



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 stycznia 2023 r.

Poz. 669

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.63.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIV/436/2022 Rady Miejskiej Będzina z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIX/225/2020 Rady Miejskiej Będzina z dnia 16 grudnia 2020 r. z późn. zm. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Będzina, w części określonej w § 1 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519), dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 15 grudnia 2022 r. Rada Miejska Będzina przyjęła uchwałę Nr LIV/436/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XXIX/225/2020 Rady Miejskiej Będzina z dnia 16 grudnia 2020 r. z późn. zm. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Będzina, dalej jako „uchwała”.

Organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Zgodnie z art. 4 ustawy *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.*

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy: *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, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,*

c) *uprzątkania 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;*

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.*

Zgodnie z art. 4 ust. 2a ustawy: *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;*

6) *wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:*

a) *właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub*

b) *osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;*

7) *określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;*

8) *wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.*

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, określony został w art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto w regulaminie Rada może określić elementy wymienione w art. 4 ust. 2a ustawy. Katalog spraw przekazanych do uregulowania radom gmin w obu wypadkach ma charakter zamknięty. Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika zatem nakaz skierowany do organów stanowiących uchwalenia regulaminu zawierającego szczegółowe uregulowanie materii określonej

w art. 4 ust. 2 ustawy w sposób wyczerpujący oraz zakaz regulowania w nim treści wychodzących poza granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy (por. A. Szymczak [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 4, opubl. WKP 2021).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepisem § 1 ust. 1 pkt 3 niniejszej uchwały Rada postanowiła, że:  *dodaje się punkt 3: Właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w przypadku osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków zgodnie z instrukcją ich eksploatacji.*

Jednocześnie w § 1 ust. 1 pkt 2 niniejszej uchwały Rada postanowiła, że:  *§ 10 pkt 1 otrzymuje brzmienie: Właściciele nieruchomości odprowadzający nieczystości ciekłe do zbiorników bezodpływowych oraz osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków mają obowiązek opróżniania zbiorników nie dopuszczając do przepelnienia się zbiornika, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości.*

Wskazać należy, że ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz.1549) art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy otrzymał nowe brzmienie:  *1) nieczystościach ciekłych – rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków.* Zmiana ta weszła w życie z dniem 9 sierpnia 2022 r. W związku z tym Rada Miejska postanowiła dokonać zmiany uchwały nr XXIX/225/2020 Rady Miejskiej Będzina z dnia 16 grudnia 2020 r. z późn. zm. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Będzina poprzez regulację obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych odprowadzanych do osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, jednocześnie próbując określić częstotliwość pozbywania się tych nieczystości.

Jednakże organ nadzoru stoi na stanowisku, że wskazaną w § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały regulacją Rada Miejska nieprawidłowo wypełniła delegację z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, dotyczącą określenia częstotliwości pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych odprowadzanych do osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Rada Miejska bowiem nie wskazała częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych odprowadzanych do osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, a jedynie posłużyła się niejasnym określeniem  *zgodnie z instrukcją ich eksploatacji.* Przepis ten z powodu swej nieokreśloności, nie stanowi żadnych miarodajnych wytycznych dla adresatów norm prawnych, a tym samym nie może rodzić jakichkolwiek egzekwowalnych obowiązków po ich stronie w tym zakresie. Rada Miejska powinna konkretnie wskazać częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych, tak by adresat tej uchwały wiedział jak często powinien pozbywać się tych nieczystości.

Wobec powyższego należy uznać, iż Rada Miejska nieprawidłowo wypełniła delegację z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Jednocześnie wskazać należy, że Rada Miejska, postanawiając w § 1 ust. 1 pkt 3 zmienianej uchwały o dodaniu punktu 3 do uchwały pierwotnej, nie wskazała jednostki redakcyjnej, której ta zmiana dotyczy. Każdy z punktów zawartych w § 1 ust. 1 uchwały stanowi odrębną regulację, wprowadza zmiany do różnych jednostek redakcyjnych, zatem z § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały powinno wynikać jasno i wyraźnie, do której jednostki redakcyjnej został dodany kolejny punkt.

Zgodnie z treścią § 124 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.

Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako „Zasady”, podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Zgodnie z § 57 ust. 2 i 3 Zasad ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu (np. 1.), natomiast punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony (np. 1)). Przy czym, co najistotniejsze, ustęp stanowi samodzielną myśl ujętą w zdanie (kilka zdań), z którego można wyprowadzić przynajmniej jedną normę prawną. Natomiast punkty stanowią wyłącznie część zawartego w paragrafie lub w ustępie wyliczenia i nie jest możliwe ich stosowanie bez uwzględnienia wprowadzenia do takiego wyliczenia, ponieważ nie zawierają one samodzielnej (kompletnej) wypowiedzi. Powyżej opisane nieprawidłowości w przyjętej uchwale powodują niejasność i nieczytelność zmian wprowadzanych do uchwały pierwotnej, co należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika bowiem, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Niezastosowanie się rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Konkludując, Rada Miejska nie określiła prawidłowo w § 1 ust. 1 pkt 3 niniejszej uchwały (który dodaje do uchwały pierwotnej pkt 3) częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych odprowadzanych do osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, wobec czego istotnie naruszyła przepisy prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Konsekwencją zakwestionowania § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały jest konieczność wyeliminowania z uchwały także § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały, zmieniającego § 10 pkt 1 uchwały pierwotnej w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości odprowadzających nieczystości ciekłe do osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków ze względu na ich logiczny związek.

Na marginesie wskazać należy, że w uchwale pierwotnej § 4 i § 10 dzielą się na ustępy, nie na punkty, zatem wprowadzona zmiana w § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 niniejszej uchwały, powinna dotyczyć odpowiednio § 4 ust. 1 i § 10 ust. 1 uchwały, nie zaś § 4 pkt 1 i § 10 pkt 1 uchwały.

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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).

Organ nadzoru wskazuje, że stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej na wstępie pozwoli na doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały uchwały Nr LIV/436/2022 Rady Miejskiej Będzina z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIX/225/2020 Rady Miejskiej Będzina z dnia 16 grudnia 2020 r. z późn. zm. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Będzina- we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**