



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 08 sierpnia 2022 r.

Poz. 5160

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.687.2022 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/251/2022 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, 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 związku z art. 6r ust. 3 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 podjęła uchwałę Nr XXXV/251/2022 w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 6r ust. 3 i 3b 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. Zalasziński, *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/118/2020 Rady Gminy Kruszyna z dnia 20 maja 2020 roku (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 27 maja 2020 roku, poz. 4197), w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów wprowadza się zmiany*.

1) w § 3. ust. 1 otrzymuje brzmienie: (...)

2) w § 3. ust. 5 otrzymuje brzmienie: (...).

Analiza powyższych zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że Rada dokonała zmiany w § 3 ust. 1 i ust. 5 uchwały Nr XV/118/2020 Rady Gminy Kruszyna z dnia 20 maja 2020 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r, poz. 4197), dalej jako „uchwała zmieniana”. Tymczasem § 3 uchwały zmienianej zawiera regulację, zgodnie z którą wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Kruszyna i nie jest podzielony na ustępy, a dokonane zmiany w istocie dotyczą załącznika do uchwały zmienianej, a nie treści samej uchwały. Szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Kruszyna i zagospodarowania tych odpadów oraz wyposażenia w pojemniki, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi określony bowiem został w załączniku do uchwały zmienianej, o czym stanowi jej § 1. Rada wprowadziła więc zmiany do błędnie wskazanych 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 oczekiwać 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.

Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy, stanowiącym podstawę do podjęcia kwestionowanej uchwały rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, *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.* 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 przekroczono 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 ISA/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.*

Analiza kwestionowanej uchwały prowadzi do wniosku, że celem Rady była zmiana § 3 ust. 1 i 5 załącznika do uchwały zmienianej, zgodnie z poniższym brzmieniem:

1) w § 3. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne należy usuwać z nieruchomości z następującą częstotliwością:

- 1) dla nieruchomości zamieszkałych zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi - co najmniej jeden raz w miesiącu,
- 2) dla nieruchomości zamieszkałych zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielolokalowymi - co najmniej dwa razy w miesiącu,
- 3) dla nieruchomości niezamieszkałych - co najmniej jeden raz w miesiącu.”

2) w § 3. ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Odpady komunalne segregowane obejmujące: bioodpady należy usuwać z następującą częstotliwością:

- 1) dla nieruchomości zamieszkałych zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi - co najmniej jeden raz w miesiącu,
- 2) dla nieruchomości zamieszkałych zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielolokalowymi - co najmniej dwa razy w miesiącu,
- 3) dla nieruchomości niezamieszkałych - co najmniej jeden raz w miesiącu.”

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi naruszenie przepisu wyznaczającego kompetencję do jej podjęcia, tj. art. 6r ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Z art. 6r ust. 3 ustawy wynika, że Rada Gminy w uchwale podejmowanej na podstawie tego przepisu powinna określić m.in. *częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości*. Należy zwrócić uwagę również na treść art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala 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). Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości (regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który powinien określać częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych), druga z kolei z punktu widzenia obowiązków gminy (uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, która powinna określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości). Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta w regulaminie utrzymania czystości i porządku podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 - 2a ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie. Określenie zatem częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy jest nie tylko przekroczeniem delegacji ustawowej, ale uregulowaniem materii właściwej dla innego aktu prawnego. Tymczasem w treści niniejszej uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 Rada Gminy Kruszyna wskazuje na częstotliwość „usuwania” odpadów – Rada posłużyła się pojęciem „odpady komunalne należy usuwać”, „bioodpady należy usuwać”. Oznacza to *de facto*, że Rada Gminy Kruszyna określiła w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy częstotliwość pozbywania się wskazanych w omawianej regulacji odpadów komunalnych, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, iż należy rozróżnić dwa pojęcia: czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów. Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów, bowiem art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości. Opisane uchybienie należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 6r ust. 3 w zw.

z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, bowiem w uchwale nie zawarto unormowań w zakresie częstotliwości „odbierania” wskazanych w jej § 1 odpadów komunalnych (stosownie do dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy), lecz częstotliwość „pozbywania się” tych odpadów, co stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy na terenie Gminy Kruszyna określa rozdział 3 załącznika do 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).

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/251/2022 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów - 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