



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 marca 2023 r.

Poz. 2099

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.137.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 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 XLV/378/2023 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 25 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pszów, w całości, 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 i art. 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 25 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Pszowie przyjęła uchwałę Nr XLV/378/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pszów, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotową uchwałą Rada dokonała zmiany przepisu § 18 załącznika do uchwały Nr XXV/216/2021 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pszów, nadając mu następujące brzmienie:

§ 18. 1. Nieczystości ciekłe należy usuwać:

1) ze zbiorników bezodpływowych z częstotliwością wynikającą z pojemności zbiornika w sposób gwarantujący, że nie nastąpi wypływ ze zbiornika (zwłaszcza wynikający z jego przepełnienia), a także zanieczyszczenie powierzchni ziemi i wód powierzchniowych oraz podziemnych, nie rzadziej jednak niż raz na pół roku,

2) z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków z częstotliwością wynikającą z instrukcji eksploatacji oczyszczalni.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1-2a 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 zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy uchwała rady gminy podjęta na jego podstawie ma charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Rozpatrując kwestię poprawnej realizacji delegacji przepisów art. 4 ust. 1-2a ustawy należy zauważyć, że – mimo fakultatywności ust. 2a – stanowi on normę formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. To oznacza, że w uchwale rady gminy oczywiście muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się przynajmniej do zagadnień ujętych art. 4 ust. 2 ustawy. Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany będzie za istotne naruszenie prawa, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jednym z elementów podlegających obligatoryjnemu uregulowaniu w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie jest kwestia: *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego* (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy).

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: Ilekroć 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.

Rada Miejska w Pszowie dokonała zmiany uchwały Nr XXV/216/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pszów regulując obowiązek pozbywania się nieczystości ciekłych, jednocześnie określając częstotliwości ich pozbywania się – także z uwzględnieniem – stosownie do znowelizowanego przepisu ustawy -ścieków gromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków.

Przy czym w zakresie nieczystości ciekłych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków Rada Miejska wprowadziła obowiązek ich usuwania z *częstotliwością wynikającą z instrukcji eksploatacji oczyszczalni*.

W ocenie organu nadzoru ww. § 1 uchwały, który nadaje nową treść § 18 ust. 1 pkt 2 uchwały zmienianej, istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W powołanej regulacji uchwały Rada określiła częstotliwość pozbywania się z nieruchomości nieczystości ciekłych zgromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. usuwania z *częstotliwością wynikającą z instrukcji eksploatacji oczyszczalni*. 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 bliżej nie skonkretyzowanej *instrukcji* obsługi przydomowej oczyszczalni ścieków.

Istotą aktu prawa miejscowego jest to, że jest on powszechny i generalny, kreuje on sytuację prawną jego adresatów, poprzez nadanie praw i obowiązków. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lutego 2016 r. (sygn. II OSK 1572/14, LEX nr 2037405), akty prawa miejscowego powinny zawierać normy o charakterze dostatecznie ogólnym oraz abstrakcyjnym i wyznaczać sposób zachowania się rodzajowo określonych adresatów w sytuacjach przewidzianych w tych normach. Powyższe wiąże się z koniecznością umożliwienia wszystkim potencjalnym adresatom aktu zapoznanie się

z treścią przyjętych regulacji uchwały. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że chodzi tu o możliwość zapoznania się nie tylko z literalną treścią przepisu, ale z jego właściwą treścią normatywną. 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. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). 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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Tymczasem treść kwestionowanego przepisu uchwały ma poprawną treść pod względem językowym i logicznym, przepis bowiem jest konkretny i jasny, jednakże nie można ustalić jego treści normatywnej. Odwołuje się on bowiem do abstrakcyjnych dokumentów. Nie wynika zatem z niego żadna miarodajna i weryfikowalna treść pozwalająca na ustalenie zakresu nakładanych obowiązków jego adresatom. To zaś nie pozwala im na przewidzenie konsekwencji prawnych ich zachowań. Wobec tak skonstruowanych przepisów uchwały podmioty (adresaci norm prawnych) tracą swe uprawnienie do zaznajomienia się z właściwą treścią przepisu, rzutującego na ich obowiązki. Stwierdzić również należy, że przepisy odwołujące się do nieskonkretyzowanych aktów pozaprawnych – nie posiadają żadnej treści normatywnej, a tym samym nie wywołują żadnych skutków prawnych. Ich byt prawny zależny jest od zdarzeń przyszłych i niepewnych. Ich treść będzie się bowiem w istocie dopiero krystalizowała w efekcie „przeniesienia i przyjęcia” treści z tekstu bliżej nieokreślonej „instrukcji”, która dodatkowo nie funkcjonuje w systemie prawnym.

Należy zatem stwierdzić, że przepisy kwestionowanej uchwały nie zawierają w sobie żadnej normy prawnej, a tym samym nie podlegają „stosowaniu” w klasycznym rozumieniu tego słowa. Oznacza to, że same w sobie też nie mogą być elementem systemu prawa. Taki stan rzeczy natomiast jest niedopuszczalny przy formułowaniu aktów prawa miejscowego, których istotną cechą jest normatywność, wiążąca się z koniecznością występowania w nich norm prawnych. Z powyższego również jednoznacznie wynika, że w tekście uchwały mamy do czynienia nie tyle z klasycznym odesłaniem do istniejących i obowiązujących regulacji prawnych – ale ze scedowaniem uregulowania tej materii na rzecz innego abstrakcyjnego i nie zidentyfikowanego „dokumentu”. Zasady techniki prawodawczej generalnie przewidują możliwość stosowania odesłań w aktach prawnych – należy jednak podkreślić, że warunkiem tego jest, aby odesłanie następowało do przepisów prawnych lub aktów normatywnych, a nie do pozanormatywnych pism, czy instrukcji obsługi. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy zasadniczej akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Nie sposób więc ich treści uzależniać od treści pozanormatywnych aktów. Jak bowiem jasno wynika z treści art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych ustawie, co oznacza, że uchwałodawca je stanowiący przy formułowaniu ich treści musi mieścić się w granicach ustawy, a nie w granicach dowolnych aktów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2022 roku, sygn. akt I OSK 2093/20 – publikowany w CBOSA).

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

Jak wyżej wskazano art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na obligatoryjne elementy uchwały regulaminowej. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany w przyjętym regulaminie uwzględnić je w całości. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach Regulaminu czystości będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej. W analizowanym przypadku mamy jednak do czynienia z sytuacją szczególną, dotyczącą nie uchwały w przedmiocie przyjęcia Regulaminu, ale z uchwałą wprowadzającą zmiany do niego – dostosowującą unormowania regulaminowe do wymogów wynikających ze znowelizowanego przepisu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru, dostosowanie Regulaminu do zmian ustawowych nie wymaga podjęcia nowego Regulaminu. Możliwe jest poprzestanie na nowelizacji uchwały. Powyższe nie zwalania jednak organu stanowiącego gminy z obowiązku dbałości o prawidłowe wypełnienie wszystkich przesłanek zawartych w delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 4 ust. 2 ustawy. W konsekwencji, organ stanowiący, który decyduje się na zmianę uchwały w zakresie jej

elementu obligatoryjnego – *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego* (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy) – jest zobowiązany do prawidłowego uregulowania tej materii w pełnym zakresie. Tym samym uchwała Rady Miejskiej w Pszowie, która nieprawidłowo uregulowała kwestię częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych gromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, została dotknięta wadą wpływającą na legalność całego uregulowania objętego nowelizacją. Stwierdzenie bowiem nieważności uchwały w tym zakresie czyni ją niekompletną w przedmiocie *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego* – a tym samym powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/378/2023 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 25 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pszów, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz