



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 kwietnia 2023 r.

Poz. 3065

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.293.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXV-459-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 1 marca 2023 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nędza*, w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały, który nadaje nową treść § 16 ust. 2 uchwały zmienianej w zakresie sformułowania: „chyba że z instrukcji eksploatacji oczyszczalni wynika inaczej” 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 1 marca 2023 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr LXXV-459-2023 zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nędza, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałę dokonano zmiany § 16 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXXII-212-2020 Rady Gminy Nędza z dnia 5 października 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nędza, dalej jako „uchwała zmieniana”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 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 ustaleń 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 Gminy dokonała zmiany uchwały Nr XXXII-212-2020 Rady Gminy Nędza z dnia 5 października 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nędza 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 XXXII-212-2020 Rady Gminy Nędza z dnia 5 października 2020 r. sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nędza, zmienionej Uchwałą Nr LXI-395-2022 Rady Gminy Nędza z dnia 27 czerwca 2022 r. wprowadza się następujące zmiany:

2) § 16 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Właściciele nieruchomości obowiązani są do usuwania nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, w sposób zgodny z przepisami ustawy, z częstotliwością i w sposób gwarantujący, że nie nastąpi wypływ ze zbiornika, zwłaszcza wynikający z jego przepełnienia, a także nie dopuszczając do zanieczyszczenia powierzchni ziemi i wód gruntowych, w przypadku zbiorników bezodpływowych nie rzadziej niż dwa razy w roku a w przypadku osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków nie rzadziej niż raz w roku, chyba że z instrukcji eksploatacji oczyszczalni wynika inaczej.”

W ocenie organu nadzoru ww. § 1 pkt 2 uchwały, który nadaje nową treść § 16 ust. 2 w zakresie sformułowania: „chyba że z instrukcji eksploatacji oczyszczalni wynika inaczej” wraz z poprzedzającym go przedmiotem 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 z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. *nie rzadziej niż raz w roku, chyba że z instrukcji eksploatacji oczyszczalni wynika inaczej*. Jednakże określenie ww. częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych poprzez odesłanie do instrukcji eksploatacji oczyszczalni, powoduje, że można pozbywać się ich rzadziej niż raz w roku np. raz na dwa lata, raz na 3 lata (bądź z inną dowolną częstotliwością, która będzie określona w instrukcji eksploatacji i będzie następowała rzadziej niż raz w roku). W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy 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 przywołanej już 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 gminy 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. 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). Ponownie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim 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 Gminy Nędza 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 LXXV-459-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 1 marca 2023 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nędza*, 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