



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 kwietnia 2023 r.

Poz. 3063

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.341.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 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 LX/1265/23 Rady Miasta Katowice z dnia 2 marca 2023 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Katowice*, w części określonej w § 1 pkt 4 uchwały, który dodaje ust. 8a do § 18 w zakresie sformułowania: „chyba że producent zaleca inaczej w instrukcji eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, 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 2 marca 2023 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LX/1265/23 zmieniająca uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Katowice, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałą dokonano zmiany § 3 ust. 1 pkt 7 i ust. 2, § 17 ust. 2 pkt 11, § 18 ust. 9 i ust. 10 oraz dodano ust. 8a do § 18 uchwały Nr XXXI/678/21 Rady Miasta Katowice z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Katowice, dalej jako „uchwała zmieniana”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2023 r.

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

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: 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. W związku z tym Rada Miasta dokonała zmiany uchwały Nr XXXI/678/21 Rady Miasta Katowice z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Katowice m.in. poprzez wprowadzenie obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych odprowadzanych do osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, jednocześnie określając częstotliwości pozbywania się tych nieczystości. Przepisem § 1 pkt 4 analizowanej uchwały Rada postanowiła w § 18 uchwały zmienianej po ust. 8 dodać ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Nieczystości ciekłych zgromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków pozbywa się z częstotliwością raz na rok, chyba że producent zaleca inaczej w instrukcji eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków. W sposób gwarantujący, że nie nastąpi ich przepełnienie, wykluczający zanieczyszczenie gleby, wód podziemnych i powierzchniowych oraz zapobiegający powstawaniu procesów gnilnych w osadniku.”

W ocenie organu nadzoru zacytowany wyżej przepis uchwały w zakresie sformułowania: „chyba że producent zaleca inaczej w instrukcji eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków”, 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 z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. *raz na rok, chyba że producent zaleca inaczej w instrukcji eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków*. Jednakże określenie ww. częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych poprzez odesłanie do zaleceń producenta wskazanych w instrukcji eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków, powoduje, że można pozbywać się ich rzadziej niż raz na rok np. raz na dwa lata, raz na 3 lata (bądź z inną dowolną częstotliwością, która będzie określona przez producenta w instrukcji eksploatacji i będzie następowała rzadziej niż raz na rok). W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta ww. zakresie nieprawidłowo wypełniła delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy dotyczącą określenia częstotliwości pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków – bowiem Rada nie wskazała jednoznacznie ww. częstotliwości, gdyż odesłała do przywołanych już zaleceń producenta zawartych w instrukcji eksploatacji oczyszczalni. W konsekwencji przedmiotowa regulacja uchwały w ww. zakresie jest nieprecyzyjna (jednocześnie, co już wyżej podniesiono nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej), gdyż organ stanowiący miasta przyznał nieograniczone prawo do samodzielnego określenia częstotliwości pozbywania się przedmiotowych nieczystości ciekłych. Należy ponownie 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. 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). Ponownie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność sformułowania zawartych w jej treści postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), tak aby precyzyjnie i kompleksowo realizowały delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice 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.

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 LX/1265/23 Rady Miasta Katowice z dnia 2 marca 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Katowice, 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