



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2024 r.

Poz. 4236

### WYROK NR I SA/WR 799/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Protokolant:

Sędzia WSA Piotr Kieres  
Sędzia WSA Marta Semiczek  
Sędzia WSA Andrzej Cichoń (sprawozdawca)  
specjalista Anna Terlecka

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 11 maja 2023 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku  
na uchwałę Rady Miejskiej w Polanicy Zdroju  
z dnia 27 października 2021 r., nr XIII/101/2021  
w przedmiocie § 2 ust. 3 uchwały w sprawie wyboru metody ustalania opłaty  
za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawki tej opłaty

**stwierdza nieważność § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały.**

## Uzasadnienie

W dn. 27 października 2021 r. Rada Miejska w Polanicy Zdroju (dalej: organ) działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021, poz. 1372 dalej jako u.s.g.) oraz art. 6j i 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r., poz. 888 i 1648 dalej jako u.c.p.g.) podjęła uchwałę nr XIII/101/2021 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawki tej opłaty dalej jako Uchwała. W § 2 ust. 3 Uchwały, została uregulowana kwestia zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi w wysokości 0,80 zł od 1 m<sup>3</sup> zużytej wody z tym, że pod warunkiem prowadzenia dokładnej segregacji zgodnie z Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Polanica-Zdrój oraz prowadzenia kompostownika bioodpadów we własnym zakresie.

Pismem z dnia 12 października 2022 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Kłodzku (dalej jako: Prokurator, Skarżący) wniósł skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zaskarżając ją w części § 2 ust. 3 i zarzucając naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6k ust. 4a i art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że organ przekroczył delegację ustawową i wprowadził kryterium zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami nieznanie ustawie oraz nie wypełnił obowiązku ustawowego i nie uregulował kwestii określonych w art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Mając to na uwadze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części § 2 ust. 3

W odpowiedzi na skargę organ uznał za zasadne stanowisko Prokuratora i przychylił się do wniosku o stwierdzenie nieważności Uchwały w zaskarżonej części.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:**

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) – dalej jako: p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy jednak nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności trzeba podnieść, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego - ma bowiem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Brak jest zatem przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa w stopniu istotnym – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022, poz. 559 ze zm.) Sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, w całości lub w części. Stosownie do wskazanego art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. (chyba, że przepis szczególnie wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności). W ustawie z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak jest jednak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów

prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W rozpatrywanej sprawie stwierdzić należy istotne naruszenie prawa. Zaskarżony przepis zawiera bowiem dodatkowe kryterium zwolnienia tj. „dokładnej segregacji”. Jest to kryterium nieznanie ustawie a zatem należy uznać, że organ podejmując uchwałę w § 2 ust. 3 przekroczył swoje ustawowe kompetencje. Jak stanowi bowiem art. 6k ust. 4a u.p.c.g. rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Przepis ten w sposób precyzyjny wskazuje, jaki zakres kompetencji regulacyjnych przysługuje radom co do możliwości określenia sposobu zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 94 stanowi: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Ustawa zasadnicza precyzyjnie stanowi o wydawaniu aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W doktrynie prawniczej wskazuje się, że cechą aktów prawa miejscowego jest ich zależna pozycja w systemie źródeł prawa, co oznacza, że normy wyższego rzędu określają przesłanki ich tworzenia, ich przedmiot, zakres, i sposób regulacji prawnej (por. Dorota Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 86).

Dlatego za niedopuszczalne należy uznać takie akty prawa miejscowego, które wykraczają poza unormowania ustawowe. Tworzyłyby to stan niezgodności z podstawowymi założeniami prawnoustrojowymi: zasadą działania administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz zasadą hierarchiczności systemu prawnego. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w drodze aktu prawa miejscowego nie można ani rozszerzać, ani też ograniczać uprawnień i obowiązków adresatów danego aktu prawa miejscowego poza granice wynikające z ustawy upoważniającej do jego wydania (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2011 r. sygn. I OSK 526/11, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS). Art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera normę kompetencji prawodawczej. „Norma kompetencji prawodawczej to norma prawna, która przyznaje określone organowi państwa kompetencję prawodawczą, tj. przyznaje mu uprawnienie lub nakłada obowiązek ustanowienia (uchylenia bądź zmiany) normy prawnej o charakterze generalno – abstrakcyjnym w określonej formie. Wyróżnione trzy elementy normy kompetencji prawodawczej: 1) wskazanie podmiotu – organu państwa, 2) ustanowienie uprawnienia lub obowiązku ustanowienia normy prawnej generalno – abstrakcyjnej, 3) określenie rodzaju aktu normatywnego, w którym norma prawna generalno – abstrakcyjna ma zostać wyrażona, stanowią konstytutywne elementy tej normy.” (zob. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, Gdańsk 2008, s. 62). Nie może więc budzić wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie. Akty prawa miejscowego, ze względu na niesprzeczność systemu prawa, nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw. Zasada legalności widziana w relacji z zasadą hierarchicznej budowy porządku prawnego wymaga, aby akty prawne niższego rzędu były zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Zaskarżony przepis przewiduje kryterium zwolnienia tj. „dokładnej segregacji” czym przekracza granice delegacji ustawowej.

Odnosząc się do drugiego zarzutu skargi Sąd wskazuje, że okoliczność pominięcia w zaskarżonej uchwale stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości nie stanowi istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby stwierdzeniem nieważności zaskarżonej Uchwały. Wskazać należy, że kwestia zaniechania uchwałodawczego, gdyż w istocie to zarzuca Prokurator, nie może być przedmiotem stwierdzenia nieważności konkretnego zapisu uchwały, gdyż może to być naprawione przez organ przez zmianę przepisów danej uchwały (por. wyrok NSA z 17 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 797/05). Organ w odpowiedzi na skargę zobowiązał się do uregulowania tej kwestii odrębnym aktem prawa miejscowego na swojej sesji w listopadzie 2022 roku.

Z przywołanych powodów, zauważając sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały poprzez wyjście poza granice upoważnienia ustawowego, Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy p. p. s. a. uwzględnił skargę i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.