



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 4179

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.282.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Wilamowicach Nr X/63/15 z dnia 24 czerwca 2015r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilamowice w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013r., poz. 1399 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 24 czerwca 2015r. Rada Miejska w Wilamowicach przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilamowice, w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 stanowiącym integralną część niniejszej uchwały. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 2 lipca 2015r.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustęp 2 ww. artykułu określa natomiast enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin. Zgodnie z treścią tego przepisu 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 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) 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) (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.

Wskazać należy, iż przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, 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 upoważniła 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. Podkreślić należy, iż elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007r. sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 - 156).

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.

Jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez 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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Z powyższego wynika zatem, że już sama ustawa nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu

i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Tymczasem Rada w sposób nieuprawniony uregulowała w § 4 pkt 1 i 2 regulaminu kwestie objęte zapisami ustawy. Ponadto Rada regulując powyższe obowiązki właściciela nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie chodniki położone wzdłuż nieruchomości. Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek dla właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości i to z wyłączeniem sytuacji, gdy na tym chodniku jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Nieuzasadnione poszerzenie tego obowiązku w odniesieniu do każdego chodnika położonego wzdłuż nieruchomości stanowi naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Stanowisko takie zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 września 2013r. sygn. akt II SA/Wr 425/13 oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2014r. sygn. akt II OSK 2746/13, w których podkreślono, że „zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez 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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Skoro zatem sama ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego jest nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne”.

Powyższe uzasadnia zatem stwierdzenie nieważności § 4 pkt 1 i 2 regulaminu. Z kolei stwierdzenie nieważności tych przepisów powoduje, iż przedmiotowy regulamin nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania kwestii uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego.

Przyjęty przez Radę regulamin nie zawiera również elementu obligatoryjnego, wymaganego przepisem art. 4 ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy, zgodnie z którym rada gminy ustala szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące 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. W rozdziale 3 przedmiotowego regulaminu Rada Miejska wprowadziła uregulowaną powyższą materię, jednak wśród tych regulacji brak jest przepisu określającego warunki rozmieszczania pojemników na drogach publicznych. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 8 ust. 2 regulaminu jest niewystarczająca. W przepisie tym Rada postanowiła, iż „kosze uliczne o minimalnej pojemności 20l winny być rozmieszczone w pasach dróg publicznych o nasilonym ruchu pieszych”. Użyte w tym przepisie sformułowanie „o nasilonym ruchu pieszych” jest wyrażeniem nieostrym, może pozostawać niezrozumiałe dla odbiorcy normy prawnej, jaką jest uchwała i pozwalać na różne interpretacje.

W przedmiotowym regulaminie Rada Miejska nie określiła również częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy). Zapis § 13 ust. 1 regulaminu wskazujący, iż właściciele nieruchomości niemający możliwości odprowadzania nieczystości ciekłych do zewnętrznej sieci kanalizacyjnej lub nieposiadający przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych mają obowiązek opróżniania zbiorników bezodpływowych z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia i wylewania się zawartości na powierzchnię ziemi” nie realizuje wskazanej delegacji ustawowej.

Rada Miejska nie wypełniła również w sposób kompleksowy delegacji ustawowej ujętej w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 7 w/w ustawy, bowiem w rozdziale 7 przedmiotowego regulaminu nie określono kwestii dotyczącej zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Wskazane powyżej, pominięte przez uchwałę zagadnienia, stanowią obligatoryjny element każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Nieuregulowanie ich, bądź uregulowanie w sposób nieprawidłowy bądź niepełny, z powodu niezrealizowania delegacji ustawowej, powoduje jego istotną wadliwość.

Poza wskazanymi powyżej naruszeniami prawa kwalifikującymi badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, Rada Miejska w Wilamowicach dopuściła się również innych naruszeń prawa.

Zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące 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.

Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, iż rada gminy posiada kompetencję jedynie do określenia warunków rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym – nie zaś do formułowania wymogów w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki takie są rozmieszczone. Wprowadzenie zatem do treści przedmiotowej uchwały postanowienia § 8 ust. 1, oznacza rozszerzenie w sposób nieuprawniony obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy (por. WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011r. sygn. sygn. II SA/Gd 618/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie organu nadzoru zapis § 9 ust. 1i 2 regulaminu zabraniający umieszczania śniegu, lodu, gorącego popiołu, żużla, odpadów o znacznym uwodnieniu, odpadów niebezpiecznych, odpadów o właściwościach żrących, toksycznych oraz wybuchowych w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz umieszczania w koszach ulicznych odpadów pochodzących z gospodarstw domowych i działalności gospodarczej oraz innych nieruchomości nie mieści się w kompetencji rady gminy określonej w art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestie te zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach. Ustawa ta określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. O tym, że powyższe regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, oraz NSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 22 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1484/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenie.nsa.gov.pl>).

Przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy jest także przepis § 13 ust. 3 regulaminu. W przepisie tym Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do korzystania z usług przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie Burmistrza Wilamowic na wywóz nieczystości ciekłych do stacji zlewnej. Tymczasem wskazany przepis ustawy nakłada na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku jedynie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. W upoważnieniu tym nie mieści się natomiast kompetencja do nałożenia obowiązku korzystania z usług przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie Burmistrza Wilamowic na wywóz nieczystości ciekłych. Dodatkowo należy wskazać, iż obowiązek właścicieli nieruchomości do korzystania z usług podmiotów uprawnionych do odbioru nieczystości ciekłych nałożony został przez ustawodawcę w art. 6 ust. 1 ustawy. Stosownie do brzmienia tego przepisu „właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b (pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych), są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub

2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2

- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

W § 14 przedmiotowego regulaminu Rada postanowiła, iż „właściciele nieruchomości, którzy organizują lub wyrażają zgodę na organizowanie imprez kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych i innych, zobowiązani są do wyposażenia miejsca, w którym się one odbywają w odpowiednią ilość pojemników na odpady, zapewnienia odpowiedniej liczby toalet oraz uporządkowania terenu bezpośrednio po zakończeniu imprezy”. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie trwania imprez decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne. Ponadto kwestionowany zapis regulaminu jest nieczytelny i może zachodzić obawa, iż zapisem tym zamierzono nałożyć, z przekroczeniem delegacji ustawowej, obowiązki na organizatora imprezy masowej. Tymczasem, należy wskazać, iż organizatorzy imprez nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ponadto regulacje dotyczące organizowania imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 611).

W ocenie organu nadzoru nie ma oparcia w treści przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy postanowienie zawarte w § 22 regulaminu, w którym Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzania deratyzacji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnośnie deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada Miejska realizując postanowienia tego przepisu nie mogła zatem wskazać w uchwale podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011r. sygn. akt II SA/Ol 145/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż Uchwała Nr X/63/15 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 24 czerwca 2015r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilamowice została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnianym koniecznym.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

- 1) Rada Miejska w Wilamowicach
- 2) a/a.