



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 listopada 2022 r.

Poz. 7399

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.900.2022 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 375/XLIV/2022 Rady Gminy Kłomnice z dnia 18 października 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 zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części określonej w:

- § 1 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 4 ust. 5 uchwały Nr 163/XIX/2020 Rady Gminy Kłomnice z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dalej jako „uchwała zmieniana”, w części określonej w pkt 3, jako sprzecznej z art. 6r ust. 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 § 4 ust. 7 uchwały zmienianej w części określonej w pkt 2, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2022 r. Rada Gminy Kłomnice przyjęła uchwałę Nr 375/XLIV/2022 Rady Gminy Kłomnice z dnia 18 października 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 zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 6r ust. 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. 6r ust. 3 ustawy 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 uiszczonej 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. Ponadto, zgodnie z treścią art. 6r ust. 3d ustawy, uchwała, 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. W uchwale podejmowanej

na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy muszą znaleźć się zatem trzy elementy: 1) częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości, 2) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, 3) tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK. Ustawodawca użył w art. 6r ust. 3 ustawy zwrotu „w szczególności”, co oznacza, że sformułowany w upoważnieniu katalog nie ma charakteru zamkniętego. Taka otwarta norma kompetencyjna nie stanowi jednak dla rady gminy podstawy do formułowania ustanowionych norm w sposób całkowicie dowolny. Rada gminy może w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy uregulować także inne kwestie niż wprost wyliczone w upoważnieniu, o ile mieszczą się one w zakresie przedmiotowym udzielonej delegacji; muszą zatem dotyczyć 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 (M. Budziarek [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 6(r), opubl. WKP 2021). Wszelkie elementy wykraczające poza wskazany zakres przedmiotowy udzielonej delegacji należy traktować jako podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

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 § 4 ust. 1, 5 i 7 uchwały zmienianej. Nowelizacja dotyczy regulacji określających częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, o której mowa w art. 6r ust. 3 ustawy. W § 1 uchwały Rada przyjęła: *W uchwale NR 163/XIX/2020 Rady Gminy Kłomnice z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie określenia 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 wprowadza się następujące zmiany:*

1) § 4. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, odbierane będą od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Kłomnice z częstotliwością:

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

2) § 4. ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Odpady zbierane w sposób selektywny obejmujące bioodpady, gromadzone w odpowiednim worku do selektywnej zbiórki, odbierane będą od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Kłomnice z częstotliwością:

- 1) z budynków mieszkalnych jednorodzinnych – raz na miesiąc,*
- 2) z budynków wielolokalowych – raz na miesiąc,*
- 3) z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych – według potrzeb nie rzadziej niż raz na miesiąc.”;*

3) § 4. ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Meble i inne odpady wielkogabarytowe oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny odbierane będą od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Kłomnice z następującą częstotliwością:

- 1) z budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz budynków wielolokalowych – raz w roku w ramach odbioru odpadów przed posesją,*
- 2) z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych – według potrzeb, nie rzadziej niż raz na miesiąc.”*

A zatem Rada nadała nowe brzmienie przepisom § 4 uchwały zmienianej regulującym częstotliwość odbierania od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Kłomnice 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 § 4 uchwały zmienianej wskazała, że określa częstotliwość odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Kłomnice, natomiast w poszczególnych punktach tych ustępów określiła poza częstotliwością odpadów od właścicieli, również częstotliwość odbierania odpadów z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Częstotliwość odbierania odpadów z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych określona została w § 1 pkt 2 uchwały nadającym nowe brzmienie § 4 ust. 5 uchwały zmienianej – w pkt 3 oraz w § 1 pkt 3 uchwały nadającym nowe brzmienie § 4 ust. 7 uchwały zmienianej – w pkt 2. Zdaniem organu nadzoru przepisy określające częstotliwość odbierania odpadów komunalnych z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej. Delegacja ustawowa z art. 6r ust. 3 ustawy upoważnia Radę do określenia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (co określa § 4 uchwały zmienianej z wyłączeniem punktów odnoszących się do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych). Wyliczenie zawarte w art. 6r ust. 3 ustawy wprowadzone jest wyliczeniem przykładowym i uchwała podejmowana na podstawie tego przepisu poza aspektami w nim wymienionymi może zawierać również inne elementy, jednak elementy te muszą mieścić się w zakresie przedmiotowym uchwały, a zatem określać 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. Zdaniem organu nadzoru, określenie częstotliwości „odbierania odpadów z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych” wykracza poza wyżej wskazany zakres przedmiotowy uchwały. A zatem uchwała w części określonej w:

- § 1 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 4 ust. 5 uchwały zmienianej w części określonej w pkt 3: *3) 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 § 4 ust. 7 uchwały zmienianej w części określonej w pkt 2: *2) z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych – według potrzeb, nie rzadziej niż raz na miesiąc*

podjęta została z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 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 § 4 ust. 5 i 7 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 § 4 ust. 5 i 7 wynika bowiem, że zakresem tych regulacji objęte jest odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Kłomnice, podczas gdy w wyliczeniu zawartym we wskazanych ustępach § 4 poza częstotliwością odbierania odpadów z nieruchomości zamieszkałych, określono również częstotliwość odbierania 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. 6r ust. 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).

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 375/XLIV/2022 Rady Gminy Kłomnice z dnia 18 października 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 zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 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