



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 29 lipca 2015 r.

Poz. 4738

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.277.2015.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 w zw. z art. 99 ust.1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność przepisów § 2, § 3 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały nr VII/101/2015 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” z dnia 30 czerwca 2015 roku w sprawie: *zmiany Uchwały nr VI/30/2013 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” z dnia 12 marca 2013 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarze gmin wchodzących w skład Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” – ze względu na istotne naruszenie prawa.*

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2015 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” podjęło uchwałę w sprawie zmiany uchwały nr VI/30/2013 Zgromadzenia Związku z dnia 12 marca 2013 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarze gmin wchodzących w skład Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 69 ust. 3, art. 40 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1a, pkt. 2, 3, 5 w zw. z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 4609).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 lipca 2015 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 przedmiotowej uchwały Zgromadzenie Związku postanowiło o wprowadzeniu określonych w tym paragrafie zmian w załączniku nr 1 do uchwały nr VI/30/2013 Zgromadzenia Związku z dnia 12 marca 2013 roku, który to załącznik stanowi *Regulamin utrzymania czystości i porządku w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarze gmin wchodzących w skład Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”*. W § 2 uchwały Zgromadzenie zadecydowało o przyjęciu *tekstu jednolitego załącznika nr 1 Uchwały nr VI/30/2013 Zgromadzenia Związku z dnia 12 marca 2013 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarze gmin wchodzących w skład Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” w brzmieniu uchwalonym niniejszą uchwałą o treści jak załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.*

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 2 badanej uchwały o przyjęciu tekstu jednolitego regulaminu utrzymania czystości i porządku, jak również załącznik nr 1 do uchwały zawierający tenże tekst,

w sposób istotny naruszają art. 16 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.), a także przepisy działu III „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Na wstępie rozważań wyjaśnić należy, że sporządzenie tekstu jednolitego ma jedynie na celu ułatwienie posługiwania się tekstem aktu prawnego w sytuacji, kiedy akt ten był nowelizowany. Na skutek sporządzenia i ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego nie dochodzi do ustanowienia nowych norm prawnych. Jest to jedynie czynność techniczna polegająca na redakcyjnym uporządkowaniu wg ściśle określonych zasad przepisów prawnych już obowiązujących (tj. przepisów pierwotnego aktu prawa miejscowego i jego zmian). Tym samym tekst jednolity nie stanowi źródła prawa. Źródłem takim – stosownie do zapisów art. 87 ust. 2 Konstytucji RP - jest natomiast akt prawa miejscowego. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r. (sygn. akt: III SA/Wr 404/06) *tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego.* Stanowisko takie wyraźnie przyjmuje również Trybunał Konstytucyjny, wywodząc, że *tekst jednolity jest odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego i w żadnym wypadku nie można w nim zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które ten stan prawny poddawałyby modyfikacji. Tekst jednolity jest redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłaszania. Z tego też powodu nie ma przeszkód, by kompetencję do ogłoszenia tekstu jednolitego powierzyć organom władzy wykonawczej* (orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96).

Wobec zakreślonej wyżej roli tekstów jednolitych, odmiennej od normotwórczej roli aktów prawa miejscowego (i innych aktów stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego), a zarazem mając na względzie ich urzędowy charakter i związane z tym faktem domniemanie prawidłowości, ustawodawca wprowadził odrębne zasady sporządzania i ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych.

Podstawę sporządzania i ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych stanowią przepisy art. 16 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do zapisów ust. 3 i 4 powołanego art. 16, teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa (a zatem również aktów prawa miejscowego) ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego, samo zaś ogłoszenie tekstu następuje w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Ogłoszenie takiego tekstu jest obowiązkowe nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli pierwotny akt normatywny był nowelizowany.

Ponadto, aby uznać tekst jednolity za prawidłowo sporządzony i ogłoszony, winien on odpowiadać szczegółowym warunkom określonym w przepisach działu III (§ 98-110) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zasady określone w § 98-100 odnoszą się do możliwości wyznaczania terminu ogłoszenia tekstu jednolitego i uwzględniania odpowiedniego stanu prawnego. W przepisie § 101 zawarto zasadę, iż ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia, a tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia. Kolejne przepisy szczegółowo wyznaczają zasady redagowania obwieszczenia (§ 102-105), jak również samego tekstu jednolitego (§ 106-109).

W myśl § 106 „Zasad...” *tekst jednolity redaguje się według następujących zasad: (...) 3) przy przepisach, których treść zmieniono, i przy przepisach dodanych podaje się w odnośnikach do tych przepisów tytuł ustawy nowelizującej oraz oznaczenie dzienników urzędowych, w których została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany, a także podaje się przepis nowelizujący i datę jego wejścia w życie; (...).* Wskazany obowiązek odpowiedniego omawiania zmian przepisów aktu normatywnego (w formie odnośników do tych przepisów) powoduje, że tekst jednolity powinien umożliwiać prześledzenie historii zmian danego aktu wynikających zarówno z nowelizacji dokonywanych przez samego prawodawcę, jak i z innych przyczyn (§ 108), np. wynikających z rozstrzygnięć nadzorczych czy orzeczeń sądów administracyjnych w przypadku aktów prawa miejscowego.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Zgromadzenie Związku, postanawiając w § 2 uchwały o przyjęciu tekstu jednolitego regulaminu utrzymania czystości i porządku w formie załącznika do uchwały zmieniającej ten regulamin, naruszyło zasadę ogłaszania tekstu jednolitego w formie

obwieszczenia (w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono) zawartą w art. 16 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz w § 101 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Ponadto tekst jednolity przedmiotowego regulaminu zredagowany został z naruszeniem zasad określonych w § 106 pkt 3 załącznika do tegoż rozporządzenia.

Stwierdzenie nieważności § 2 badanej uchwały, a w konsekwencji załącznika nr 1 do tejże uchwały, powinno, w ocenie organu nadzoru, skutkować wyeliminowaniem z obrotu prawnego również postanowień § 3 uchwały. W myśl tego przepisu: *w dniu wejścia w życie niniejszej Uchwały, traci moc dotychczasowy załącznik nr 1 do Uchwały nr VI/302013 Zgromadzenia Związku z dnia 12 marca 2013 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarze gmin wchodzących w skład Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”*.

Wprowadzenie do uchwały cytowanego przepisu § 3, w ocenie organu nadzoru, odczytywać należy ściśle z wolą Zgromadzenia wyrażoną w § 2 uchwały, tj. wolą pozostawienia w obrocie prawnym *Regulaminu utrzymania czystości...*, przyjętego uchwałą nr VI/302013 z dnia 12 marca 2013 r. z uwzględnieniem zmian wynikających z § 1 uchwały badanej. Należy też zauważyć, że omawiany przepis § 3 pozostaje w sprzeczności z postanowieniami § 1 uchwały. Nie sposób bowiem na podstawie tej samej uchwały zmieniającej, której wszystkie przepisy mają wejść w życie w tym samym czasie, dokonywać zmian niektórych przepisów aktu prawa miejscowego i jednocześnie uchylać cały ten akt.

**W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.**

**Pouczenie:** Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

W z. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski