



Warszawa, 20 maja 2013 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131. 60 .2013.BB

***Rada Miejska Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
05-400 Otwock***

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. 1241, 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, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/351/13 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka w części: § 2 uchwały oraz § 1, § 2, § 3, § 4 ust. 6 i ust. 7, § 6 ust.3 i ust. 4, § 8 ust. 4 w zakresie sformułowania „, w sposób niepowodujący szkód w mieniu i niezagrażający przechodniom i pojazdom”, § 9, § 12 ust. 6 i 7, § 16 ust.2, ust. 3 i ust. 4 zdanie drugie, § 17 ust. 5, § 18 ust. 2 i 3, § 20 ust. 1, 2, 3, 4 i 6, § 23 ust. 2 pkt 4,6,7,8, ust. 4 w zakresie sformułowania „,odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem”, ust. 8 i 9, § 26, § 27 ust. 3 i 4 Regulaminu.

Uzasadnienie

Rada Miasta Otwocka w dniu 16 kwietnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXIII/351/13 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka. Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391, z późn. zm.), zwaną dalej ustawą oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zawarty w uchwale Rady Miasta § 2, ustalający utratę mocy prawnej uchwały Nr L/397/06 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 października 2006 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka jest bezprzedmiotowy wobec regulacji

ustalanej w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897). Przepis ten stanowi, że „regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1”.

Wskazać ponadto należy, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. 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.

Zawarty w § 1 Regulaminu przedmiot regulaminu stanowi powtórzenie przepisu art. 4 ust.2 ustawy, zatem rada nie posiada upoważnienia do takiego ustalania w uchwale.

Nadto Rada Gminy Osieck wprowadzając § 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 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 § 2 Regulaminu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach i rozporządzeniach, tj.:

- nieruchomości (definicja wynikająca z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego),
- właściciele nieruchomości (definicja z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy),
- odpady komunalne (definicja z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach),
- odpady niebezpieczne (definicja z art. 3 ust. 4 ustawy o odpadach),
- odpady ulegające biodegradacji (definicja z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o odpadach),
- odpady zielone (definicja z art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o odpadach),
- odpady opakowaniowe (definicja z ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych),
- nieczystości ciekłe (definicja z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy),
- zbiorniki bezodpływowe (definicja z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy),
- stacje zlewne (definicja z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy),
- zwierzęta domowe (definicji z art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt),
- zwierzęta gospodarskie (definicja z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich),
- zwierzęta bezdomne (definicja z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt).

Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności tych przepisów § 2 Regulaminu, w których prawodawca utworzył na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określeń, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej, tj. takich określeń jak: ustawa, odpady wielkogabarytowe, odpady budowlano- remontowe i rozbiórkowe, punkt selektywnego zbierania, harmonogram, czy chów zwierząt. 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 Gminy przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy określając w § 3 Regulaminu podmioty objęte regulacją tj: mieszkańców, właścicieli nieruchomości, osób przebywających czasowo na terenie miasta Otwocka, wykonawców robót budowlanych, przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

W § 4 ust. 6 i 7 i w § 6 ust. 3 i 4 Regulaminu Rada Gminy wprowadziła zapisy dotyczące określonego zachowania właścicieli, które zostały już uregulowane w innych przepisach jak w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach.

W **§ 8 ust. 4, w § 9 i w § 12 ust. 6** Regulaminu Rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy wprowadzając modyfikację przepisów ustawowych, do czego nie miała upoważnienia, natomiast w **§ 12 ust. 7** przekroczyła delegację ustawową uchwalając obowiązki przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

W **§ 16 ust 2 i 3** Regulaminu Rada uchwaliła dla właścicieli obowiązki określonego zachowania w związku z przygotowaniem miejsca pod pojemniki oraz oznaczaniem pojemników adresem nieruchomości. Ustawianie pojemników w miejscach do tego przeznaczonych i stosowna regulacja prawna zawarta jest w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, natomiast wprowadzenie obowiązku oznaczania pojemników adresem nie ma podstawy prawnej. Zawarty w **ust. 4** zapis o solidarnej odpowiedzialności wszystkich właścicieli nieruchomości za selektywną zbiórkę odpadów nie ma podstawy prawnej.

Ustalony **§ 17 ust. 5** Regulaminu obowiązek zapewnienia właścicielom nieruchomości możliwości wykonania usług, o których mowa w ust. 4 Regulaminu, nałożony na podmioty odbierające odpady komunalne, przekracza delegację ustawową oraz wkracza w stosunki cywilnoprawne pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem odbierającym odpady komunalne. Podobne uwagi odnoszą się również do regulacji zawartej w **§ 18 ust.2 i 3** Regulaminu. Obowiązki skierowane do podmiotów odbierających odpady komunalne przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy.

Obowiązek przyłączania nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej ustalony w **§ 20 ust. 1 i 2** Regulaminu, zawiera art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, natomiast zasady dotyczące odbioru nieczystości ciekłych ustalone w **ust. 3 i 4** reguluje art. 5 ust. 2 i art. 6 ustawy.

Wprowadzony w **§ 20 ust. 6** Regulaminu obowiązek dla właścicieli nieruchomości wyposażonej w bezodpływowy zbiornik lub przydomową oczyszczalnię ścieków zgłoszenia tych urządzeń we właściwych jednostkach organizacyjnych Urzędu Miasta, przekracza delegację ustawową.

Zawarty w **§ 23 ust. 2 pkt 4, 6, 7 i 8** Regulaminu zakaz wprowadzania psów na tereny placów gier i zabaw dla dzieci, piaskownic, plaż, kąpielisk, 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 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/GL 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10). Podobnie wprowadzenie w **§ 23 ust. 2 pkt 6** Regulaminu obowiązku niedopuszczania do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe, w szczególności w porze nocnej przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/GL 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

W § 23 ust. 2 pkt 7 i 8 Regulaminu uchwalony został obowiązek właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie uzyskania zezwolenia na utrzymywanie psów rasy uznawanej za agresywną, jak również uiszczania opłaty od posiadania psów oraz okazywania dowodów wnoszenia takiej opłaty na żądanie Straży Miejskiej oraz innych osób upoważnionych przez Prezydenta Miasta Otwocka. Jednakże obowiązki te wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. 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, zaś obowiązek uiszczania opłaty od posiadania psów reguluje art. 18 a ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Ustalone w § 23 ust. 4 Regulaminu zasady zwalniania przez właściciela psów ze smyczy na nieruchomości odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem stanowi istotne naruszenia prawa, skutkujące nieważnością ww. postanowienia. Regulacje powyższe wykraczają poza upoważnienie ustawowe.

W § 23 ust. 8 i 9 Regulaminu rozstrzygnięto o sposobie postępowania z bezdomnymi zwierzętami. Regulacja w tym zakresie wykracza poza zakres unormowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kwestie te reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o ochronie zwierząt oraz stosowna uchwała wydana na mocy art. 11a tej ustawy.

Wprowadzone w § 26 Regulaminu zasady dotyczące deratyzacji przekraczają delegację ustawową. 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 regulaminie podmiotów 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 – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12. Nadto w Regulaminu wskazano, iż obszary i termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji określa Prezydent Miasta w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektoratem Sanitarnym, co jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada Miasta 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 – Prezydentowi Miasta. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 27 ust. 3 i 4 Regulaminu ustalone zostały konsekwencje nie realizowania przez właścicieli nieruchomości obowiązków oraz sankcje za nie wykonanie obowiązków ustalonych 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. W przepisie wskazano, że naruszenie przepisów regulaminu podlega karze przewidzianej przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy Kodeks wykroczeń, zaś

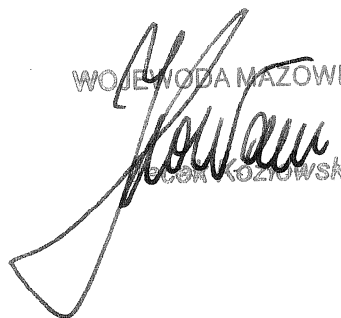
postępowanie w tych sprawach prowadzone jest według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Stanowi to powtórzenie art. 10 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym karze grzywny podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, natomiast rada gminy nie może określać kar związanych z przestrzeganiem ustaw, w tym ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 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 Miasta Otwock uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Otwocka nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/351/13 Rady Miasta Otwocka w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

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 uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Anna Kozłowska