



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.551.2023

Katowice, dnia 12 maja 2023 r.

Rada Miasta w Myszkowie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXI/457/23 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVI/227/21 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Myszków, w części określonej w § 1 uchwały w zakresie w jakim zmienia § 9 ust. 6 załącznika do uchwały zmienianej w zakresie sformułowania: *"W przypadku braku dokumentu określającego sposób eksploatacji instalacji"*, 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 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 13 kwietnia 2023 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę Nr LXI/457/23 w sprawie zmiany uchwały nr XXXVI/227/21 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 1 kwietnia 2021r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Myszków, dalej jako: „uchwała”.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała m.in. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w części pozostaje ona niezgodna z prawem.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 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.

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).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy obligatoryjnym elementem regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

Organ nadzoru wskazuje, 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 brzmienie: *Ilekróć 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.* Powyższa zmiana weszła w życie z dniem 9 sierpnia 2022 r. W porównaniu do poprzedniego brzmienia ww. przepisu, rozszerzono zakres definicji nieczystości ciekłych o ścieki z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, co spowodowało konieczność określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych przez właścicieli nieruchomości. Należy bowiem podkreślić, że art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy odnosi się w sposób ogólny do *nieczystości ciekłych*. Jednocześnie art. 11 ww. ustawy zmieniającej stanowi, że rady gmin w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 9 lutego 2023 r., dostosują regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy do zmian wynikających z ustawy zmieniającej.

Ponadto należy wskazać, że z konstytucyjnej zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Z kolei, 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. 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). Należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Miasta w Myszkowie w treści § 1 kwestionowanej uchwały dokonała m.in. zmiany § 9 ust. 4-6 Załącznika do uchwały Zmienianej nadając następujące brzmienie:

4. Nieczystości ciekłe gromadzone w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków winny być usuwane z nieruchomości z częstotliwością gwarantującą, że nie nastąpi ich wypływ ze zbiornika wynikający z jego przepelnienia, który spowodowałby zanieczyszczenie powierzchni ziemi i wód podziemnych.

5. Ustala się, że częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiorniku bezodpływowym uzależniona jest od zużycia wody oraz od pojemności zbiornika jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. W przypadku, gdy właściciel nieruchomości udokumentuje, iż w ciągu trzech miesięcy zużył mniej wody niż pojemność posiadanego zbiornika bezodpływowego, częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych winna być zgodna z ilością zużytej wody, ale nie rzadziej niż jeden raz na pół roku.

6. Ustala się, że częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych gromadzonych w osadniku w instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków winna wynikać z odpowiedniego dokumentu określającego sposób eksploatacji instalacji zapewniający prawidłowe funkcjonowanie instalacji. W przypadku braku dokumentu określającego sposób eksploatacji instalacji właściciel nieruchomości zobowiązany jest do pozbywania się nieczystości ciekłych gromadzonych w osadniku w instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków nie rzadziej niż dwa razy w roku”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi pełnej realizacji upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada w istocie nie określiła bowiem częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych gromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków w odniesieniu do właścicieli nieruchomości dysponujących dokumentem określającym sposób eksploatacji instalacji. Z treści znowelizowanego § 9 ust. 6 załącznika do uchwały zmienianej wynika bowiem, że określona przez Radę minimalna częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków nie obejmuje wszystkich właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Myszków posiadających ww. instalacje, lecz tylko tych, którzy nie dysponują dokumentem określającym sposób eksploatacji instalacji. Należy podkreślić, że przyjęcie przez Radę, że częstotliwość opróżniania osadników określa instrukcja ich eksploatacji, jest niewystarczające (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 123/19). Prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego w omawianym zakresie wymaga jasnego określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał wątpliwości co do treści przedmiotowej normy.

Należy przy tym podkreślić, art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, w zakresie sposobu i częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, wymaga kompleksowego uregulowania przedmiotowej materii zarówno w odniesieniu do zbiorników bezodpływowych jak również wobec osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Określenie częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych tylko względem części właścicieli nieruchomości, wobec których przedmiotowa regulacja winna znaleźć zastosowanie, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru możliwe jest przywrócenie stanu zgodności z prawem kwestionowanej uchwały, poprzez wyeliminowanie z jej treści sformułowania: *W przypadku braku dokumentu określającego sposób eksploatacji instalacji.* Usunięcie przywołanego fragmentu uchwały spowoduje, że częstotliwość określona w § 9 ust. 6 załącznika do uchwały Zmienianej, w brzmieniu nadanym przedmiotową uchwałą, obejmie swoim zakresem wszystkich właścicieli osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Myszków. W konsekwencji regulacja uzyska charakter kompleksowy, w pełni realizując delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości położonych na obszarze Gminy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXI/457/23 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVI/227/21 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Myszków, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego