

PROJEKT

Punkt16..... porządku obrad

UCHWAŁA nr
Rady Gminy Suszec z dnia 30 marca 2023 r.
w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 259),

Rada Gminy Suszec uchwala, co następuje:

§ 1

Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 24 lutego 2021 r. nr NPII.4131.1.158.2023, stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/469/2023 Rady Gminy Suszec z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXI/176/2020 Rady Gminy Suszec z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Suszec, w całości.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Suszec.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

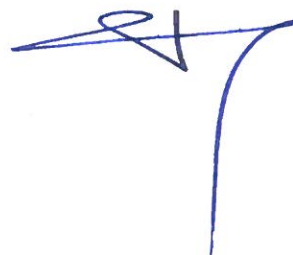
Główny Specjalista


Piotr Moćkowski

UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski, Rozstrzygnięciem Nadzorczym z dnia 24 lutego 2023 r. nr NPII.4131.1.158.2023, stwierdził nieważność uchwały Nr LII/469/2023 Rady Gminy Suszec z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXI/176/2020 Rady Gminy Suszec z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Suszec, w całości.

Wójt Gminy Suszec, skieruje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na wyżej wymienione Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego, a z uwagi na fakt, że to Rozstrzygnięcie Nadzorcze dotyczy uchwały podjętej przez organ uchwałodawczy Gminy Suszec - Radę Gminy Suszec, konieczne jest dołączenie do skargi uchwały Rady w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.





WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.158.2023

Katowice, dnia 24 lutego 2023 r.

Rada Gminy Suszec

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/469/2023 Rady Gminy Suszec z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXI/176/2020 Rady Gminy Suszec z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Suszec, 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. 11 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1549), dalej jako „ustawa zmieniająca”, 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 stycznia 2023 r. Rada Gminy Suszec podjęła uchwałę Nr LII/469/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XXI/176/2020 Rady Gminy Suszec z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Suszec, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz art. 11 ustawy zmieniającej.

Przedmiotowa uchwała została skutecznie doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z 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.* Ponadto art. 4 ust. 2 ustawy zawiera enumeratywne wyliczenie elementów, jakie powinny stanowić treść regulaminu, wśród których art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek określenia *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.*

Kwestionowana uchwała wprowadza zmiany w załączniku do uchwały Nr XXI/176/2020 Rady Gminy Suszec z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Suszec (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2020 r. poz. 5618 ze zm.), dalej jako „Regulamin”.

Organ nadzoru wskazuje, że mocą art. 2 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej 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 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.

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (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. CBOSA), 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 Gminy Suszec w treści § 1 kwestionowanej uchwały dokonała zmiany § 8 ust. 7 i 8 Regulaminu, który odnosi się do materii dotyczącej częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Rada dokonała powyższej zmiany, stanowiąc, że: w § 8 regulaminu:

1) *ust.7 otrzymuje brzmienie: „ Nieczystości ciekłych gromadzonych przejściowo w zbiornikach bezodpływowych należy pozbywać się z częstotliwością adekwatną do ilości zużytej wody i pojemności zbiornika bezodpływowego w sposób uniemożliwiający przepełnienie zbiornika i gwarantujący ochronę środowiska przed zanieczyszczeniem, jednak nie rzadziej niż raz na pół roku”*,

2) *ust. 8 otrzymuje brzmienie: „ Nieczystości ciekłych gromadzonych przejściowo w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków należy pozbywać się z częstotliwością określoną w instrukcji ich eksploatacji”*.

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. Przyjęcie przez Radę, że częstotliwość opróżniania osadników określa wyłącznie instrukcja ich eksploatacji jest niewystarczające i niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 123/19, publ. LEX nr 2638211). Prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego w omawianym zakresie wymaga jasnego określenia częstotliwości pozbywania się m.in. nieczystości ciekłych, tak by adresat uchwały nie miał wątpliwości co do treści przedmiotowej normy.

Należy przy tym podkreślić, że prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie sposobu i częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, wymaga kompleksowego uregulowania przedmiotowej materii zarówno w odniesieniu do zbiorników bezodpływowych jak również wobec osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Wobec powyższego pominięcie przez Radę określenia

w sposób jasny częstotliwości opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków należy zakwalifikować jako niedostosowanie przepisów Regulaminu do zmian wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. W konsekwencji konieczne jest stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości. Pozostawienie w obrocie prawnym regulacji dotyczących sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości bez pełnego uregulowania kwestii częstotliwości wykonywania tych czynności, powoduje że przepis zmieniający uchwały nie spełnia swojej funkcji w zakresie dostosowania Regulaminu do znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada istotnie naruszyła przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 11 ustawy zmieniającej w związku z art. 7 Konstytucji RP.

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. CBOSA).

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że wymienienie w § 1 uchwały (we wprowadzeniu do wyliczenia) aktu zmieniającego uchwałę Nr XXI/176/2020, w której dokonywane są zmiany, jest zbędne. Przepisy zmieniające uchwałę – po wejściu w życie i wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany uchwały – ulegają tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że same w sobie przestają być elementem systemu prawa. Ich treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu uchwały pierwotnej, zatem dokonywanie zmian uchwały następuje zawsze poprzez zmianę uchwały pierwotnej, bez konieczności wyliczania uchwał zmieniających tę uchwałę, bowiem nie mają samodzielnego bytu prawnego. Tymczasem w § 1 uchwały Rada wskazała uchwałę zmieniającą uchwałę Nr XXI/176/2020, co poza tym, że jest normatywnie zbędne, wprowadza również chaos prawny, bowiem Rada pominęła jedną z uchwał zmieniających uchwałę Nr XXI/176/2020, tj. uchwałę Nr XXVII/219/2020 Rady Gminy Suszec z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/176/2020 Rady Gminy Suszec z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Suszec.

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 LII/469/2023 Rady Gminy Suszec z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXI/176/2020 Rady Gminy Suszec z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Suszec - w całości, 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, 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

