



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.683.2020

Katowice, dnia 24 lipca 2020 r.

### Rada Miejska Będzina

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIII/182/2020 Rady Miejskiej Będzina z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Będzina, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 czerwca 2020 r. Rada Miejska w Będzina przyjęła uchwałę Nr XXIII/182/2020 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Będzina.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), która weszła w życie 6 września 2019 r. rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie ww. ustawy na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu dotychczasowym do przepisów tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 lipca 2019 r., w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. W analizowanym przypadku obowiązek dostosowania zrealizowany został w formie nowej uchwały Rady Miejskiej Będzina w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Będzina.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy – *1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała 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) uprzątkowania 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.*

Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu gminy kompetencje ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Regulamin stanowi akt prawa miejscowego, więc winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 687/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy wynika, że w regulaminie utrzymania czystości określa się *rodzaj i minimalną pojemność pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych*. W regulaminie brak jest przepisu określającego minimalną pojemność pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania segregowanych frakcji odpadów na terenie nieruchomości niezamieszkałych. Rada Miejska Będzina w § 6 ust. 1 regulaminu przewidziała

minimalne pojemności pojemników, worków, kontenerów itd. przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości zamieszkałych, z kolei ust. 2 tegoż paragrafu dotyczy jedynie niesegregowanych (zmieszanych odpadów komunalnych) w innych źródłach. Brak jest zatem określenia minimalnej pojemności pojemników lub worków do zbierania innych niż niesegregowane odpady komunalne dla nieruchomości niezamieszkałych, co powoduje istotne naruszenie prawa tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Brak powyższej regulacji, stanowiącej obligatoryjny element każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach przesądza o nieważności całej uchwały.

Ponadto, za nieprawidłową należy również uznać regulację zawartą w § 7 ust. 5 regulaminu dot. rozmieszczania koszy ulicznych. W § 7 ust. 5 pkt 1 Rada Miejska Będzina uzależniła bowiem rozmieszczenie koszy ulicznych od bliżej niesprecyzowanych, nieostrych czynników tj. od intensywności ruchu pieszego oraz liczby potencjalnych użytkowników. Zdaniem organu nadzoru, nieuwzględnienie we wskazywanym przepisie choćby minimalnej odległości między koszami na odpady komunalne na drogach publicznych i posługiwanie się ww. niedookreślonymi pojęciami daje zbyt dalece idącą swobodę, a nie precyzyjne wskazanie zasad. W tym zakresie Rada pozostawiła zatem podmiotowi, który będzie odpowiedzialny za rozmieszczenie tych pojemników całkowitą dowolność. Z tak sformułowanego przepisu nie można bowiem ustalić, w jaki sposób podmiot ten ma wykonać obowiązek. W sposób istotny omawiany przepis regulaminu narusza zasady poprawnego prawotwórstwa przy redagowaniu przez organ do tego powołany przepisów działających na jego obszarze, które co do istoty powinny być jednoznaczne, zwarte i precyzyjne. Brak powyższych cech narusza art. 2 Konstytucji RP.

Reasumując, należy uznać, iż wbrew obowiązkowi Rada Miejska nie wskazała zasad na jakich będą rozmieszczone pojemniki (kosze uliczne) na drogach publicznych, chodnikach, ciągach pieszo-jezdnym. W konsekwencji nie wypełniła delegacji ustawowej w sposób prawidłowy, zaś częściowe uregulowanie tej materii należy uznać za niewystarczające.

Taka regulacja nie spełnia zatem wymogów określoności prawa, wobec czego należy uznać, iż stanowi naruszenie przepisów tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Dalej w § 5 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, iż: *Określa się rodzaje pojemników lub worków przeznaczonych na odpady komunalne zbieranych selektywnie o następujących pojemnościach:*

- 1) pojemniki;
- 2) worki z tworzywa sztucznego;
- 3) kosze uliczne.

Tymczasem przedmiotowa regulacja jest nieprecyzyjna i niejasna, z uwagi na fakt, iż nie zawiera wskazania pojemności pojemników. Takie działanie należy uznać za sprzeczne z prawem, tj. z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, organ nadzoru również wskazuje, że Rada podejmując uchwałę w przedmiocie zmiany obowiązującego regulaminu utrzymania czystości i porządku, nie uwzględniła wszystkich zmian wprowadzonych ww. ustawą z dnia 19 lipca 2019 roku. W regulaminie przewidziano frakcję *opakowania wielomateriałowe*. Tymczasem obecna nazwa przedmiotowej frakcji to *odpady opakowaniowe wielomateriałowe* (tak art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy). O ile więc Rada Miejska Będzina częściowo dostosowała regulację regulaminu do przepisów wynikających z ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (np. w zakresie nazwy frakcji *bioodpady*), to w ocenie organu nadzoru Rada nie uwzględniła wszystkich zmian wynikających z ww. nowelizacji. Wyżej wskazana nieprawidłowość w zakresie określenia frakcji odpadów przekładają się na nieprawidłowości w całej uchwałie. Reasumując, Rada Miejska Będzina, w wyżej wymienionym zakresie, nieprawidłowo wypełniła

delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, co powoduje nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 3 ust. 1 pkt 3 oraz § 3 ust. 2 regulaminu dot. likwidacji śliskiej nawierzchni, czy też nie dopuszczania zgarniania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię i do wpustów kanalizacyjnych, z uwagi na fakt iż wykraczają poza delegację ustawą wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Wskazania wymaga, iż ww. przepis pozwala na określenie wymagań, a nie zakazów i to wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (a nie likwidacji śliskiej nawierzchni) z części nieruchomości służących do użytku publicznego zamiast chodnika.

Dalej, w ocenie organu nadzoru za sprzeczne z prawem należy uznać przepisy § 13 ust. 4 i 5 regulaminu. Ww. przepisach regulaminu Rada postanowiła, iż: *Zwolnienie przez właściciela nieruchomości psa ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem.* (§ 13 ust. 4 regulaminu).

*Osoby utrzymujące zwierzęta domowe winny:*

- 1) *wykazywać szczególną dbałość o to, aby nie zakłócały one w sposób ciągły i uciążliwy spokoju mieszkańców przez uciążliwą emisję nieczystości, hałasów i odorów oraz ich utrzymanie nie naruszało przepisów higieniczno - sanitarnych powszechnie obowiązujących*
- 2) *dbać o stan zdrowia zwierząt i zapewnić im odpowiednią opiekę weterynaryjną, zapobiegając w ten sposób rozprzestrzenianiu się chorób.* (§ 13 ust. 5 regulaminu)

Zdaniem organu nadzoru, przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie upoważnia rady gminy do wypowiedzania się w zakresie zwolnienia psa ze smyczy czy też nakładania obowiązków oznaczenia nieruchomości tabliczką z ostrzeżeniem. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sadowoadministracyjnym, zgodnie z którym: *Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazów zwolnienia zwierząt domowych z uwięzi poza terenami publicznymi czy na terenie prywatnym, 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. Upoważnienie ustawowe nie obejmuje zatem kompetencji organu do określania zakazu zwolnienia zwierząt z uwięzi na prywatnej nieruchomości.* (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 1107/19 Centralna Baza Orzeczeń Sądów administracyjnych). Z kolei przepis regulaminu nakładający na posiadacza psa obowiązki dbałości o to, by jego zwierzę nie zakłócało spokoju innym mieszkańcom, także narusza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., wkraczając zarazem w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim - art. 144 k.c. Ponadto dbałość o stan zdrowia zwierząt, zapewnienia odpowiedniej opieki weterynaryjnej wynika z przepisów ustawy o ochronie zwierząt.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIII/182/2020 Rady Miejskiej Będzina z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Będzina, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor  
Wydziału Nadzoru Prawnego