



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 4 listopada 2022 r.

Poz. 5297

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.49.18.2022.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 31 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

**stwierdzam nieważność**

**§ 1 ust. 6 uchwały nr LVI/726/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kąty Wrocławskie.**

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich na sesji w dniu 29 września 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr LVI/726/22 zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kąty Wrocławskie - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 października 2022 r.

**W toku badania legalności uchwały nr LVI/726/22 Organ Nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 6 tego aktu w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 i 2a w związku z art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297- dalej: ustawa) i art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483), poprzez przekroczenie kompetencji ustawowej do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz wprowadzenie w kwestionowanej regulacji przepisów zarówno wewnętrznie sprzecznych jak i prowadzących do niespójności obowiązującego w Gminie Kąty Wrocławskie systemu prawa regulującego gospodarowanie odpadami komunalnymi.**

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska dokonała zmiany uchwały nr XXVI/385/20 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 24 września 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kąty Wrocławskie.

Jedną ze zmian uchwały nr XXVI/385/20 zawarto w § 1 ust. 6 uchwały. Przepisem tym do uchwały nr XXVI/385/20 wprowadzono m.in. § 12a, w którym określono sposób świadczenia usług przez działający na terenie Gminy punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W wprowadzonym do uchwały nr XXVI/385/20 § 12a ust. 1 wymieniono odpady komunalne, jakie będą przyjmowane w punkcie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Natomiast w § 12a ust. 2 w/w przepisu postanowiono: "Selektywne zbieranie odpadów komunalnych przez PSZOK prowadzi się w sposób ułatwiający mieszkańcom pozbywanie się odpadów komunalnych, w szczególności:

1) w sposób zwyczajowo przyjęty podaje się do wiadomości publicznej dokładne informacje o zakresie działalności PSZOK, sposobie przygotowania odpadów przekazywanych do PSZOK oraz dniach, godzinach i miejscu przyjmowania odpadów;

2) przyjmowanie odpadów prowadzi się w dniach i godzinach umożliwiającym dostęp wszystkim mieszkańcom, w szczególności przyjmowanie odpadów prowadzi się w szczególności co najmniej przez 5 dni w tygodniu i co najmniej raz w miesiącu również w sobotę;

3) zachowuje się odpowiedni stan sanitarny i porządkowy miejsc przyjmowania odpadów."

Sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych to jeden z obligatoryjnych elementów normy kompetencyjnej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, upoważniającej radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego, w którym określi szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK). Z kolei według art. 4 ust. 2 i 2a ustawy, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie zbierania, odbierania oraz częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych; 2) uprzątnięcia zanieczyszczeń na nieruchomości; 3) rodzajów pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych, w tym ich oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela nieruchomości; 4) utrzymania w czystości miejsc gromadzenia odpadów komunalnych; 5) wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 6) obowiązków związanych z utrzymaniem zwierząt domowych i gospodarskich; 7) wyznaczenia obszarów przeprowadzania deratyzacji i terminów jej przeprowadzania; 8) wymagań związanych z selektywnym zbieraniem odpadów komunalnych; 9) wprowadzenia obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie oraz uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy to akty w stosunku do których ustawodawca uregulował odmienne zakresy upoważnień. Inny jest również ich zakres podmiotowy. Przepisy uchwalane na podstawie art. 4 ust. 2 i 2a ustawy powinny być skierowane do wytwórców odpadów - właścicieli nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne, i odnosić się do obowiązków właścicieli związanych z m.in. ze sposobem pozbywania się odpadów komunalnych w ramach szeregu innych obowiązków, regulowanych na podstawie w/w delegacji ustawowej, odnoszących się do utrzymania czystości i porządku w obrębie nieruchomości, którą władają. Natomiast przepisy uchwalane na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy adresowane powinny być do odbierających odpady i w związku z tym powinny odnosić się m.in. do sposobu świadczenia usług przez PSZOK. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać.

Powyższe oznacza, że rada gminy nie może normować w regulaminie zagadnień nieprzewidzianych zakresem normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 i 2a ustawy ze względu na jej enumeratywny, zatem ścisły i konkretny charakter. Treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, co jest konsekwencją brzmienia art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Elementy określone w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tych przepisów w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nich wymienione. Artykuł ten określa granicę upoważnienia, w ramach którego może działać rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (Jeziarska-Markocka A., Markocki M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Komentarz*, wyd. C.H.BECK, wyd. 3, Warszawa 2021).

W przypadku kwestionowanego przepisu uchwały, na istotność naruszenia przez niego wyżej wymienionych zapisów wpływa również to, że regulacje wprowadzone przepisem § 1 ust. 6 uchwały do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (uchwała nr XXVI/385/20) nie odzwierciedlają postanowień obowiązującej na terenie gminy uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, tj. uchwały nr XXVI/384/20 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 24 września 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym po zmianie dokonanej uchwałą nr LVI/725/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zawarte w § 1 ust. 6 uchwały postanowienia odnośnie sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w zakresie rodzajów odpadów komunalnych odbieranych przez PSZOK są odmienne od odpowiednich postanowień z § 6 uchwały nr XXVI/384/20: przyjmowane przez PSZOK bioodpady ograniczono wyłącznie do tych stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji ogrodów oraz niewłaściwie określono przyjmowane odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych stanowiąc o przyjmowaniu odpadów budowlanych z gospodarstw domowych. Natomiast sposób świadczenia usług przez PSZOK w zakresie dostępności dla mieszkańców, zawarty w ust. 2 § 12a wprowadzonego do uchwały nr XXVI/385/20 mocą § 1 pkt 6 uchwały, w ogóle nie ma odzwierciedlenia w uchwale nr XXVI/384/20.

Jak już wspomniano, zarówno regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jak i uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy powinny zawierać spójne regulacje. Tym samym nie mogą być podejmowane w oderwaniu od swoich uregulowań bądź w sposób sprzeczny ze sobą naruszając w ten sposób spójność obowiązującego w gminie systemu prawa regulującego gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dlatego też w rozpatrywanym przypadku odstępstwo od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy przesądza o naruszeniu w/w przepisów upoważniających i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, które obliguje organ nadzoru do wyeliminowania z obrotu prawnego wskazanego w sentencji przepisu.

Dodatkowo fragment kwestionowanego przepisu narusza spójność wewnętrzną samej uchwały. Wprowadzany do uchwały nr XXVI/385/20, mocą § 1 ust. 6 uchwały, § 12a ust. 1 pkt 6 przewiduje przyjmowanie przez PSZOK jako bioodpadów wyłącznie tych stanowiących części roślin pochodzące z pielęgnacji ogrodów. Tymczasem zmieniany mocą § 1 ust. 7 uchwały § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały nr XXVI/385/20 stanowi w lit. "b", że "odpadów komunalnych, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 1-4 [w tym: bioodpadów, a więc wszystkich bioodpadów stanowiących odpady komunalne] pozbywa się poprzez przekazanie ich do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o ile właściciel nieruchomości uprawniony jest do korzystania z jego usług".

Spójność systemu prawa to element zasady demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP ("Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej."). Brak spójności systemu norm prawnych rodzi wśród adresatów niepewność co do właściwej treści obowiązującego prawa ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie w/w zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niejasność i brak wewnętrznej spójności przepisów prawa nie może prowadzić do tego, że pewne osoby zrezygnują z korzystania z przysługujących im uprawnień tylko dlatego, że nie są pewne ich zakresu (tak m.in.: Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna 2009). W rozpatrywanym przypadku, wewnętrzna sprzeczność między zmienianymi mocą uchwały § 12a ust. 1 pkt 6 a § 11 ust. 1 pkt 3 lit. "b" uchwały nr XXVI/385/20 może doprowadzić do niezapewnienia przez Gminę odbierania przez PSZOK zebranych selektywnie przez właścicieli nieruchomości bioodpadów, czym jednocześnie naruszone zostanie skorelowane z obowiązkiem Gminy ich prawo do oddania do PSZOK, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odpadów komunalnych stanowiących bioodpady.

W kontekście zmienianego, mocą § 1 ust. 6 uchwały, § 12a ust. 1 pkt 6 uchwały nr XXVI/385/20 zwraca się również uwagę, że zgodnie z art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy, rada gminy może w regulaminie postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Zatem regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie nie może wprowadzać ograniczeń w przyjmowaniu przez PSZOK bioodpadów, może stanowić jedynie o odrębnym zbieraniu niektórych ich rodzajów. Ograniczenie ilościowe w zakresie przyjmowania przez PSZOK w/w bioodpadów oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbierane lub przyjmowane od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, w tym restauracje, stołówki i zakłady zbiorowego żywienia, hurtownie, jednostki handlu detalicznego, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność, mogą być wprowadzone w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3a i 3aa tej ustawy. Natomiast możliwość niezapewnienia przyjmowania bioodpadów przez PSZOK istnieje wyłącznie wtedy, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami

komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania, w myśl art. 3 ust. 2d ustawy.

Ponadto, trzeba zauważyć, że kwestionowana uchwała narusza zasady prawidłowej legislacji wyrażone w przepisach Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Uchwała bowiem w sposób nieprawidłowy określa systematykę wprowadzanych zmian poprzez stosowanie podziału z uwzględnieniem jednostek redakcyjnych paragrafu, ustępu i punktu. Tymczasem zgodnie z § 94 w zw. z § 143 powyższego rozporządzenia, każdy nowelizowany artykuł ujmuje się w oddzielny punkt. Jeżeli w jednym artykule wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą nowelizowaną jednostkę tego samego stopnia ujmuje się w oddzielnej literze, a w przypadku wprowadzenia zmian w jednostkach redakcyjnych następnego niższego stopnia - w oddzielnym tiret, a w razie potrzeby - również w oddzielnym podwójnym tiret.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**