



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1163.2023

Katowice, dnia 30 listopada 2023 r.

Rada Miejska w Lublińcu

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 721/LXV/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 408/XXXV/2021 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubliniec, w części określonej w § 1 pkt 2 lit. d uchwały w zakresie, w jakim dodaje się w § 16 uchwały zmienianej ust. 6a pkt 1 oraz pkt 2 w zakresie sformułowania: *W przypadku braku instrukcji eksploatacji danej 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 2023 r. poz. 1469 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z 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 26 października 2023 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 721/LXV/2023 w sprawie zmiany uchwały Nr 408/XXXV/2021 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubliniec.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała m.in. art. 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

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

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

Kwestionowana uchwała wprowadza zmiany do uchwały Nr 408/XXXV/2021 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubliniec (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2021 r. poz. 4227).

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) przepis art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy otrzymał brzmienie: *Ilekoć 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 Miejską 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Miejska w Lublińcu przepisem § 1 pkt 2 lit. d kwestionowanej uchwały dokonała zmiany § 16 uchwały pierwotnej, postanawiając, że po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

"6a. Ustala się częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości gromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków z taką częstotliwością, aby nie dopuścić do przepełnienia się zbiornika bądź wylewania się ścieków na powierzchnię terenu:

- 1) w przypadku posiadania instrukcji eksploatacji danej instalacji - z częstotliwością wynikającą z danej instrukcji,*
- 2) w przypadku braku instrukcji eksploatacji danej instalacji - nie rzadziej niż 1 raz na 12 miesięcy."*

W ocenie 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 instrukcją eksploatacji danej instalacji. Z treści znowelizowanego § 16 ust. 6a pkt 1 i 2 Regulaminu 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 Lublińca posiadających ww. instalacje, lecz tylko tych, którzy nie dysponują instrukcją eksploatacji danej 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. 7 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru możliwe jest przywrócenie stanu zgodności z prawem kwestionowanej uchwały, poprzez wyeliminowanie z jej treści § 16 ust. 6a pkt 1 oraz pkt 2 uchwały w nowym brzmieniu w zakresie sformułowania *W przypadku braku instrukcji eksploatacji danej instalacji*. Usunięcie przywołanych przepisów uchwały spowoduje, że częstotliwość określona w § 16 ust. 6a pkt 2 Regulaminu w brzmieniu nadanym przedmiotową uchwałą, obejmie swoim zakresem wszystkich właścicieli osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Lubliniec. 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.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż Rada Miejska w § 1 pkt 1 lit. a kwestionowanej uchwały dokonała zmiany § 4 ust. 2 pkt 2 lit. e regulaminu, który otrzymał brzmienie: *odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych*. Rada wprowadziła zatem obowiązek selektywnego zbierania wytwarzanych na terenie nieruchomości *odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych*, zamiast funkcjonującej dotychczas zbiórki odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Zmiana nazwy powyższej frakcji powinna odnosić się do całości regulaminu. Tymczasem, należy zauważyć, iż § 10 uchwały Nr 408/XXXV/2021 z dnia 16 czerwca 2021 r., który stanowi, że *Odpady budowlane i rozbiórkowe należy gromadzić w specjalnych pojemnikach uniemożliwiających pylenie*, nie został zmieniony i nadal funkcjonuje niezmodyfikowana nazwa wskazanej frakcji odpadów. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru Rada w tworzeniu regulacji dotyczących frakcji odpadów musi być konsekwentna i posługiwać się jednolitą nomenklaturą. Wskazać przy tym należy, iż zakresem regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie powinny być objęte wyłącznie *odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych*. Z kolei zagadnienia dotyczące odpadów budowlanych i rozbiórkowych reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.), zgodnie z którą pod pojęciem odpadów budowlanych i rozbiórkowych - rozumie się odpady powstałe podczas robót budowlanych (art. 3 ust. 1 pkt 6a tej ustawy). Dalej, z art. 3 ust. 2 pkt 7 tej ustawy wynika, że przez *odpady komunalne* rozumie się *odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:*

a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz

b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych

- przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

Z powyższych regulacji jednoznacznie wynika, że *odpady budowlane i rozbiórkowe* nie stanowią odpadów komunalnych i regulacje zawarte w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie nie powinny odnosić się do tej grupy odpadów.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 721/LXV/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 408/XXXV/2021 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubliniec - w części określonej na wstępie, 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, 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego