



Warszawa, dnia 18 stycznia 2013 r.

LEX-I.4131. 1 .2013.AJS

Rada Gminy

Dębe Wielkie

ul. Strażacka 3

05-311 Dębe Wielkie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (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 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. 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 2009 r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 27 grudnia 2012 r. Nr KE.XXVII.0007.194.2012 w sprawie: *przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dębe Wielkie w części: § 2, § 3, § 4 ust. 1, 2, 9-14, § 5, § 6 ust. 2 i 3, § 7, § 8, § 9 ust. 8, § 12 ust. 1, 2 i 11, § 14 ust. 3 i 4, § 19 ust. 1 pkt 1 lit. b, d, e, f i pkt 2 lit. b i c, § 22, § 23, § 24, § 25 i § 26 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dębe Wielkie.*

Uzasadnienie

Rada Gminy Dębe Wielkie w dniu 27 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie: *przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dębe Wielkie.*

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił 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 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 2012 r. 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 Dębe Wielkie w § 2 Regulaminu określiła krąg adresatów, których obowiązuje uchwalony akt. Stanowi to w ocenie organu nadzoru przekroczenie upoważnienia ustawowego. Ustawa w art. 5 reguluje krąg podmiotów, do których adresowane są wynikające z niej 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).

Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w Regulaminie (§ 3) regulacji dotyczących uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie: opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, a także uzyskiwania wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Kwestie te zostały uregulowane w rozdziale 4 i 4a ustawy.

Rada Gminy Dębe Wielkie przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, określając następujące obowiązki właścicieli nieruchomości:

- *utrzymanie czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości (§ 4 ust. 1 Regulaminu)*; Rada Gminy nie może nakładać na właścicieli nieruchomości żadnych obowiązków, polegających na uprzątnięciu zanieczyszczeń z tej części nieruchomości, która nie służy do użytku publicznego, bowiem zgodnie z art. 4 pkt. 1 lit. c ustawy jest uprawniona do wprowadzenia wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego;
- *oznaczenie nieruchomości poprzez umieszczenie w widocznym z ulicy miejscu numeru porządkowego nieruchomości oraz zadbanie o jego estetyczny i czytelny wygląd (§ 4 ust. 2 Regulaminu)*; art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz.1287) stanowi, że właściciele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym

w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru. Nadto brak jest podstaw prawnych do określania w regulaminie obowiązków informacyjnych właścicieli nieruchomości;

- podłączenie do sieci kanalizacyjnej, gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalniach ścieków, podpisania umowy w tym zakresie (§ 4 ust. 9-11 oraz § 9 ust. 8 Regulaminu); obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej został uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Obowiązek przechowywania dokumentów potwierdzających wykonanie usługi opróżnienia zbiornika i wywozu nieczystości ciekłych przekracza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy. Regulacja ta stanowi też 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;
- utrzymywanie nieruchomości niezabudowanych w stanie wolnym od zachwaszczenia (§ 4 ust 12 Regulaminu); obowiązek ten wykracza poza materię określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 625/12);
- utrzymywanie nieruchomości w stanie nie utrudniającym bezpiecznego korzystania z pasa drogowego (§ 4 ust 14 Regulaminu); nałożone obowiązki nie mieszczą się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości;
- usuwanie drzew i krzewów (§ 4 ust. 13 Regulaminu) oraz zakaz sadzenia drzew i krzewów na skarpie (§ 8 ust. 4 Regulaminu); kwestia nasadzania oraz usuwania drzew i krzewów została kompleksowo uregulowana w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.) i nie może być sankcjonowana regulaminowo;
- uprzątnięcie *blota, śniegu, lodu i inny zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości i bezpośrednio przy jej granicy; oczyszczanie chodnika ze śniegu i lodu poprzez odgarnięcie w miejsca nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów i podjęcie działań mających na celu likwidację śliskości chodnika; usuwanie nawisów ze śniegu i lodu z dachów, okapów, rynien i innych części nieruchomości (§ 5 Regulaminu)* oraz zakaz stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu (§ 8 ust. 5 Regulaminu); Rada Gminy dokonała modyfikacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez pominięcie zapisu, iż właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, a nadto rozszerzyła obowiązek uprzątnięcia na inne obszary. Nadto wprowadzono niemające oparcia w przepisach ustawy obowiązki uprzątnięcia śniegu i lodu z chodników w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów. Kwestię usuwania nawisów od dawna szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010 r. 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 powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Kwestie stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. 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 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 618/11).

Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnia radę do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do kompetencji Rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, należy zatem wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza bowiem generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. Zbyt daleko idące, zdaniem organu nadzoru, jest ustalenie w § 6 ust. 2 i 3 Regulaminu zakazu mycia pojazdów w pobliżu zbiorników i cieków wodnych oraz ujęć wody pitnej oraz wprowadzanie unormowania, wedle którego naprawy pojazdów powinny być prowadzone w specjalistycznych warsztatach.

Brak jest także umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych obowiązków polegających na *ustawieniu odpowiedniej ilości urządzeń do gromadzenia odpadów, niezwłocznym usuwaniu odpadów, doprowadzeniu terenu po zakończeniu imprez do pierwotnego stanu, zapewnieniu dostatecznej ilości szaleatów przenośnych*, wynikających z § 7 Regulaminu. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko on może być adresatem 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 2009 r. 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 niezgodny z prawem należy uznać wprowadzony w § 8 ust. 1 i 11 oraz § 12 ust. 2 Regulaminu *zakaz spalania odpadów oraz zakaz wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych* (zakazy te wynikają bowiem z art. 8 i art. 13 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach). Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.) w art. 124 wprowadziła zakaz wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych oraz trzcinowisk i szuwarów, a w art. 131 wprowadziła sankcje za łamanie tego zakazu. Zagadnienie wypalania traw reguluje również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. Nr 109, poz. 719).

Za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w § 8 ust. 2, 3, 8, 9 i 10 oraz § 12 ust. 1 i 11 Regulaminu zakazy *wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i innych nieruchomości, do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli, indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych, indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych, wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni nieruchomości, odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów otwartych, zbiorników wodnych oraz wylewania na pola i posesje, gromadzenia określonych odpadów w pojemnikach na odpady komunalne, odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz ośliaków z obornika do zbiorników bezodpływowych*. Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt. II SA/Bd 625/12). Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. 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 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r. poz. 145, z późn. zm.), w szczególności jej art. 39. Zasady postępowania z nawozami naturalnymi reguluje ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033, z późn. zm.).

Zakaz *umieszczania na pniach drzew oraz w ich koronie afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp.* (§ 8 ust. 6 Regulaminu) wykracza poza materię określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Co więcej art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń 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 Przepis ten nie wymienia enumeratywnie wszystkich zachowań podlegających penalizacji, ograniczając się do wymieniaania przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń. Należy przez to rozumieć, iż zachowania uregulowane

w § 8 ust. 6 Regulaminu zawierają się w zakresie przedmiotowym powołanego wyżej przepisu Kodeksu wykroczeń.

W ocenie organu nadzoru nałożony na właścicieli nieruchomości w § 14 ust. 4 Regulaminu obowiązek zawarcia umowy z podmiotem świadczącym usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych 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 pozbywania się odpadów lub nieczystości ciekłych. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnień 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).

Nadto przekroczona została delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy poprzez określenie w § 14 ust. 3 Regulaminu obowiązków właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w zakresie uiszczania na rzecz Gminy należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. 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.

Ponadto, w § 19 ust. 1 pkt 1 lit. b i f Regulaminu Rada określiła obowiązki właścicieli psów takie, jak: *systematyczne szczepienia przeciwko wściekliznie i okazywaniu na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu; uzyskanie zezwolenia wójta 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. 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 miesięcy raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliznie. 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 regulowana prawem miejscowym.

W § 8 ust. 7 i § 19 ust. 1 pkt 1 lit. e i pkt 2 lit. c Regulaminu ustalono zakaz wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu, do budynków użyteczności publicznej i obsługi ludności oraz prowadzenia psów przez osoby nieletnie, nietrzeźwe lub będące pod wpływem środków odurzających. 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 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Podobnie wprowadzenie w § 19 ust. 1 pkt 1 lit. d Regulaminu obowiązku umieszczenia na wejściu do nieruchomości tabliczki ze stosownym ostrzeżeniem oraz urządzenia technicznego umożliwiającego skontaktowanie się z domownikiem przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Z kolei kwestia trzymania zwierząt domowych na uwięzi (§ 19 ust. 1 pkt 2 lit. b Regulaminu) została uregulowana kompleksowo w art. 9 ustawy o ochronie zwierząt, a zatem nie może być przedmiotem regulaminu.

Również zawarty w § 22 Regulaminu sposób postępowania z padłymi zwierzętami 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 2008 r. 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 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

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 § 23 Regulaminu podmiotów (tu właścicieli 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 (§ 26 Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

Z kolei w § 24 i § 25 Regulaminu przyjęto, że termin przeprowadzenia deratyzacji oraz sposób jej przeprowadzenia Wójt Gminy w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym podaje do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia, zaś właściciele nieruchomości mają obowiązek stosowania się do postanowień zarządzenia. 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 – Wójtowi. 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 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Jakubów uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jakubów 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 Gminy Dębe Wielkie z dnia 27 grudnia 2012 r. Nr KE.XXVII.0007.194.2012 w sprawie: *przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dębe Wielkie* 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.

WOJEWÓDZKI
Jacek Kozłowski
Jacek Kozłowski