



Warszawa, 28 kwietnia 2017 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.116.2017.BB

Rada Miejska w Karczewie
ul. Warszawska 28
05-480 Karczew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 1 lit.a, § 3 ust. 5, § 4, § 5 ust. 1 w zakresie sformułowania „stanowiących ich własność”, ust. 4 w części „w sposób umożliwiający jego powtórne wykorzystanie”, ust. 5, ust. 6, § 6, § 7 ust. 2, § 12 ust. 3 pkt 9 w zakresie sformułowania „odpady niebezpieczne, w szczególności:”, § 14 w odniesieniu do altan śmietnikowych i utwardzonych terenów, § 26 załącznika do uchwały Nr XXXIII/309/2017 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Karczew*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2017 r. Rada Miejska w Karczewie podjęła uchwałę Nr XXXIII/309/2017 z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Karczew*. Uchwałę podjęto na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4 a,

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 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. 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 Karczewie wprowadzając w § 2 Regulaminu wykaz zasad utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w **pkt 1 lit. a** istotnie naruszyła art. 4 ust. 2 pkt.1 lit. a ustawy poprzez jego modyfikację. Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje 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, jak 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. W świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważność § 2 pkt 1) lit. a Regulaminu, który w istotny sposób modyfikuje treść przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy.

W § 3 ust. 5 Regulaminu nałożony został na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez utrzymanie jej w należytym stanie sanitarno – higienicznym, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc zlokalizowania pojemników służących do zbierania odpadów, nie dopuszczając do zalegania odpadów poza tymi pojemnikami. Przepis ten w znacznym stopniu przekracza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem do obowiązków właścicieli nieruchomości należy wyłącznie utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (ust. 2 pkt 2). Ponadto do obowiązków właścicieli należy uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy.

Przekroczenie delegacji udzielonej przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy odnosi się również do regulacji zawartej w § 4 Regulaminu. Zasady przyłączania nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Przepis stanowi, *że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.* W tym przepisie ustawodawca przewidział alternatywę pomiędzy przypadkiem, gdy istnieje sieć kanalizacyjna i gdy sieci kanalizacyjnej nie ma, a jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona - wówczas właścicielowi nieruchomości przysługuje wybór między wyposażeniem nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków. Gdy istnieje sieć kanalizacyjna, zasadą jest, że nieruchomość ma być podłączona do tej sieci, a jedyny wyjątek dotyczy sytuacji, kiedy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych, wtedy jedynie przyłączenie

nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r. sygn. akt II OSK 991/15). Kwestia ta została zatem wyczerpująco uregulowana w samej ustawie i nie jest przedmiotem Regulaminu.

Wprowadzony w Regulaminie w **§ 5 ust. 1 zdanie pierwsze** obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń zredagowany został w sposób sprzeczny z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Przepis ten ustala, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Wprowadzenie modyfikacji przepisu w istotny sposób narusza art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, gdyż wskazany przepis nakłada na właścicieli nieruchomości powinność usuwania wszelkich zanieczyszczeń wyłącznie z tej części nieruchomości, która służy do użytku publicznego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy przez właściciela nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Nie jest zatem prawidłowe odnoszenie przepisu w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu i innych zanieczyszczeń wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność osób zobowiązanych.

Przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy jest zobowiązanie właścicieli nieruchomości do wykonania dodatkowych, bo nieprzewidzianych przepisami ustawy, prac wymienionych w tych przepisach, w postaci; usuwania materiału użytego do likwidacji śliskości z chodnika po ustaniu przyczyny jego zastosowania, w sposób umożliwiający jego powtórne wykorzystanie oraz nałożenie obowiązku usuwania z budynków sopli lodowych oraz nawisów śnieżnych, a także przed ich usunięciem do oznakowania miejsca zagrożenia ich opadnięciem (**§ 5 ust. 4 i 5 Regulaminu**).

Przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 5 ust. 2 ustawy jest również nałożenie na wykonawców robót budowlanych obowiązku utrzymywania w stałej czystości wjazdu i wyjazdu z terenu budowy oraz na terenach przyległych, w tym ulicach i chodnikach zanieczyszczonych w wyniku prowadzonych robót budowlanych (**§ 5 ust. 6 Regulaminu**).

W **§ 6 Regulaminu** Rada nałożyła na zarządców poszczególnych dróg obowiązek utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych. Obowiązki te wynikają wprost z ustawy i zostały ustalone w art. 5 ust. 4. Przepisy ustawy nie zawierają upoważnienia do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia bezkolizyjnego dojazdu

przedsiębiorcy odbierającym odpady do wyznaczonych miejsc ich odbioru. Taki obowiązek uchwalila Rada w **§ 7 ust. 2 Regulaminu**, czym wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej.

W **§ 12 ust. 3 pkt 9 Regulaminu** wprowadzono pojęcie odpadów niebezpiecznych, do czego Rada Miejska nie była upoważniona. Pojęcie odpadów niebezpiecznych zawiera art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, z późn. zm.). Zgodnie z tą definicją odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi określa załącznik Nr 3 do ustawy o odpadach. Na podstawie delegacji zawartej w art. 4 ust. 3 ustawy o odpadach Minister Środowiska wydał 9 grudnia 2014 r. rozporządzenie w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. z 2014 r. poz. 1923). Wprowadzenie przez Radę własnej definicji odpadów niebezpiecznych stanowi istotne naruszenie prawa.

Wprowadzenie przez Radę w **§ 14 Regulaminu** obowiązku utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym altanek śmietnikowych i utwardzonych terenów, na których są umieszczone urządzenia przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, przekracza delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy. W przepisie ustawy nałożony został obowiązek na właścicieli nieruchomości utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym wyłącznie pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Ponieważ Rada Miejska nie ma uprawnienia do formułowania wymagań w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki te są rozmieszczane, rażąco naruszyła prawo, wykraczając poza delegację ustawową.

Rada Miejska nie może stanowić kar związanych z przestrzeganiem Regulaminu. W **§ 6 Regulaminu** Rada wprowadziła własną definicję odpowiedzialności w stosunku do osób nie wykonujących obowiązków określonych w Regulaminie, przewidując karę grzywny. Podkreślić należy, że uchwała ustalająca zasady utrzymania czystości i porządku w gminie nie jest przepisem porządkowym, który może przewidywać karę grzywny. Dlatego też rada nie może samodzielnie ustanawiać odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie postanowień zawartych zarówno w regulaminie, jak też w ustawie. Przepisy karne uregulowane zostały w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy. Rada Miejska w Karczewie nie miała upoważnienia ustawowego do wprowadzenia własnej regulacji w tym zakresie (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 Karczewie uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Karczew 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/309/2017 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Karczew 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, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI
Zdzisław Szipiera