



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Poz. 3572

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.473.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/509/2023 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIV/205/2020 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Koniecpol, w całości, jako sprzecznej z art. 2 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. 4 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. 2519 ze zm.), zwanej dalej *ustawą*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 marca 2023 r. Rada Miejska w Koniecpolu przyjęła uchwałę Nr LVIII/509/2023, dalej jako *uchwała*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2023 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Na wstępie należy zauważyć, iż niezależnie od przywołania w podstawie prawnej podjętej uchwały niewłaściwych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. art. 1, art. 2 i art. 2a tej ustawy, Rada jest uprawniona do podjęcia aktu we wskazanej materii.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 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.*

W myśl ust. 2 pkt 3 powołanej normy prawnej *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.*

Z kolei art. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 r. (sygn. akt K 6/02, publ.

Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

W tym kontekście należy zaznaczyć, że Rada Miejska w Koniecpolu w tytule uchwały wskazała, że uchwała dotyczy zmiany uchwały własnej nr XXIV/205/2020 z dnia 4 czerwca 2020 r.

Zgodnie z postanowieniem § 1 badanej uchwały nowe brzmienie nadano: § 2 pkt 3 oraz § 10 zmienianego aktu. Tymczasem uchwała modyfikowana nie zawierała takich jednostek redakcyjnych. Cała jej treść sprowadza się do następujących regulacji:

*§ 1. Uchwała się Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Koniecpol, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.*

*§ 2. Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała nr XXVIII/184/16 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 czerwca 2016 r.*

*§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Koniecpol.*

*§ 4. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Zagadnienie dotyczące nieczystości ciekłych (której to kwestii dot. zmieniane przepisy) wprowadzono natomiast w: § 2 pkt 3 oraz § 10 załącznika do zmienianego aktu (*§ 2 Właściciele nieruchomości zobowiązani są do: (...)3)gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych, a następnie opróżniania ich przez przedsiębiorstwa świadczące usługi w tym zakresie posiadające stosowne zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; § 10. Nieczystości ciekłe winny być usuwane z nieruchomości i terenów przeznaczonych do użytku publicznego z częstotliwością wynikającą z ilości zużytej wody i pojemności zbiornika bezodpływowego w sposób gwarantujący, że nie nastąpi wypływ ze zbiornika spowodowany jego przepełnieniem, a także zanieczyszczenie powierzchni ziemi i wód gruntowych, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał).*

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru uchwała jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Uchwała, wprowadzając zmiany w brzmieniu nieistniejących przepisów, istotnie narusza zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący gminy do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowana uchwała nie spełnia ww. wymogów, gdyż Rada dokonuje zmiany błędnie wskazanych i nieistniejących jednostek uchwały.

Wymaga podkreślenia, iż Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych 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. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego. W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w proponowanym kształcie.

Powyższe naruszenie stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości. Omawiane uchybienie 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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.

Wreszcie, wskazania wymaga, że zgodnie z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, do aktów prawa miejscowego (w tym stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad techniki prawodawczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Należy zatem przyjąć, iż pozostawienie uchwały w obecnym kształcie powodowałoby trudności z zastosowaniem powyższych reguł w praktyce.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/509/2023 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIV/205/2020 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Koniecpol – 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**