



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1307.2021

Katowice, dnia 5 stycznia 2022 r.

### Rada Miasta Częstochowy

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 716.LII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Częstochowy, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 grudnia 2021 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 716.LII.2021 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Częstochowy, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Częstochowy*, dalej jako: „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

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, 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;

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;
- 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.

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. 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), 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.

Ponadto zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, 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) 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 oczekiwania 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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Wielokrotnie Trybunał zwracał uwagę na zasadę racjonalności ustawodawcy, podkreślając, że legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za przyzwoitą, nawet jeżeli będzie spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (wyrok TK z 17.05.2005 r., P 6/04). Wyeliminowanie z systemu prawa normy obarczonej wskazanymi powyżej wadami jest możliwe tylko wtedy, gdy mają one charakter kwalifikowany. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy wątpliwości wynikających z nieprecyzyjności lub niejasności przepisu nie da się usunąć, przy zastosowaniu reguł wykładni prawa ogólnie przyjętych na gruncie danej kultury prawnej, a ich konsekwencją będzie naruszenie interesów adresatów norm, niejednolitość stosowania prawa, nieprzewidywalność rozstrzygnięć (zob. np. wyrok TK z 9.06.2015 r., SK 47/13).

W ocenie organu nadzoru postanowienia kwestionowanego Regulaminu dotknięte są istotną wadą w zakresie nieprecyzyjności, niejasności i sprzeczności zawartych w nich

regulacji w stopniu utrudniającym jego stosowanie. W § 2 ust. 2 Regulaminu zawarto katalog odpadów komunalnych, które należy zbierać selektywnie. W ramach ww. katalogu wymieniono:

- 1) papier,
- 2) metale,
- 3) tworzywa sztuczne,

- 4) szkło,
- 5) odpady opakowaniowe wielomateriałowe (w treści Regulaminu błędnie określone jako *odpady opakowanie wielomateriałowe*),
- 6) bioodpady,
- 7) popioły z palenisk,
- 8) przeterminowane leki i chemikalia,
- 9) zużyte baterie i akumulatory,
- 10) zużyty sprzęt elektroniczny,
- 11) meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- 12) zużyte opony,
- 13) odpady budowlane i rozbiórkowe,
- 14) odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki,
- 15) odpady z tekstyliów i odzieży od 1.01.2025 r.,
- 16) odpady niebezpieczne.

W § 2 ust. 3 Regulaminu Rada określiła rodzaje odpadów objętych odbiorem z terenu nieruchomości (pkt 1 do 7, 11 i 13 oraz niesegregowane zmieszane odpady komunalne). Z kolei w § 2 ust. 4 Regulaminu Rada określiła, że odpady wymienione w pkt 1 do 6 oraz od 8 do 16 przyjmowane są w punktach selektywnego zbierania odpadów. Z powyższego wynika, że przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte opony, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, odpady z tekstyliów i odzieży oraz odpady niebezpieczne nie podlegają odbiorowi z terenu nieruchomości. Jednocześnie w Rozdziale 4. Regulaminu dotyczącym częstotliwości i sposobów pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, wskazano, że niektóre z kategorii odpadów nieobjętych odbiorem z terenu nieruchomości podlegają odbiorowi. W § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a Regulaminu Rada przyjęła, że *odpady komunalne powstające na nieruchomościach takie jak: chemikalia, należy przekazywać w ramach zbiórki tych odpadów prowadzonej przez MPZOP zgodnie z harmonogramem odbioru dla danej dzielnicy*. Podobnie w § 7 ust. 2 pkt 3 lit. b Regulaminu wskazano, że zużyte baterie i akumulator należy przekazywać *w ramach zbiórki tych odpadów prowadzonej przez MPZOP zgodnie z harmonogramem odbioru dla danej dzielnicy*. Analogicznie określono przekazywanie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (§ 7 ust. 2 pkt 4 lit. b Regulaminu).

Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia Regulaminu są ze sobą sprzeczne i niejasne. Należy podkreślić, że organ stanowiący gminy zobowiązany jest określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania określonej kategorii odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy) oraz wymagania w zakresie zbierania odpadów prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Tymczasem Rada w § 7 ust. 2 Regulaminu posługuje się nieokreślonym pojęciem *zbiórki* odpadów oraz *odbioru* tych odpadów, które zgodnie

z § 2 ust. 4 Regulaminu są jedynie przyjmowane w punktach selektywnego zbierania odpadów. Dodatkowo zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy Rada jest zobligowana do określenia w Regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem z przepisów powyższych nie wynika wyraźnie, precyzyjnie i jednoznacznie jaki jest sposób pozbywania się odpadów komunalnych w zakresie uregulowanym w § 7 ust. 2 Regulaminu. Wobec powyższego tak ukształtowana regulacja narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowego Regulaminu w całości.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje na szereg nieprawidłowości zawartych w przepisach kwestionowanej uchwały. Jako przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy należy ocenić treść § 2 ust. 6 Regulaminu w brzmieniu *Do pojemnika z przeznaczeniem na popiół z palenisk nie wolno wrzucać gorącego popiołu ani zalewać go wodą*. Przedmiotowy zakaz narusza bowiem art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przedmiotowa materia nie jest zatem elementem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy i nie powinna stanowić przedmiotu regulacji w ramach postanowień Regulaminu.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada naruszyła art. 4 ust. 2 pkt lit. c ustawy wskazując w § 3 ust. 1 Regulaminu, że obowiązkiem właścicieli nieruchomości jest *niezwłoczne, lecz nie później niż w ciągu 24 godzin uprzątnięcie błota, śniegu, lodu, zbędnej roślinności, piasku i wolno leżących odpadów komunalnych, a także innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego*. Należy podkreślić, że treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie uprawnia rady gminy do wprowadzenia określenia obowiązku co do terminu uprzątnięcia zanieczyszczeń, a zamieszczenie takich unormowań w Regulaminie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w ww. przepisie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 313/20).

Ponadto zdaniem organu nadzoru Rada przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przyjmując § 3 ust. 2 Regulaminu w brzmieniu *Do obowiązków właścicieli nieruchomości należy zapobieganie przedostawaniu się roślinności, w tym krzewów i drzew, przerastających poza granice nieruchomości oraz ograniczających swobodę ruchu na nieruchomości służącej do użytku publicznego, w tym na chodnikach i ścieżkach rowerowych*. Istotne jest wskazanie, że delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy nieruchomości danego właściciela w części służącej do użytku publicznego, ale nie odnosi się do położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika lub ścieżki rowerowej. Z treści sformułowania *zapobieganie przedostawaniu się roślinności, w tym krzewów i drzew, przerastających poza granice nieruchomości* wynika, że obowiązek określony w § 3 ust. 2 Regulaminu obejmuje działania na terenie leżącym poza nieruchomością danego właściciela. W tym miejscu należy podnieść, że 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. Zestawienie obu ww. przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że przepisy Regulaminu mogą być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do nakładania na właścicieli obowiązków dotyczących terenu leżącego poza granicami ich nieruchomości, stanowiącego część pasa drogi publicznej. Jak słusznie wskazał WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 11 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Bd 232/21 *Realizując normę kompetencyjną z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.) prawodawca lokalny nie może sugerować się treścią art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. wypowiada się odnośnie drogi publicznej i chodnika stanowiącego część tej drogi publicznej. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie mówi natomiast o drogach publicznych (tj. o nieruchomościach będących własnością Skarbu Państwa lub poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego o ściśle określonym przeznaczeniu), ale o "częściach nieruchomości służących do użytku publicznego" (a więc o częściach nieruchomości stanowiących np. drogi wewnętrzne).**

W konsekwencji przekroczenia delegacji ustawowej w § 3 ust. 2 Regulaminu, Rada nieprawidłowo przyjęła przepisy zawarte w §3 ust. 3 pkt 1, 2 i 3 w zakresie w jakim odnoszą się one do obowiązków określonych w §3 ust. 2 Regulaminu.

Jako przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 lit. c ustawy należy ponadto ocenić § 3 ust. 4 Regulaminu w brzmieniu: *Obowiązkiem właścicieli nieruchomości jest usuwanie wulgarnych napisów, rysunków, a także zniszczonych i nieaktualnych ogłoszeń, ulotek, plakatów itp. z elewacji budynków, ogrodzeń zlokalizowanych na nieruchomości.* Obowiązki właścicieli dotyczące usuwania zanieczyszczeń nakładane na podstawie Regulaminu obejmować mogą jedynie działania podejmowane na części ich nieruchomości służących do użytku publicznego. Z brzmienia ww. przepisu Regulaminu wynika natomiast, że odnosi się on do wszystkich obiektów, niezależnie od ich użytkowania publicznego. Wątpliwości budzi również traktowanie umieszczanych na ścianie budynku napisów, rysunków i ogłoszeń jako zanieczyszczenia, które właściciel ma obowiązek usuwać, gdyż jest to kwestia estetyki danej nieruchomości, a ponadto tego typu zachowania częściowo objęte są hipotezą art. 63a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 515/15).

Podobnie jako przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 lit. c ustawy należy ocenić przepis § 3 ust. 5 Regulaminu w brzmieniu: *Obowiązkiem właścicieli nieruchomości jest wymiana w okresie wiosennym, do końca kwietnia każdego roku, piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenie nieruchomości.* Jak słusznie wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SA/Go 626/21 *Nalożenie na właściciela nieruchomości obowiązku wymiany piasku w piaskownicach zlokalizowanych w miejscach użytku publicznego zgodnie z wymaganiami sanitarno-higienicznymi, nie mieści się w pojęciu utrzymania porządku w rozumieniu art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Jest pojęciem szerszym niż pojęcie ustawowe "utrzymanie porządku". Wprowadzenia takich zapisów w regulaminie nie można również utożsamiać z obowiązkiem usuwania innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, czy też realizacji innych obowiązków określonych w regulaminie (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 5 ust. 1 ustawy). Tak samo należy odnieść się do nałożonego obowiązku umieszczania ogłoszeń, afiszy, nekrologów reklam wyłącznie na wyznaczonych dla tego celów miejscach.*

Jako przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy należy ocenić ponadto postanowienie Regulaminu zawarte w § 7 ust. 4 w brzmieniu *Osady ściekowe z przydomowych oczyszczalni muszą być usuwane z nieruchomości z częstotliwością wynikającą z parametrów technologicznych oczyszczalni, jednak nie rzadziej niż raz na dwa lata*. Należy podkreślić, że nie sposób uznać osady pochodzące z przydomowych oczyszczalni ścieków za nieczystości ciekłe, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy w ramach tego pojęcia mieszczą się wyłącznie ścieki gromadzone w zbiornikach bezodpływowych. Komunalne osady ściekowe nie mieszczą się w zakresie regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 221/21).

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy przyjmując § 7 ust. 7 Regulaminu w brzmieniu *Na nieruchomości, na której prowadzona jest spożywcza lub gastronomiczna działalność handlowa należy dodatkowo (przy wyjściu, w obrębie lokalu) ustawić co najmniej 1 pojemnik na odpady*. Poza granice upoważnienia ustawowego wykracza nałożenie na przedsiębiorcę obowiązków ustawiania pojemników na odpady w określonym miejscu i na określonym terenie.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru jako naruszające konstytucyjną zasadę proporcjonalności wywodzoną z treści art. 2 Konstytucji RP należy ocenić postanowienie zawarte w § 9 ust. 1 pkt 6 Regulaminu w brzmieniu *zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest jedynie w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wówczas, gdy posiadacz psa ma możliwość sprawowania nad nim bezpośredniej kontroli*. Z powyższej regulacji wynika, że zwolnienie z obowiązku wyprowadzania psa ze smyczy nie dopuszcza spuszczenia psa bez kagańca w żadnych okolicznościach. Ponadto powyższa regulacja jest niejasna ze względu na niejednoznaczność pojęcia *miejsc mało uczęszczanych przez ludzi*. Z powyższej regulacji wynika również, że zwolnienie psa dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy posiadacz ma możliwość sprawowania nad nim bezpośredniej kontroli, co stanowi modyfikację regulacji ustawowej zwartej w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 638 ze zm.). Zgodnie z przywołanym przepisem, zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Obowiązek bezpośredniej kontroli stoi w sprzeczności ze zwolnieniem psa, które polega właśnie na puszczeniu zwierzęcia w taki sposób, że opiekun sprawuje nad nim kontrolę niebezpośrednią, np. obserwując go i mając z nim kontakt głosowy (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1271/19). Przedmiotową regulację należy zatem ocenić jako sprzeczną z art. 4 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 716.LII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Częstochowy - w całości, 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, 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