



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 2159

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.182.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 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 1108/LXX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 589/XXXII/2020 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 października 2020 r. zmienionej uchwałą nr 991/LXII/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Sosnowca, 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 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 Sosnowcu przyjęła uchwałę Nr 1108/LXX/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sosnowca, dalej jako „uchwała”.

Przepisem § 1 uchwały Rada postanowiła, że: *W uchwale nr 589/XXXII/2020 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 października 2020 r. zmienionej uchwałą nr 991/LXII/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Sosnowca wprowadza się następujące zmiany:*

1) w § 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

*„**jednostka wywozowa** – przedsiębiorca posiadający wydane przez Prezydenta Miasta Sosnowca zezwolenie na wykonywanie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych”;*”

2) § 18 otrzymuje brzmienie:

„1. Nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych należy pozbywać się za pośrednictwem jednostki wywozowej określonej w § 2 pkt 1 z częstotliwością zapewniającą ich nieprzepelnianie, odpowiadającą ilości zużytej wody oraz pojemności zbiornika bezodpływowego, jednak nie mniejszą niż 1 raz na 6 miesięcy.

2. Ilość wytwarzanych nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych ustalana jest w oparciu o wskazania wodomierzy głównych oraz wskazania wodomierzy do pomiaru wody bezpowrotnie zużytej (ilość wody pobranej pomniejszona o ilość wody bezpowrotnie zużytej), o ile w takie wodomierze nieruchomości jest wyposażona lub w przypadku braku wodomierzy, w oparciu o normy, które wynikają z przepisów określających przeciętne normy zużycia wody.

3. *Nieczystości ciekłych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków należy pozbywać się za pośrednictwem jednostki wywozowej określonej w § 2 pkt 1 z częstotliwością wskazaną w instrukcji eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków.*”

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 4 ust. 1 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 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.*

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, bez przekraczania jej granic. To oznacza, że w uchwale rady gminy muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do zagadnień ujętych art. 4 ust. 2 ustawy, który to przepis określa obligatoryjny zakres przedmiotowy regulaminu. Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany będzie za istotne naruszenie prawa, skutkujące 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: *Ileokroć 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 Sosnowcu dokonała zmiany uchwały Nr589/XXXII/2020z dnia 29 października 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sosnowiec 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 wskazaną w instrukcji eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków.*

W ocenie organu nadzoru § 1 pkt 2 uchwały, który nadaje nową treść § 18 ust. 3 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 wskazaną w instrukcji eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków.* 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, bowiem 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 oczekiwają 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 dokumentów nie mających przymiotu aktu normatywnego. 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 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.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sosnowcu, istotnie naruszyła przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 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 uchwały wprowadzającej 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 zwalnia jednak organu stanowiącego gminy z obowiązku dbałości o prawidłowe wypełnienie wszystkich przesłanek zawartych w delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 4 ust. 2 pkt 3 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 Sosnowcu, 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, gdyż pozostawienie w obrocie prawnym przepisu 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nową treść § 2 pkt 1 uchwały zmienianej definiującej „jednostkę wywozową”, jest bezprzedmiotowe.

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).

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 1108/LXX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 589/XXXII/2020 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 października 2020 r. zmienionej uchwałą nr 991/LXII/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Sosnowca została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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