



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 17 marca 2023 r.

Poz. 2927

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.47.2023.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 9 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **orzekam**

nieważność § 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „niepochodzące z działalności rolniczej i gospodarczej”, § 3 oraz załącznika do uchwały nr LXII/391/2023 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 31 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XXXIII/239/2021 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 26 kwietnia 2021 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 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Gminy Kawęczyn podjęła uchwałę nr LXII/391/2023 zmieniającą uchwałę nr XXXIII/239/2021 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 26 kwietnia 2021 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, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 6r ust. 3 w związku z art. 5 ust.1 pkt. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 7 lutego 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Przedmiotową uchwałą zmieniono uchwałę nr XXXIII/239/2021 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 26 kwietnia 2021 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 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2021 r. poz. 3891), zwaną dalej „uchwałą zmienianą”.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.), dalej jako „ustawa” który upoważnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowego sposobu i zakresu 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 częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ustawodawca dopuszcza w uchwale, o której mowa w ust. 3, ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady

komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 3a ustawy). Zgodnie z art. 6r ust. 3d ustawy uchwala, o której mowa w ust. 3, określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Stosownie do § 1 pkt 2 uchwały, w § 6 pkt 5 uchwały zmienianej skreślono dotychczasową treść oraz wprowadzono nową treść w brzmieniu: „Zużyte opony niepochodzące z działalności rolniczej i gospodarczej przyjmowane będą przez PSZOK”.

W ocenie organu nadzoru, przytoczony zapis w zakresie zwrotu „niepochodzące z działalności rolniczej i gospodarczej” stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów rangi ustawowej, gdyż zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 6r ust. 3 i ust. 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, selektywnemu zbieraniu/odbieraniu podlegają „zużyte opony”. W świetle przywołanego powyżej art. 6r ust. 3a ustawy, w ocenianej uchwale dopuszczalne jest zatem wprowadzenie ograniczenia wyłącznie ilościowego w zakresie przyjmowania zużytych opon, bez wskazywania dodatkowych (np. rodzajowych) kryteriów ograniczających przekazywanie tych odpadów w ramach pobranej opłaty.

Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Lublinie wyrażone w wyroku z 1 czerwca 2021 r., II SA/Lu 216/21, w świetle którego: „Prawodawca miejscowy może ograniczyć zakres usług odbioru i przyjmowania odpadów komunalnych, ale tylko i wyłącznie w granicach przewidzianych w ustawie. W odniesieniu do zużytych opon kryterium stosowanym przy wprowadzaniu ograniczeń jest, zgodnie z art. 6r ust. 3a u.c.p.g., »ilość« opon, a nie ich rodzaj. Prawodawca miejscowy nie może zatem ograniczyć rodzaju zużytych opon, które są przyjmowane od właścicieli nieruchomości w zamian za pobieraną opłatę. Taką argumentację, bezsporną w świetle wykładni językowej, wspiera jeszcze argumentacja odwołująca się do wykładni celowościowej. Celem art. 6r ust. 3a u.c.p.g. jest możliwość przeciwdziałania przez prawodawcę miejscowego sytuacjom nadmiernego obciążania systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Prawodawca miejscowy może zatem zabezpieczyć się przed sytuacjami, w których właściciele nieruchomości, w ramach tej samej opłaty, będą przekazywali nader duże ilości zużytych opon. Z punktu widzenia obciążenia systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych kluczowa jest więc ilość opon, a nie ich rodzaj”.

W związku z dokonywaną nowelizacją, rada postanowiła w § 3 uchwały: „Ujednoliconą treść całego zmienianego aktu określa załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”.

Zasady tworzenia tekstu jednolitego aktu prawnego reguluje art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”. Zgodnie z tym przepisem teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. W myśl art. 16 ust. 4 u.o.a.n., tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

Uszczegółowienie powyższych regulacji znajduje się w przepisach działu III „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca

2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej – „ZTP”). Przepisy te odnoszą się wprawdzie do aktu normatywnego, jakim jest ustawa, jednakże na mocy § 110 ZTP zasady wyrażone w tym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa. Zasady dotyczące sporządzania obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego zawarto w przepisach § 101 – § 105 ZTP, natomiast zasady odnoszące się do sposobu redagowania tekstu jednolitego sformułowano w przepisach § 100a i § 106 – § 109 ZTP.

Załączenie do uchwały zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej, jak to uczyniono w badanej uchwale, jest sprzeczne z przepisami prawa z dwóch względów. Po pierwsze, nie zachowano przewidzianych przez przepisy wymogów co do formy takiego aktu. W omawianym przypadku nie przybrał on formy właściwie sporządzonego obwieszczenia wraz z załącznikiem, a stanowi jedynie załącznik do uchwały zmieniającej.

Po drugie, przyjęcie w tej samej uchwale zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej byłoby przedczesne z uwagi na wymóg sporządzania tekstu jednolitego według określonego w § 100a ZTP stanu prawnego. Jak słusznie zwrócono uwagę w wyroku WSA w Gliwicach z 24 listopada 2010 r., II SA/GI 630/10, teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktu normatywnego – czyli w przypadku gminy rada gminy. Oznacza to, że rada gminy może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w przedmiocie częściowej zmiany uchwały. W wyroku WSA we Wrocławiu z 8 listopada 2006 r., III SA/Wr 404/06, zaakcentowano, że: „Tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego”.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, zapisy § 1 pkt 2 uchwały w zakresie zwrotu „niepochodzące z działalności rolniczej i gospodarczej”, § 3 uchwały oraz załącznika do uchwały podjęto z istotnym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kawęczyn

Wójt Gminy Kawęczyn