



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 marca 2023 r.

Poz. 2104

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.118.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/451/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 30 listopada 2020 r., poz. 8329), w części określonej w § 1 uchwały, który nadaje nową treść ust. 2 w § 15 uchwały zmienianej, 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 ze zm.), dalej, jako „ustawa”, w związku z art. 2 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 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr LVII/451/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 30 listopada 2020 r., poz. 8329), dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałą dokonano zmiany § 15 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska, dalej jako „uchwała zmieniana”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1-ust. 3 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.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

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).

Dodatkowo należy wskazać, 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: *Ilekoć w ustawie jest mowa o: 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 dokonała zmiany uchwały Nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska m.in. poprzez wprowadzenie obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych odprowadzanych do osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, jednocześnie określając częstotliwości pozbywania się tych nieczystości, w brzmieniu:*

§ 1. W załączniku do uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 30 listopada 2020 r., poz. 8329) w Rozdziale 4. § 15 otrzymuje brzmienie:

„2. Właściciele nieruchomości nieskanalizowanych, które wyposażone są w osadniki w instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków na nieczystości ciekłe, są zobowiązani do opróżniania osadników zgodnie z instrukcją obsługi przydomowej oczyszczalni, z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia, poprzez zlecenie usługi uprawnionemu podmiotowi, z którym podpisali umowę.”

W ocenie organu nadzoru ww. § 1 uchwały, który nadaje nową treść ust. 2 w § 15 uchwały zmienianej, istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W powołanej regulacji uchwały Rada określiła częstotliwość pozbywania się z nieruchomości nieczystości ciekłych zgromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. *zgodnie z instrukcją obsługi przydomowej oczyszczalni, z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia*. Jednakże określenie w ww. częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych w taki sposób powoduje, że można pozbywać się ich np. raz w roku, dwa razy w roku, raz na 3 lata (bądź z inną dowolną częstotliwością, która będzie określona w instrukcji obsługi przydomowej oczyszczalni ścieków). W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nieprawidłowo wypełniła delegację wynikającą 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 – bowiem Rada nie wskazała jednoznacznie ww. częstotliwości, gdyż odesłała do omawianej instrukcji obsługi przydomowej oczyszczalni ścieków. W konsekwencji ww. regulacja uchwały jest nieprecyzyjna (jednocześnie, co już wyżej podniesiono nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej), gdyż organ stanowiący gminy przyznał nieograniczone prawo do samodzielnego określenia częstotliwości pozbywania się przedmiotowych nieczystości ciekłych. Należy

zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP 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). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący gminy do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Jak już wyżej zasygnalizowano, omawiane uchybienie 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na wadliwe określenie przedmiotu uchwały zawarte w jej tytule. W sprawie znajdzie zastosowanie reguła wynikająca zastosowanego odpowiednio § 129 ust. 2 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.: *W tytule rozporządzenia zmieniającego określenie przedmiotu rozporządzenia rozpoczyna się od zwrotu: "zmieniające rozporządzenie w sprawie", pomijając nazwę organu, który wydał rozporządzenie zmieniane, i datę wydania tego rozporządzenia, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których zostało ogłoszone rozporządzenie zmieniane i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany.*

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVII/451/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 30 listopada 2020 r., poz. 8329), została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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