



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 maja 2017 r.

LEX-I.4131.112.2017.KS

Rada Miasta Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
05 – 400 Otwock

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/360/17 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka.

Uzasadnienie

Rada Miasta Otwocka w dniu 30 marca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLVII/360/17 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 kwietnia 2017 r.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 i 2 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 w 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 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 elektryczny i 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. 4a,

b) uprzątkanie 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) (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.”.

Z kolei w myśl art. 4 ust. 2a ustawy, regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a. 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.

W związku z powyższym, brak w przedmiotowej uchwale regulacji dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru, Regulamin nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a pominięcie zaś któregoś z wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Organ nadzoru stwierdza nadto, iż niedopuszczalne jest ustalanie znaczenia określeń ustawowych, jak i powtarzanie oraz modyfikowanie w Regulaminie definicji ustawowych czy przepisów.

Zatem niezgodna z prawem jest regulacja § 1 ust. 2 pkt 11 Regulaminu, która wskazuje, że jedną z frakcji odpadów selektywnie zbieranych przez właścicieli nieruchomości są odpady niebezpieczne (w tym: leki i opakowania po nich, chemikalia i opakowania po nich oraz zużyte baterie i akumulatory). Należy wskazać, że zagadnienie dotyczące odpadów niebezpiecznych reguluje 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 powyższym przepisem, „*odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, określa załącznik nr 3 do ustawy*”. Ponadto katalog odpadów, w tym również niebezpiecznych określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r. poz. 1923), zwane dalej rozporządzeniem. Przedmiotowe rozporządzenie wskazuje, iż odpadami niebezpiecznymi w katalogu odpadów są odpady oznakowane indeksem górnym w postaci gwiazdki "*" przy kodzie rodzaju odpadów, chyba że mają zastosowanie przepisy art. 7 ustawy o odpadach. Nie wszystkie odpady wskazane przez Radę Miasta Otwocka jako odpady niebezpieczne zaliczają się do katalogu odpadów niebezpiecznych wskazanych we wspomnianym rozporządzeniu. Przykładowo do kategorii baterii i akumulatorów zaliczanych do odpadów niebezpiecznych należą wyłącznie baterie i akumulatory ołowiowe, niklowo – kadmowe oraz baterie i akumulatory łącznie z bateriami i akumulatorami wymienionymi w podgrupie 1606 i oznaczone jako niebezpieczne w rozporządzeniu oraz niesortowane baterie i akumulatory zawierające te baterie. Do leków stanowiących odpady niebezpieczne zaliczane są wyłącznie leki cytotoksyczne oraz cytostatyczne. Wszystkie pozostałe rodzaje leków nie stanowią odpadów niebezpiecznych.

Z kolei w § 6 Regulaminu Rada Miasta Otwocka ustanowiła zakaz mycia pojazdów samochodowych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Zakaz ten został przez Radę wprowadzony w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy). Z tego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru, nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów mycia pojazdów samochodowych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Zdaniem organu nadzoru, chodzi o to, aby rada gminy w regulaminie określiła pozytywnie wymagania w tym zakresie.

Nie można również uznać za prawidłowe zapisów § 1 ust. 5 Regulaminu ustalających zasady w zakresie procesu organizowania przez właścicieli nieruchomości kompostowników, tj. pojemników, w którym gromadzi się odpady ulegające biodegradacji, w wyniku czego otrzymuje się kompost. Zapis ten realizuje treść art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, który określa rodzaj i *minimalne pojemności* pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W § 1 ust. 5 Regulaminu Rada Miasta przyjęła, że: „*odpady ulegające biodegradacji,*

w szczególności odpady zielone, na terenach zabudowy jednorodzinnej mogą być zagospodarowane we własnym zakresie w kompostownikach przydomowych o pojemności do 10 m³(....)”. Brak jest jednak podstaw prawnych do określenia w Regulaminie pojemności kompostowników. Poza tym ww. zapis Regulaminu, narusza prawo również w zakresie w jakim zastrzega, że prowadzenie procesu kompostowania może być prowadzone pod warunkiem, że nie jest uciążliwe dla otoczenia. Materia ta, w ocenie organu nadzoru, dotyczy kwestii cywilnoprawnych, w które organ administracji publicznej nie może wkraczać bez stosownego upoważnienia ustawodawcy.

Nadto delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy została przekroczona w zakresie wprowadzonej regulacji dotyczącej przekazywanego nieodpłatnie sprzedawcy detalicznemu lub hurtowemu nowego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, gdy zużyty sprzęt jest tego samego rodzaju co sprzęt nowy (§ 1 ust. 9 Regulaminu).

Za niezgodny z prawem, należy uznać również § 3 ust. 3 Regulaminu, stanowiący: „W przypadku wielokrotnego - jednak nie więcej niż 5 razy - stwierdzenia w pojemnikach lub workach przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów komunalnych, frakcji odpadów niezgodnej z przeznaczeniem w ilości przekraczającej 10% objętości, odpady takie uznaje się za zmieszane i stwierdza, że selektywna zbiórka nie była prowadzona”. Należy wskazać, że zgodnie z art. 6m ust. 1 ustawy właściciele nieruchomości, objęci obowiązkiem opłatowym, są zobowiązani złożyć na ręce wójta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w której właściciel nieruchomości określa m.in. czy odpady zgromadzone na terenie jego nieruchomości będą przekazywane w sposób selektywny czy zmieszany. Zgodnie z art. 6o ust. 1 ustawy w razie niezłożenia ww. deklaracji albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt (burmistrz lub prezydent miasta) określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnych charakterze. W celu sprawdzenia właściwego postępowania z odpadami gmina winna wprowadzić kontrole zawartości worków i pojemników do gromadzenia odpadów zbieranych selektywnie jak i nieselektywnie, a zatem w przypadku gdy właściciel nieruchomości zadeklarował selektywną zbiórkę odpadów a faktycznie jej nie wykonuje, wówczas Burmistrz może wydać decyzję o naliczeniu opłaty jak za odpady zbierane nieselektywnie.

Następnie § 13 Regulaminu nosi tytuł „Warunki utrzymywania pojemników i worków oraz miejsc przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest

przyjęte postanowienie odnoszące się do miejsc przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Zakres upoważnienia ustawowego dla rady gminy w tworzonym przez nią regulaminie, obejmuje bowiem, zgodnie z art. 4 ust. pkt 1 lit. c ustawy, jedynie warunki rozmieszczania pojemników na odpady komunalne oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Podobnie bez podstawy prawnej został wprowadzony obowiązek właścicieli, określony w § 13 ust. 1 Regulaminu, polegający na utrzymaniu należytej czystości i porządku w punktach gromadzenia odpadów komunalnych. Zapis ten wkracza w sferę uprawnień właścicieli co do sposobu korzystania z prawa własności (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt SA/OI 340/13).

Podobnie, w ocenie organu nadzoru, nie znajduje uzasadnienia zamieszczanie w regulaminie zapisów odnoszących się do sporządzania planów sprzątania i odśnieżania, które należą do obowiązków zarządców dróg i placów oraz obowiązku ich publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Otwocka (§ 16 ust. 2 i 3 Regulaminu). Zapisy te nie znajdują podstaw w treści art. 4 ust. 2 ustawy.

Z kolei w § 22 ust. 6 Regulaminu Rada wprowadziła dla utrzymujących zwierzęta obowiązek w zakresie przetrzymywania zwierząt egzotycznych poprzez odwołanie do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi (Dz. U. z 2011 r. Nr 173, poz. 1037). Co istotne, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, w regulaminie rada powinna określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Należy wskazać, że zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.) przez „*zwierzęta domowe rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.*”. Nie ulega wątpliwości, że w zakresie wskazanej definicji nie mieszczą się zwierzęta egzotyczne wymienione przez Radę w § 22 ust. 6 Regulaminu. Dlatego też nakładanie obowiązków na właścicieli zwierząt nie należących do kategorii zwierząt domowych pozostaje poza kompetencją ustawową. Organ nadzoru wskazuje również, że odpowiednie zakazy i nakazy w stosunku do zwierząt innych niż zwierzęta domowe określają m.in. przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.) czy ww. rozporządzenia w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi.

Brak jest także umocowania ustawowego do wprowadzonego w § 26 ust. 1 i 2 Regulaminu uprawnienia dla Gminy do określenia organów sprawujących nadzór nad prawidłową realizacją obowiązków wynikających z regulaminu. Nadzór nad realizacją oraz konsekwencje niewypelnienia ustawowych obowiązków nałożonych np. na właścicieli nieruchomości przewidziane są w art. 5 ust. 6 - 9 ustawy. Zgodnie z zawartymi tam zapisami nadzór nad realizacją obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 - 4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Ponadto zapis § 26 ust. 3 i 4 Regulaminu jest powtórzeniem art. 10 ustawy zamieszczonego w Rozdziale 5 zatytułowanym „Przepisy karne”.

Jako niezgodne z prawem, należy uznać również § 2 uchwały Nr XLVII/360/17 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 marca 2017 r., który stanowi, że: „Traci moc uchwała Nr XLIII/458/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka”, bowiem zapis nie odpowiada treści art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87). Zgodnie z tym przepisem dotychczasowe akty prawa miejscowego, wydane na podstawie art. 4 ustawy, zachowują moc na okres, na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. Skoro ustawa weszła w życie 1 lutego 2015 r. to uchwała Nr XLIII/458/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 26 listopada 2013 r. wygasła z upływem 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wskazanej wyżej ustawy. Nieuprawnionym zatem jest zapis § 2 uchwały, z którego wynika, że uchwała z dnia 26 listopada 2013 r. traci moc.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały w całości za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu Otwock 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 zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera