



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 08 sierpnia 2022 r.

Poz. 5159

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.686.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/250/2022 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kruszyna, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i 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”, w zw. 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 2021 r., poz. 1297 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2022 r. Rada Gminy Kruszyna przyjęła uchwałę Nr XXXV/250/2022 w sprawie zmiany uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kruszyna, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Przechodząc do analizy treści niniejszej uchwały, należy zauważyć, że w § 1 uchwały Rada wskazała, iż: *W uchwale Nr XV/117/2020 Rady Gminy Kruszyna z dnia 20 maja 2020 roku (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 27 maja 2020 roku, poz. 4196), w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kruszyna, wprowadza się następujące zmiany:*

- 1) w § 9. ust. 1 otrzymuje brzmienie: (...)
- 2) w § 9. ust. 5 otrzymuje brzmienie: (...).

Analiza powyższych zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że Rada dokonała zmiany w § 9 ust. 1 i ust. 5 uchwały Nr XV/117/2020 Rady Gminy Kruszyna z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kruszyna (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r. poz. 4196), dalej jako „uchwała zmieniana”. Tymczasem uchwała zmieniana takich regulacji nie zawiera (§ 9 ust. 1 i 5), a dokonane zmiany w istocie dotyczą załącznika do uchwały zmienianej, a nie treści samej uchwały. Tekst uchwały zmienianej składa się bowiem z czterech jednostek redakcyjnych § 1, § 2, § 3 i § 4. Rada wprowadziła więc zmiany do nieistniejących przepisów uchwały zmienianej, co należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Zasady dokonywania zmian w aktach normatywnych reguluje dział II załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”, który na podstawie § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Na szczególną uwagę zasługuje § 85 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, zgodnie z którym przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Tymczasem analizowana uchwała nie czyni zadość powyższym wymogom - nie wskazuje wyraźnie dokonywanych zmian. Powyżej opisane uchybienie w przyjętej w uchwale nomenklaturze powoduje niejasność i nieczytelność zastosowanych w niej odesłań do uchwały zmienianej, co należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP, w szczególności zasady prawidłowej legislacji. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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 oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Niezastosowanie się rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego kwestionowana uchwała zawiera również inne wady prawne. Analiza zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że celem Rady była zmiana zapisów Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kruszyna w zakresie częstotliwości pozbywania się wybranych frakcji odpadów komunalnych, tj. niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów, z terenu nieruchomości, co stanowi realizację delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zgodnie bowiem 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*. Natomiast w ust. 2 tego artykułu, wśród elementów określanych w tym regulaminie wskazano zasady dotyczące *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego* (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy). Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że 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, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje lub w całości. 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*.

W treści analizowanej uchwały Rada, określając częstotliwość pozbywania się wskazanych frakcji odpadów komunalnych, posłużyła się następującymi pojęciami: „co najmniej jeden raz w miesiącu”, „co najmniej dwa razy w miesiącu”. A zatem Rada ustaliła w istocie minimalne częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Tymczasem Rada, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, zobligowana była do określenia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych w sposób jednoznaczny i konkretny – ustawodawca nie posłużył się pojęciem „minimalnej” częstotliwości. Należy podkreślić, że częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, która wiąże się z odbiorem ich przez uprawnionego przedsiębiorcę, powinna być określona tak, aby adresat norm był świadomy treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Na podstawie zaproponowanego przez Radę zapisu uchwały nie można ustalić precyzyjnie i jednoznacznie, z jaką częstotliwością należy pozbywać się wskazanych odpadów komunalnych,

co godzi w wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę poprawnego prawotwórstwa. Wobec powyższego wskazana regulacja uchwały, poprzez zastosowanie w niej określenia „co najmniej”, narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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 XXXV/250/2022 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kruszyna – 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz