



Rada Miejska w Wyszkanie
Aleja Róż 2
07-200 Wyszkanie

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 Miejskiej w Wyszkanie z dnia 28 grudnia 2012 r. Nr XXXI/279/12 w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wyszkanie w części:*

§ 1, § 2 ust. 1 lit. g i i, § 3 ust. 1, ust. 2 lit a-d i lit f tiret 3 w zakresie słów „zabrania się wykonywania poza specjalistycznymi warsztatami naprawy pojazdów mechanicznych związanych z powstawaniem odpadów niebezpiecznych, np. wymiany olejów, smarów, płynów chłodzących i hamulcowych, amortyzatorów i samochodowych urządzeń klimatyzacyjnych”, § 5 ust. 1 lit. k w zakresie słów: „który z kolei ma obowiązek podstawić go w terminie 48 godzin”, § 6 ust. 3 zdanie 2 w zakresie słów: „który z kolei ma obowiązek podstawić go w terminie 48 godzin” oraz ust. 4, § 7 ust. 1 lit. a, lit. b w zakresie słów „zamówienie musi być zrealizowane w okresie 2 dni od zgłoszenia”, lit. d, e, g i h, § 12, § 17 ust. 2, 3, 5 i 6, § 19, § 24 ust. 2, § 25 oraz § 26 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wyszkanie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wyszkanie w dniu 28 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wyszkanie*.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 3 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 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 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 Miejska w Wyszkanie wprowadzając w § 1 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 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., 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 nieważności tych wszystkich przepisów § 1 Regulaminu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach i rozporządzeniach, tj.: właściciele nieruchomości, odpady komunalne, KPGO, WPGO, RIPOK, MBP, selektywne zbieranie, odpady ulegające biodegradacji, odpady zielone, nieczystości ciekłe, zbiorniki bezodpływowe, czy zwierzęta gospodarskie.

Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności tych przepisów § 1 Regulaminu, w których prawodawca utworzył na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określeń, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej, tj. takich określeń jak: ustawa, odpady wielkogabarytowe, odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe, punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, czy zabudowa jednorodzinna i wielorodzinna. 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.

Nadto Rada Miejska w Wyszкові przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, określając następujące obowiązki właścicieli nieruchomości:

- zagwarantowanie bezkolizyjnego dojazdu do wyznaczonego punktu zbierania odpadów (§ 2 ust. 1 lit. g Regulaminu); Rada Miejska nie jest uprawniona do regulowania sposobu dojazdu do określonych terenów lub obiektów;
- wyposażenia nieruchomości w szczelne zbiorniki bezodpływowe przeznaczone do gromadzenia nieczystości płynnych lub przydomowa oczyszczalnię ścieków; zawarcie pisemnej umowy z uprawnionym podmiotem świadczącym usługi w zakresie wywozu nieczystości; udokumentowania wywozu nieczystości ciekłych poprzez okazanie umowy i dowodów opłat uprawnionym służbom (§ 2 ust. 1 lit. i, § 7 ust. 1 lit. a i g Regulaminu). Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązków w tym zakresie stanowi modyfikację obowiązków wynikających wprost z art. 5 ust.1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy. Ustawodawca przewiduje alternatywę: albo istnieje sieć kanalizacyjna - wówczas zasadą jest, że nieruchomość ma być podłączona do tej sieci, a jedyny wyjątek dotyczy takiej sytuacji, kiedy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych - wtedy przyłączenie jej do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, albo sieć kanalizacyjna nie istnieje i jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona - wówczas właścicielowi nieruchomości przysługuje wybór między wyposażeniem nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych albo przydomową oczyszczalnię ścieków, przy czym oba te urządzenia muszą spełniać wymagania określone w przepisach odrębnych. Z art. 6 ust. 1 ustawy 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;
- uprzątnięcia *niezwłocznie po opadach: błota, śniegu, i lodu z powierzchni chodników; uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z pasa drogowego, w tym: jezdni, chodnika, zatok postojowych i parkingowych itp. winno być realizowane niezwłocznie przez podmioty określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, które zlokalizowane są na drodze publicznej i bezpośrednio przylegają do granicy własnej nieruchomości. Uprzątnięte błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia winny być gromadzone na skraju chodnika od strony jezdni z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji w sposób niezagrażający istniejącej zieleni; uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ze zjazdów z drogi na własną nieruchomość oraz z części własnej nieruchomości służącej do użytku publicznego (chodnik, parking, droga wewnętrzna itp.); (§ 3 ust. 1 Regulaminu); Rada Miejska 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 uprzążania na inne obszary.

Za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w **§ 3 ust. 2 lit. a, b, c oraz § 7 ust. 1 lit. h** Regulaminu zakazy wyrzucania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię; gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne: śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, a także odpadów z działalności gospodarczej; gromadzenia w koszach ustawionych na drogach publicznych, przystankach komunikacyjnych oraz innych terenach użytku publicznego odpadów powstałych na terenie innych nieruchomości oraz odprowadzania podsiąków z obornika i ścieków płynnych powstających w wyniku produkcji hodowlanej bydła, trzody chlewnej i innych zwierząt do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe oraz do kanalizacji sanitarnej, bowiem stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. 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). 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.).

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. Zbyt daleko idące, zdaniem organu nadzoru, jest ustalenie w **§ 3 ust. 2 lit. d** Regulaminu zakazu mycia pojazdów mechanicznych w pasie dróg publicznych, na terenach zieleni oraz w **§ 3 ust. 2 lit. f tiret 3** Regulaminu zakazu wykonywania poza specjalistycznymi warsztatami naprawy pojazdów mechanicznych związanych z powstawaniem odpadów niebezpiecznych, np. wymiany olejów, smarów, płynów chłodzących i hamulcowych, amortyzatorów i samochodowych urządzeń klimatyzacyjnych.

W **§ 5 ust. 1 lit. k zdanie drugie oraz § 6 ust. 3 zdanie drugie** Regulaminu ustalono obowiązek przedsiębiorców odbierających odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe podstawienia pojemnika na takie odpady w terminie 48 godzin od złożenia zamówienia. Natomiast w **§ 7 ust. 1 lit b** Regulaminu ustalono obowiązek przedsiębiorców odbierających nieczystości ciekłe polegający na opróżnieniu zbiornika bezodpływowego w terminie w terminie 2 dni od zgłoszenia. Takie regulacje przekraczają delegację art. 4 ust. 2 ustawy, a nadto mogą być elementem umów cywilnoprawnych.

Brak jest także umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych obowiązków polegających na *usuwaniu odpadów niezwłocznie po zakończeniu imprezy, wyposażeniu miejsca, na którym odbywa się impreza w jeden pojemnik o pojemności 120 l na 20 osób uczestniczących w imprezie oraz w szaloty przenośne w ilości jeden szalek na 100 osób uczestniczących w imprezie; zawarciu umowy z przedsiębiorcami na dostarczenie pojemników i szalek oraz opróżnienie i uprzątnięcie ich*, wynikających z § 6 ust. 4 i § 12 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).

Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w Regulaminie (§ 7 ust. 1 lit. d i e) obowiązków odbiorcy odpadów (przedsiębiorcy), który w wyniku przetargu lub powierzenia jest wykonawcą wywozu odpadów komunalnych, a także przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. 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.

Ponadto, w § 17 ust. 2 Regulaminu Rada określiła, iż *właściciel psa obowiązany jest przestrzegać obowiązku szczepień ochronnych psów przeciw wściekliźnie. Szczegóły szczepień ochronnych uregulowane są w odrębnych przepisach*. 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. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

W § 18 ust. 3 Regulaminu ustalono zakaz *wprowadzania psów lub innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych lub gastronomicznych, jeżeli zakaz taki wynika z wyraźnego oznakowania dokonanego przez właściciela nieruchomości (placówki lub obiektu) oraz na tereny placów gier i zabaw dla dzieci*. W § 19 Regulaminu zawarto przepis: *nieruchomości, na terenie, których utrzymywane są psy bez uwięzi powinny być ogrodzone w stopniu uniemożliwiającym niekontrolowane wydostanie się psa poza teren nieruchomości, natomiast przy wejściu na teren takiej nieruchomości, powinna być umieszczona odpowiednia tablica informacyjna ostrzegająca o utrzymywaniu psa bez uwięzi, np. "Uwaga zły pies" oraz dzwonek lub domofon, a także skrzynka na korespondencję*

w przypadku częstej nieobecności domowników. 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), a także wprowadzenie obowiązku ogrodzenia nieruchomości, umieszczenia na wejściu do nieruchomości tabliczki ze stosownym ostrzeżeniem oraz urządzenia technicznego umożliwiającego skontaktowanie się z domownikiem.

Kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt - Dz.U. z 2003 r. 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 (§ 18 ust. 5 i 6 Regulaminu).

W § 24 ust. 2 Regulaminu przyjęto, że obszar i termin przeprowadzenia deratyzacji określony będzie każdorazowo Zarządzeniem Burmistrza Wyszkowa. 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 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

§ 25 Regulaminu dotyczy kontroli wypełniania obowiązków określonych w regulaminie. Zdaniem organu nadzoru unormowanie to wychodzi poza upoważnienie ustawowe. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają wprost z tej ustawy, np. art. 9u i 9v, natomiast obowiązki straży gminnej wynikają z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.). Nadto 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 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 § 26 Regulaminu wskazano: *Kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1*

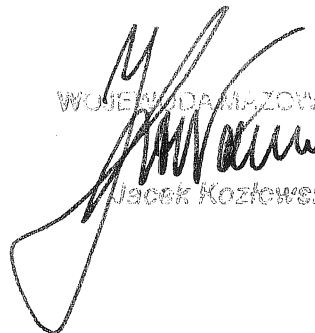
toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Stanowi to powtórzenie art. 10 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym karze grzywny podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, natomiast rada gminy nie może określać kar związanych z przestrzeganiem ustaw, w tym ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 r. 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 Wyszkanie uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wyszaków nie może wykroczać 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 Wyszkanie z dnia 28 grudnia 2012 r. Nr XXXI/279/12 w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wyszaków* 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