Warszawa, 23 czerwca 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 WNP-I.4131.99.2020.MW

Rada Miasta Zielonka

ul. Lipowa 5

05-220 Zielonka

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

uchwał Rady Miasta Zielonka z 14 maja 2020 r.:

* Nr XXI/167/20 *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Mieście Zielonka,*
* Nr XXI/170/20 *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów*.

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 14 maja 2020 r. Rada Miasta Zielonka podjęła uchwały: Nr XXI/167/20 *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Mieście Zielonka* orazNr XXI/170/20 *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów*.

Podstawę prawną uchwały Nr XXI/167/20 stanowił, m.in. art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), zwanej dalej *u.c.p.g.*, zgodnie z którym:

*„1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.*

*2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:*

*1) wymagań w zakresie:*

*a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,*

*b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii
i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,*

*c) uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*

*d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*

*2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;*

*2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;*

*3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych
z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;*

*4) (uchylony);*

*5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;*

*6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;*

*7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub
w poszczególnych nieruchomościach;*

*8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.*

*2a. Rada gminy może w regulaminie:*

*1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;*

*2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;*

*3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;*

*4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości,
w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;*

*5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.*

*3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.”.*

Wymienione powyżej elementy delegacji ustawowej 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 RP 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).

Natomiast podstawą prawną uchwały Nr XXI/170/20 jest w istocie art. 6r ust. 3 u.c.p.g.. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Z kolei zgodnie z art. 6r ust. 3a u.c.p.g. w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto w uchwale tej dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych (art. 6r ust. 3b u.c.p.g.).

Nadto, na podstawie art. 6r ust. 3c u.c.p.g. projekt uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów podlega zaopiniowaniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych. W tym miejscu zaznaczyć należy, że uchwała Nr XXI/170/20 została podjęta po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wołominie, z kolei w treści uchwały Nr XXI/167/20 brak jest informacji dotyczącej zasięgnięcia takiej opinii.

Zgodnie z art. 6r ust. 3d u.c.p.g. uchwała, o której mowa w ust. 3 przywołanego artykułu określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Jak wskazuje literalne brzmienie przepisów art. 4 ust. 1 i 6r ust. 3 u.c.p.g. obydwie uchwały stanowią akty prawa miejscowego.

Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są wskazane jako źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które tego typu akty ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego ustanawiają tego typu akty na podstawie i w granicach upoważnień nadanych przez ustawy. Już sam fakt zaliczenia aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego niesie ze sobą skutek w postaci konieczności odniesienia do tego typu aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Ustawy Zasadniczej warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez organ do tego uprawniony, niewątpliwie istotne znaczenie ma instytucja publikacji tego typu aktów.

W odniesieniu do uchwał: Nr XXI/167/20 oraz Nr XXI/170/20 za niezgodne z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP i 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 odpowiednio w art. 4 ust. 1, 2 i 2a oraz art. 6r ust. 3 – 3d u.c.p.g., a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz uchwałą o sposobie i zakresie świadczenia usług.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy uznać należy, że Rada Miasta Zielonka nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2a u.c.p.g., tj. nie uregulowała w Regulaminie wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie przepisów prawa.

Ponadto Rada miasta w obydwóch uchwałach nie wypełniła delegacji określonej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Zatem wśród frakcji odpadów komunalnych wymienionych w § 2 ust. 4 oraz § 6 ust. 5 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 oraz w § 2 ust. 1 pkt 3 oraz w § 6 ust. 1 uchwały Nr XXI/170/20 Rada nie uwzględniła odpadów niebezpiecznych, które zgodnie z art. 6r ust. 2 u.c.p.g. powinny być zbierane w sposób selektywny.

W § 3 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 Rada ustaliła, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników zlokalizowanych wzdłuż drogi publicznej bezpośrednio przylegających do granicy własnej nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W świetle przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. regulamin, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.c.p.g. powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. przewidziany jest dla właścicieli nieruchomości obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Ustawa zastrzega jednak, że za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Istotnym jest, że obowiązek, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie dotyczy chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Mając na uwadze treść przywołanego wyżej przepisu, stwierdzić należy, że Rada odnosząc ustawowy obowiązek do chodników zlokalizowanych wzdłuż drogi publicznej bezpośrednio przylegających do granicy nieruchomości, dokonała modyfikacji regulacji zawartych w u.c.p.g.

W § 6 ust. 8 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 Rada ustaliła, że zwalnia się w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na odpady biodegradowalne, w przypadku zadeklarowania przez właściciela nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych. W takim przypadku właściciel nieruchomości kompostujący bioodpady nie może wystawiać brązowych worków z napisem „bio” przed posesję ani ich przewozić na teren PSZOK-a przy ul. Krzywej 18 w Zielonce.

U.c.p.g. przewiduje w art. 6k ust. 4a zwolnienie, w drodze uchwały rady gminy, w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Przenosząc treść przywołanego wyżej przepisu na grunt przedmiotowej sprawy wskazać należy, że wprowadzenie zakazu, o którym mowa w § 6 ust. 8 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 jest możliwe w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości jest zwolniony z opłaty za odbieranie bioodpadów.

W § 6 ust. 8 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 Rada posłużyła się sformułowaniem „biodegradowalne”, modyfikując użyte przez ustawodawcę pojęcie „odpady ulegające biodegradacji”. Zauważyć należy, że żadne przepisy nie zawierają definicji pojęcia określonego przez Radę. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, z późn. zm.), zwana dalej „u.o.” zawiera definicje pojęć: bioodpadów oraz odpadów ulegających biodegradacji. Zgodnie z definicją ustawową przez bioodpady należy rozumieć ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o. pod pojęciem odpadów ulegających biodegradacji należy rozumieć odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów. Żadne zatem przepisy nie nadają Radzie upoważnienia do modyfikacji ustawowych pojęć. Wobec powyższego należy uznać, że Rada wprowadzając do regulaminu pojęcie „odpadów biodegradowalnych” przekroczyła ustawowe upoważnienie i zmodyfikowała pojęcia ustawowe.

W § 6 ust. 10 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 Rada Miasta nałożyła na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych obowiązek przekazywania odpadów komunalnych podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów komunalnych z terenu gminy Zielonka, prowadzonego przez Burmistrza Miasta Zielonka, na podstawie podpisanej umowy oraz do posiadania faktur za wywóz. Z kolei w § 6 ust. 13 zdanie drugie załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 Rada ustaliła, że właściciel nieruchomości musi posiadać faktury za ww. usługi dotyczące obierania odpadów komunalnych.

Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, zobowiązani są do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez podmiot odbierający odpady komunalne. U.c.p.g. wyraźnie podkreśla, że realizacja obowiązku dokumentowania ma nastąpić poprzez okazanie umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. Ponadto na podstawie art. 6 ust. 1a u.c.p.g. Rada może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. Przepis ten nie nadaje natomiast Radzie uprawnienia do nałożenia w Regulaminie na właścicieli nieruchomości obowiązku posiadania faktur.

Wobec powyższego uznać należy, że Rada przekroczyła delegację ustawową poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości, o których mowa w przywołanym przepisie, obowiązku posiadania faktur, co uznać należy za istotnie naruszające art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie Rady zawarte w § 6 ust. 12 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20, gdzie Rada wskazała, że właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązani są opróżniać je z częstotliwością, zapewniająca niedopuszczenie do przepełnienia się ich i wylewania nieczystości ciekłych na powierzchnię gruntu, natomiast ich pojemność powinna wystarczyć na opróżnianie ich nie częściej niż jeden raz w tygodniu. Wskazać należy, że tak skonstruowane ustalenie z użyciem sformułowania „*nie częściej niż raz w tygodniu*” pozwala na stwierdzenie, że opróżnianie zbiorników bezodpływowych może się odbywać nawet raz na kilka lat.

Odnosząc się z kolei do ustalenia, w którym Rada wskazała, że częstotliwość opróżniania osadów ściekowych ze zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z ich instrukcji eksploatacji, wskazać należy zgodnie z u.c.p.g. owa częstotliwość ma wynikać właśnie z treści regulaminu, nie zaś z instrukcji eksploatacji. Zaznaczyć należy, że u.c.p.g. wskazuje wprost, że to regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.).

Wobec powyższego, stwierdzić należy, ze Rada Miasta nie ustaliła częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości co oznacza, że nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.

W § 8 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 Rada jako obowiązek właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe wskazała kwestie ponoszenia odpowiedzialności za zachowanie tychże zwierząt. Wskazać w tym miejscu należy, że kwestię odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta reguluje art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. 1145, z późn. zm.), zgodnie z którym:

*„§ 1. Kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabłąkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy.*

*§ 2. Chociażby osoba, która zwierzę chowa lub się nim posługuje, nie była odpowiedzialna według przepisów paragrafu poprzedzającego, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego*”.

Nie ulega wątpliwości, że o odpowiedzialności można mówić wtedy, gdy zaistnieją zdarzenia wyrządzające szkodę. W momencie zaistnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci winy oraz związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a powstaniem szkody, pomiędzy wyrządzającym szkodę a poszkodowanym powstaje z mocy prawa stosunek zobowiązaniowy polegający na obowiązku naprawienia szkody.

Wobec powyższego uznać należy, że Rada ustanawiając zasady odpowiedzialności osób utrzymujących zwierzęta domowe za ich zachowanie, wkroczyła w materię przeznaczoną do uregulowania przez ustawodawcę, co w świetle powyższych rozważań jest niedopuszczalne.

W § 8 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr XXI/167/20 Rada ustaliła, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy w szczególności zwolnienie psa ze smyczy,
ale z nałożonym kagańcem jest dozwolone jedynie na terenach zielonych oraz miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy posiadacz ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem (nie dotyczy ono psów rasowych uznawanych za agresywne). Mając na uwadze powyższe aktualny pozostaje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym Sąd orzekł, że: „*Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12).

W § 10 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały Nr XXI/167/20 Rada ustaliła, że deratyzację przeprowadza się według potrzeb, zaś w przypadku wystąpienia populacji gryzoni deratyzację przeprowadza się dwa razy w roku kalendarzowym każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości.

W odniesieniu do powyższej kwestii wskazać należy, że przepisy u.c.p.g. nadają Radzie upoważnienie wyłącznie do regulowania ustaleń dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.). W ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe bowiem Rada Miasta nie posiada uprawnień do określenia częstotliwości przeprowadzenia deratyzacji. Kwestie dotyczące zwalczania gryzoni na nieruchomościach zostały uregulowane ustawą
z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.), zgodnie z którą na właścicielu, posiadaczu czy zarządcy nieruchomości ciąży ustawowy obowiązek przeprowadzenia deratyzacji w przypadku wystąpienia gryzoni na jego nieruchomości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 48/20).

Za istotnie naruszające prawo uznać należy także ustalenie Rady zawarte w § 7 pkt 1 uchwały Nr XXI/170/20 Rada Miasta odnoszące się do sposobu składania reklamacji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących funkcjonowania systemu gospodarki odpadami lub odbioru odpadów. Rada ustaliła, że reklamacja powinna być zgłoszona przez właściciela/zarządcę nieruchomości niezwłocznie po zaistnieniu kwestii spornej – jednak nie później niż 7 dni od zaistniałego zdarzenia. Termin na złożenie reklamacji został wprowadzony bez upoważnienia ustawowego, bowiem Rada na mocy art. 6r ust. 3d u.c.p.g. jest uprawniona jedynie do określenia trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług.

W ocenie organu nadzoru, z uwagi na brak wypełnienia delegacji w zakresie: określenia przez Radę frakcji odpadów niebezpiecznych, utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, w zakresie określenia częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości oraz z uwagi na modyfikację regulacji ustawowych, jak również przekroczenie delegacji, stwierdzenie nieważności kwestionowanych uchwał w całości jest w pełni uzasadnione.

Rada Miasta przy opracowywaniu aktów prawa miejscowego powinna przestrzegać podstawowych zasad działalności organów administracji publicznej w tym zakresie tj.: akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów, układ aktu powinien być przejrzysty, przy czym dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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 uchwał z mocy prawa,z dniem jego doręczenia.