



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 marca 2013 r.

Poz. 3583

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-I.4131.3.2013.MPZ

z dnia 31 stycznia 2013 r.

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. 145, 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 243, poz. 1485, z 2009r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011r. Nr 117, poz. 679, Nr 21, poz. 113, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281, oraz Nr 149, poz. 887 oraz z 2012r. poz. 567)

stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały oraz § 2, § 5 ust. 4, § 7, § 9 ust. 4, § 10 ust. 1, § 14 ust. 2, § 19 ust. 3, § 21, § 22 ust. 1 zd. 2, ust. 2, ust. 4, ust. 5, § 24, § 27 ust. 6, ust. 8 i 9, § 29, § 31 ust. 1 zd. 2, ust. 2, 4, 5, § 34 ust. 3 i 4, § 35 Załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 27 grudnia 2012r. Nr XXXVIII/225/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łomianki.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łomiankach w dniu 27 grudnia 2012r. podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łomianki.

Za zbędny należy uznać zapis § 2 uchwały, który stanowi o utracie mocy uchwały Rady Miejskiej w Łomiankach Nr XVII/95/2007 z dnia 4 października 2007r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łomianki. Uchwała ta bowiem, zgodnie z przepisem art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 892 z późn. zm.) utraciła moc z dniem 31 grudnia 2012r. Z uwagi na to, że uchwała Nr XXXVIII/225/2012 wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, a więc już po 1 stycznia 2013 r. zapis o utracie mocy uchwały z 2007r. staje się zbędny.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowi art. 4 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 przepis ust. 1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ust. 2 został natomiast 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 myjniami 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 Miejska w Łomiankach wprowadzając w § 2 Regulaminu słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 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 1-8, uprawnienia 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, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, 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 oraz tych przepisów § 2 Regulaminu, w których prawodawca utworzył na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określić, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej. 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.

Rada Miejska w Łomiankach w § 5 ust. 4 Załącznika do uchwały przekroczyła zakres delegacji określonej art. 4 ust. 2 ustawy - w sposób nieprawidłowy ustaliła zakaz *zgarniania śniegu, lodu i błota lub innych zanieczyszczeń z chodników na jezdnię*. Rada nie jest bowiem uprawniona do określania sposobu realizacji wskazanych wyżej obowiązków.

Także zakazy zawarte w § 7 Regulaminu przekraczają zakres delegacji ustawowej a sprawy o których mowa w tym przepisie są przedmiotem unormowań wynikających z innych przepisów prawnych:

- *spalania jakichkolwiek odpadów poza instalacjami i urządzeniami do tego celu przeznaczonymi* (ust. 1) - zakaz wynikający z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. z 2010r. Nr 185, poz.1234 z późn. zm.);
- *stosowania środków chemicznych, które w nadmiernej ilości są szkodliwe dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu* (ust. 2) - kwestie stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.), głównie w jej art. 82 ust. 2 oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz.U. Nr 230, poz. 1960), gdzie określono rodzaje dozwolonych środków chemicznych (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011r. sygn. akt II SA/Gd 618/11);
- *umieszczania w miejscach do tego nieprzeznaczonych afiszy, reklam, ogłoszeń itp.* (ust. 3) - tego typu zapis zawarty jest w zakresie przedmiotowym przepisu art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który określa: kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze, ograniczenia wolności albo grzywny;
- *zakopywania odpadów* (ust. 4) oraz *wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów oraz nieczystości ciekłych* (ust. 5). Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 8 ustawy o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012r. sygn. akt. II SA/Bd 625/12). Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) zawiera regulację dotyczącą wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, zatem określenie obowiązków w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości, analogicznie do sposobu przewidzianego dla ścieków, stanowi rozszerzenie postanowień ustawowych i tym samym przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Zakazy dotyczące odprowadzania ścieków wynikają także z ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012r. poz. 145, z późn. zm.), w szczególności jej art. 39.
- *zajmowania pasa drogowego w celu składowania odpadów lub materiałów budowlanych bez uzyskania wymaganej zgody* (ust. 6) nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. z 2007r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) na zajęcie pasa drogowego wymagana jest zgoda zarządcy drogi i pobierana jest za to opłata (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 roku, sygn. akt II SA/Go 471/06).

Zapis **§ 9 ust. 4** Regulaminu, który nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek zgłoszenia w gminie kompostownika i podpisania zobowiązania do użytkowania w sposób zgodny z jego przeznaczeniem oraz wykorzystywania uzyskanego materiału kompostowego dla własnych potrzeb lub przekazywania do wykorzystania przedsiębiorcy przekracza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy.

Przepis **§ 10 ust. 1** Załącznika do uchwały nakazujący przedsiębiorcy dostarczenie właścicielowi pojemników i worków do selektywnej zbiórki odpadów, jako kierowany do przedsiębiorcy nie ma podstawy prawnej. Przedsiębiorca nie mieści się bowiem w kręgu podmiotów, do których kierowany jest regulamin. Obowiązki odbiorców odpadów kształtowane są bezpośrednio przez przepisy ustawy, w szczególności Rozdziału 4, 4a i 4b ustawy, a nadto przez uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która jest aktem prawa miejscowego, uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zezwolenie, czy umowę zawartą z przedsiębiorcą, zaś sankcje za naruszanie przepisów ustawy określone zostały w Rozdziale 4d i 5 ustawy.

Błędny jest zapis **§ 14 ust. 2** Regulaminu, zgodnie z którym w *pojemnikach i kontenerach na odpady komunalne nie gromadzi się śniegu, lodu, gorącego popiołu, żużlu, gałęzi, gruzu budowlanego, odpadów wielkogabarytowych, odpadów niebezpiecznych i odpadów w postaci zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego*. Kwestie te zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Przepis **§ 19 ust. 3** Regulaminu wprowadzający obowiązek uzyskania zgody właściciela innej nieruchomości na ustawienie pojemników na jego terenie, w przypadku braku możliwości usytuowania pojemników, worków i kontenerów na własnej nieruchomości. Tego typu zapis wkracza w stosunki umowne i regulacje prawa sąsiedzkiego, uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego.

W **§ 21** Regulaminu, błędnie wprowadzono obowiązki dla organizatorów imprez masowych. W tym miejscu należy podkreślić, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku jest uchwałą kierowaną do ściśle określonego kręgu adresatów. Ustawa w art. 5 reguluje krąg podmiotów, do których adresowane są wynikające z niego obowiązki. Do kręgu tego należą właściciel nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy oraz w odpowiednim zakresie: wykonawcy robót budowlanych, przedsiębiorcy użytkujący torowiska, zarządcy dróg, gminy. Brak jest zatem ustawowego upoważnienia dla rady gminy do określania sytuacji prawnej osób spoza kręgu adresatów ustawy (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 618/11).

Błędne są zapisy **§ 22 ust. 1 zd. 2** - *Na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych właściciel nieruchomości zawiera umowę z przedsiębiorcą oraz ust. 2* zgodnie, z którym *Właściciel nieruchomości obowiązany jest do przechowywania przez okres co najmniej dwóch lat umów, o których mowa w §21 ust. 1 oraz dowodów zapłaty przedsiębiorcy za usługi opróżniania i wwozu nieczystości ciekłych* — bowiem obowiązek zawarcia umowy przekracza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy. Regulacja ta 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 odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. W art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozów 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 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06). W tym miejscu należy wskazać na nieprawidłowe odwołanie się do § 21 ust. 1- przepis ten bowiem nie posiada ust. 1.

W ocenie organu nadzoru brak podstaw prawnych do wskazywania przedsiębiorcom sposobu odbioru i transportu odpadów i nieczystości ciekłych. Podmioty te nie są bowiem adresatami Regulaminu - **§ 22 ust. 4**.

W przepisie **§ 22 ust. 5** Regulaminu zabroniono opróżniania zbiorników bezodpływowych we własnym zakresie. Kwestie pozbywania się przez właścicieli nieruchomości nieczystości ciekłych zostały uregulowane art. 6 ustawy, gdzie wprowadzono obowiązek dokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych.

Przepis § 24 - nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek dokumentowania usług poprzez okazanie umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi - przekracza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy.

Nieprawidłowe są zapisy § 27 ust. 6, który stanowi: *Na terenie nieruchomości może przebywać na swobodzie pies, o ile przebywanie takie nie jest uciążliwe dla sąsiadów i innych osób, a nieruchomość posiada ogrodzenie uniemożliwiające wydostanie się psa poza teren nieruchomości. Ponadto w widocznym miejscu umieszcza się tablicę ostrzegawczą a także § 26 ust. 8 i 9 Regulaminu wprowadzający ogólny zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone tereny.* Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów 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 NSA z dnia 14 grudnia 2011r. sygn. akt II OSK 2058/11).

Nieprawidłowe jest nałożenie w § 29 na osoby utrzymujące psy koty i inne zwierzęta domowe obowiązku posiadania dowodu szczepień ochronnych. Kwestie posiadania dowodu aktualnych szczepień przekracza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt - Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.) program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt może obejmować plan znakowania zwierząt. Brak zatem podstaw prawnych do wprowadzenia tego typu regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku (§ 31 ust. 1 zd. 2 Regulaminu).

Także regulacja § 31 ust. 2 Załącznika do uchwały wykracza 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 moc uchwał rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. 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.

Również zapisy odnoszące się do usuwania zwłok zwierzęcych § 31 ust. 4 oraz grzebania zwłok zwierzęcych § 31 ust. 5 Regulaminu przekraczają 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.

Z kolei w § 34 ust. 3 Regulaminu przyjęto, że w wypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, *Burmistrz Łomianek określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz zarządzi termin jej przeprowadzenia*, pomimo że ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Stanowi to przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest - jak w przedmiotowej uchwale - Burmistrzowi. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie prawa. 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 (Dz.U. z 2008r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

W § 34 ust. 4 obciążono kosztami deratyzacji właściciele nieruchomości, do czego w ocenie organu nadzoru nie ma podstaw prawnych. 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 obciążyć kosztami deratyzacji właściciele nieruchomości. 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 - vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

W § 35 ust. 1 i 2 Regulaminu wskazano: *Kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, podlega karze grzywny. Postępowanie w sprawie ukarani, toczy się 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).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Miejska w Łomiankach uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łomianki 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 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 27 grudnia 2012r. Nr XXXVIII/225/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łomianki, 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