania korzystania z tych usług. a w przypadku właścicieli nieruchomości (niezamieszkałym) obowiązek przedstawienia do wglądu osobom upoważnionym przez Wójta Gminy Prażmów, aktualnej umowy z jednostką wywozową na wykonywanie usług i dowodów płacenia za te usługi, za okres ostatnich 12 miesięcy. Regulacja ta stanowi powtórzenie art. 6 ust. 1 ustawy, z którego to przepisu wynika, że właściciele nieruchomości, obowiązani są do okazania zarówno umowy dotyczącej korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, jak też dowodów płacenia za takie usługi W art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono natomiast radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozu odpadów. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

Brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez o charakterze masowym obowiązków polegających na zapewnieniu odpowiedniej liczby toalet oraz pojemników na odpady oraz oczyszczenie i uprzątnięcie terenu przyległego, wynikających z § 3 ust. 6 Regulaminu. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko oni mogą być adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

Za niezgodne z prawem należy uznać zakazy wprowadzone w § 7 Regulaminu takie jak: zakaz spalania jakichkolwiek odpadów w pojemnikach i koszach na odpady, zakaz spalania odpadów zawierających tworzywa sztuczne, opony oraz inne odpady komunalne, a także wypalania suchych traw czy też zakaz zakopywania padłych zwierząt, zakaz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odcieków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe oraz do kanalizacji sanitarnej. Zakazy te wynikają bowiem z odrębnych przepisów prawa, między innymi z art. 8 i art. 13 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001r. o odpadach, a także z art. 162 Kodeksu wykroczeń (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012r. sygn. akt. II SA/Bd 625/12).

W ocenie organu nadzoru, także normy zawarte w § 9 Regulaminu:

- 1) nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego dotyczące m.in. ustalenia wielkości zbiornika bezodpływowego, przepustowości przydomowej oczyszczalni ścieków, określone w ust. 1 i 4, czy też zakazy określone w ust. 5 – 7;
- 2) związane z zawarciem umowy z jednostką wywozową oraz przechowywaniem dokumentów potwierdzających wykonanie usługi opróżnienia zbiornika i wywozu nieczystości ciekłych, określone w ust. 2 i 3

przekraczają upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy.

Zagadnienia, o których mowa w § 9 Regulaminu, są przedmiotem uregulowań zawartych w przepisach obowiązującego prawa, w szczególności ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012r. poz. 145), ustawy z dnia 18 lipca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzania ścieków (Dz.U. z 2006r.

Nr 123, poz.858 z późn. zm.), czy też ustawy z dnia 27 kwietnia 2011r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

Ponadto podobnie jak w przypadku norm zawartych w § 4 Regulaminu, regulacja wynikająca z **ust. 2 i 3 § 9** Regulaminu, stanowi powtórzenie art. 6 ust. 1 ustawy, z którego to przepisu wynika, że właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi.

W **§ 12 ust. 1 pkt 1 lit. a i b** Regulaminu Rada Gminy określiła obowiązki właścicieli psów dotyczące: *systematycznego szczepienia przeciwko wściekliźnie zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, która nakłada obowiązek szczepienia psów oraz uzyskania zezwolenia Wójta Gminy na utrzymanie psa rasy uznanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykazu ras psów uznanych za agresywne.*

Jednakże obowiązki te wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej (*wskazanych także 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 uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta), na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia która może zostać uregulowana aktem prawa miejscowego.

W **§ 12 pkt 2 lit. b i c** Regulaminu ustalono, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do *niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej z wyłączeniem obiektów dla zwierząt, takich jak lecznice dla zwierząt, wystawy itp., przy czym postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników oraz niewprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw oraz piaskownic dla dzieci a także tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy.* 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 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Podobnie wprowadzenie w **§ 12 ust. 1 pkt 2 lit. f** Regulaminu obowiązku niedopuszczania *do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe, wykracza poza* upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007r. sygn. akt II SA/GL 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

W **§ 12 ust. 2 i 3** Regulaminu rozstrzygnięto o sposobie postępowania z bezpańskimi psami. Regulacja w tym zakresie wykracza także poza zakres unormowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt – (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.). Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art.4 pkt 4 ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie wszystkich obowiązków, lecz tylko tych, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Upoważnienie to nie dotyczy możliwości ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi.

Także normy zawarte w **§ 14** Regulaminu, dotyczące deratyzacji wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. W **§ 14** regulaminu nie ustalono jednakże obszarów podlegających deratyzacji, delegując to uprawnienie na wójta stanowiąc że „*w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz określi, poprzez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia*”. Nadto Rada wskazała podmioty (tu właściciele nieruchomości), 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, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (§ 14 ust. 4 Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

Nadto w Regulaminie przewidziano także obowiązki dotyczące: konieczności oznakowania miejsc wyłożenia środków zwalczających gryzonie, obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli w zakresie sposobu i skuteczności działań deratyzacyjnych oraz szereg zakazów związanych z deratyzacją. Między innymi zakaz zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt. Również zakaz ten przekracza delegację ustawową. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie definiuje pojęcia zwłok zwierzęcych. Definicja taka zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów zwłok zwierzęcych dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 roku ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy o odpadach stanowi, że przepisy ustawy o odpadach nie naruszają postanowień wskazanego rozporządzenia wspólnotowego, które stosuje się bezpośrednio i przepisy prawa krajowego nie mogą być z nim sprzeczne. Szczegółowy sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi w przypadku zagrożenia epidemią reguluje natomiast ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Dodać wypada, że deratyzacja miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, może być nakazana rozporządzeniem powiatowego lekarza weterynarii, wojewody, bądź ministra właściwego do spraw rolnictwa na podstawie art. 45-47 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt

§ 15 ust. 1 Regulaminu dotyczy nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z tego Regulaminu. W ocenie organu nadzoru unormowanie to także wykracza poza upoważnienie ustawowe. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają wprost z ustawy. W ust. 2 tego przepisu wskazano, że *osoby niewykonujące obowiązków zawartych w regulaminie podlegają karze przewidzianej przepisami ustaw o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy Kodeks wykroczeń, a postępowanie w tych sprawach prowadzone jest według przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*. Stanowi to powtórzenie art. 10 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym karze grzywny podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, natomiast rada gminy nie może określać kar związanych z przestrzeganiem ustaw, w tym ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011r. sygn. akt II SA/Bd 939/11).

Również przekroczona została delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy poprzez określenie w ust. 3 § 15 Regulaminu skutków *uchylania się od obowiązku złożenia deklaracji lub podania w niej nieprawdy*. Obowiązki składania deklaracji i uiszczania opłaty wynikają bezpośrednio z art. 6h, 6i, 6m ustawy, natomiast skutki niezłożenia deklaracji i nieuiszczenia opłaty z art. 6o i 6p ustawy.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Prażmów uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy nie może wykraczać 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 XXX/204/2012 Rady Gminy Prażmów z dnia 7 grudnia 2012r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Prażmów, 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