



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 listopada 2022 r.

Poz. 7398

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.899.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 listopada 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 374/XLIV/2022 Rady Gminy Kłomnice z dnia 18 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłomnice, w części określonej w:

- § 1 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 12 ust. 5 załącznika do uchwały Nr 198/XXIV/2020 Rady Gminy Kłomnice z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłomnice, dalej jako „uchwała zmieniana”, w części określonej w pkt 4, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z 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. 1297 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. 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”;

- § 1 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 12 ust. 7 załącznika do uchwały zmienianej w części określonej w pkt 3, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 pkt 3 uchwały w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 12 ust. 7 załącznika do uchwały zmienianej w części określonej w pkt 2 w zakresie wyrazów: *nie rzadziej niż*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2022 r. Rada Gminy Kłomnice przyjęła uchwałę Nr 374/XLIV/2022 w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłomnice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 października 2022 r.

Organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4 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.*

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, określony został w art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto w regulaminie Rada może określić elementy wymienione w art. 4 ust. 2a ustawy. Katalog spraw przekazanych do uregulowania radom gmin w obu wypadkach ma charakter zamknięty. Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika zatem nakaz skierowany do organów stanowiących uchwalenia regulaminu zawierającego szczegółowe uregulowanie materii określonej w art. 4

ust. 2 ustawy w sposób wyczerpujący oraz zakaz regulowania w nim treści wychodzących poza granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy (por. A. Szymczak [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 4, opubl. WKP 2021).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać należy również na przepis art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Przepisem § 1 niniejszej uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 12 ust. 1, 5 i 7 załącznika do uchwały zmienianej, który stanowi Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłomnice, dalej również jako „Regulamin”. Nowelizacja dotyczy regulacji określających częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, a zatem realizacji delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W § 1 uchwały Rada przyjęła: *W załączniku do Uchwały NR 198/XXIV/2020 Rady Gminy Kłomnice z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłomnice wprowadza się następujące zmiany:*

1) § 12. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

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

- 1) z nieruchomości zamieszkałych z budynków mieszkalnych jednorodzinnych – raz na miesiąc,*
- 2) z nieruchomości zamieszkałych z budynków wielolokalowych – raz na miesiąc,*
- 3) z nieruchomości niezamieszkałych – raz na miesiąc.”;*

2) § 12. ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Bioodpady należy usuwać z nieruchomości z częstotliwością:

- 1) z nieruchomości zamieszkałych z budynków mieszkalnych jednorodzinnych – raz na miesiąc,*

2) z nieruchomości zamieszkałych z budynków wielolokalowych – raz na miesiąc,

3) z nieruchomości niezamieszkałych – raz na miesiąc,

4) z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych – według potrzeb, nie rzadziej niż raz na miesiąc.”;

3) § 12. ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Odpady komunalne obejmujące meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny należy usuwać z następującą częstotliwością:

1) z budynków mieszalnych jednorodzinnych oraz budynków wielolokalowych – raz w roku w ramach odbioru odpadów sprzed posesji,

2) z nieruchomości niezamieszkałych – nie rzadziej niż 1 raz w roku,

3) z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych – według potrzeb, nie rzadziej niż raz na miesiąc.”.

A zatem Rada nadała nowe brzmienie przepisom § 12 Regulaminu regulującym częstotliwość pozbywania się z nieruchomości niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów oraz mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Rada we wprowadzeniu do ustępu 5 i 7 wskazanego § 12 Regulaminu wskazała, że określa częstotliwość usuwania odpadów z nieruchomości, natomiast w poszczególnych punktach tych ustępów określiła poza częstotliwością usuwania odpadów z nieruchomości, również częstotliwość usuwania odpadów z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Częstotliwość usuwania odpadów z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych określona została w § 1 pkt 2 uchwały nadającym nowe brzmienie § 12 ust. 5 uchwały zmienianej – w pkt 4 oraz w § 1 pkt 3 uchwały nadającym nowe brzmienie § 12 ust. 7 uchwały zmienianej – w pkt 3. Zdaniem organu nadzoru przepisy określające częstotliwość usuwania odpadów komunalnych z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej. Delegacja ustawowa z art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy upoważnia Radę do określenia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (co określa § 12 ust. 1-9 Regulaminu z wyłączeniem punktów odnoszących się do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych) oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (co określa § 12 ust. 10 Regulaminu). Wskazany art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, jaki i żaden inny punkt z delegacji określonej w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy nie upoważnia Rady o określenia częstotliwości „usuwania odpadów z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. A zatem uchwała w części:

- § 1 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 12 ust. 5 załącznika do uchwały zmienianej w części określonej w pkt 4: 4) z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych – według potrzeb, nie rzadziej niż raz na miesiąc,

- § 1 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 12 ust. 7 załącznika do uchwały zmienianej w części określonej w pkt 3: 3) z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych – według potrzeb, nie rzadziej niż raz na miesiąc,

podjęta została z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, bowiem wykracza poza upoważnienie ustawowe, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Ponadto uchwała w ww. części narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, tj. wynikającą z niego zasadę poprawnego prawotwórstwa i jasności prawa. Przepisy § 12 ust. 5 i 7 załącznika do uchwały zmienianej, w brzmieniu nadanym mocą niniejszej uchwały, zawierają bowiem błąd logiczny i podlegają wzruszeniu również z tego powodu. Z wprowadzenia do wyliczenia zawartego w § 12 ust. 5 i 7 wynika bowiem, że zakresem tych regulacji objęte jest usuwanie odpadów z nieruchomości, podczas gdy w wyliczeniu zawartym we wskazanych ustępach § 12 poza częstotliwością usuwania odpadów z nieruchomości, określono również częstotliwość usuwania odpadów z PSZOK. Powyższy brak konsekwencji w redagowaniu przepisów prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych przy ich stosowaniu, co do zakresu przyjętej regulacji. Tworzenie przepisów prawa miejscowego w opisany sposób, w świetle wyżej wskazanych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP, jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

Reasumując, uchwała w ww. części narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Przedmiotowa uchwała, zdaniem organu nadzoru, zawiera również inne nieprawidłowości.

W treści analizowanej uchwały Rada, określając częstotliwość pozbywania się frakcji odpadów komunalnych wskazanych w § 1 pkt 3 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 12 ust. 7 załącznika do uchwały zmienianej, w części określonej w pkt 2: 2) z *nieruchomości niezamieszkałych – nie rzadziej niż 1 raz w roku*, posłużyła się pojęciem: „nie rzadziej niż 1 raz w roku”. A zatem Rada ustaliła w istocie minimalną częstotliwość pozbywania się wskazanych 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 „nie rzadziej niż”, narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wyrazów: „nie rzadziej niż”.

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).

Organ nadzoru wskazuje, że stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej na wstępie pozwoli na doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem.

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 374/XLIV/2022 Rady Gminy Kłomnice z dnia 18 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłomnice – w części określonej w *petitum*, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy