



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 844

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.95.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIII.343.2022 Rady Gminy Kornowac z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXIII.183.2021 Rady Gminy Kornowac z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kornowac, w części określonej w następujących przepisach uchwały: § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz w § 3 w zakresie sformułowania: „za wyjątkiem § 8 ust. 2 pkt 1 lit. c, który wejdzie w życie z dniem 1 kwietnia 2023 r.” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 2 i 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.), dalej, jako „ustawa” oraz 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”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 grudnia 2022 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr XLIII.343.2022 w sprawie zmiany Uchwały nr XXIII.183.2021 Rady Gminy Kornowac z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kornowac, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałą dokonano zmiany § 8 ust. 2 pkt 1, § 12 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały Nr XXIII.183.2021 Rady Gminy Kornowac z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kornowac, dalej jako „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1-ust. 3 ustawy:

*1. 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.*

*2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:*

*1) wymagań w zakresie:*

*a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,*

*b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które*

zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

2a. Rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Z kolei z art. 2 Konstytucji RP wynika, 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 oczekiwania 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.*

Wskazanymi na wstępie przepisami przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, co następuje:

§ 1. *W Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kornowac, stanowiącym załącznik do Uchwały nr XXIII.183.2021 Rady Gminy Kornowac z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kornowac (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2021 r., poz. 867) wprowadza się następujące zmiany:*

1) *W § 8 ust. 2 pkt. 1:*

a) *lit. b otrzymuje brzmienie: „pojemniki lub worki o pojemności na odpady komunalne zbierane selektywnie, z zastrzeżeniem lit. c”*

b)  *dodaje się lit. c w brzmieniu: „pojemniki o pojemności 120 l. na bioodpady”.*

3) *W § 12 ust. 2 pkt. 2 otrzymuje brzmienie „dla odpadów o których mowa w § 3 ust. 3 pkt 6 – 2 razy w miesiącu, przy czym nie częściej niż co 2 tygodnie”*

4) *W § 12 ust. 2 pkt. 2 otrzymuje brzmienie „dla odpadów, o których mowa w § 3 ust. 3 pkt 7 – w miesiącach od października do maja 2 razy w miesiącu, przy czym nie częściej niż co 2 tygodnie.*

§ 3. *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, za wyjątkiem § 8 ust. 2 pkt 1 lit. c, który wejdzie w życie z dniem 1 kwietnia 2023 r.*

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których dokonują. Mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść zostaje bowiem implementowana do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa. Z tego też względu szczególnie istotne jest precyzyjne określanie przepisów, które – w drodze nowelizacji – podlegają zmianie. Rada Gminy temu zadaniu nie sprostała.

Rada błędnie dokonała przepisem § 1 pkt 1 analizowanej uchwały zmiany pkt 1 w ust. 2 § 8 Regulaminu (poprzez zmianę brzmienia lit. b i dodanie lit. c), ponieważ w § 8 w ust. 2 Regulaminu w ogóle nie wprowadzono podziału na punkty. W ten sposób Rada dokonała więc zmiany nieistniejącego przepisu uchwały. Powyżej opisaną nieprawidłowość w przyjętej uchwale należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z normatywnego charakteru uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a jej regulacje powinny być spójne, jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zmiany wprowadzone przez Radę § 1 pkt 1 uchwały nie mogą pozostać w obrocie, ponieważ nie realizują celu uchwały zmieniającej - nie mogą zostać zaimplementowane do uchwały zmienianej.

Konsekwencją zakwestionowania § 1 pkt 1 uchwały, który m.in. dodaje lit. c do § 8 ust. 2 pkt 1 Regulaminu jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 3 uchwały w zakresie sformułowania: „za wyjątkiem § 8 ust. 2 pkt 1 lit. c, który wejdzie w życie z dniem 1 kwietnia 2023 r.” (wraz z poprzedzającym go przecinkiem) dot. wejścia w życie omawianego § 8 ust. 2 pkt 1 lit. c Regulaminu. Ponadto, nawet gdyby ww. zmianę Regulaminu wprowadzono prawidłowo, to i tak wskazany fragment § 3 uchwały należałoby zakwestionować. Przepis § 3 określa bowiem datę wejścia w życie uchwały zmieniającej, a ta składa się jedynie z trzech jednostek redakcyjnych – paragrafów. Zastrzeżenie odmiennej daty wejścia w życie dla § 8 ust. 2 pkt 1 lit. c tej uchwały jest więc bezprzedmiotowe, skoro brak w niej § 8.

Analogiczne zastrzeżenia, jak te dot. § 1 pkt 1 uchwały należy wnieść również do zmian wprowadzonych w Regulaminie przepisami § 1 pkt 3 i 4 analizowanej uchwały. Rada Gminy § 1 pkt 3 oraz pkt 4 uchwały dwukrotnie nadała nową treść temu samemu przepisowi tj. § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu. Przedmiotowe zmiany uchwały spowodowały, że w § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu wprowadzono dwie istotnie różniące się treści. Przepis ten stanowi:

*2. Określa się następującą częstotliwość pozbywania się segregowanych odpadów komunalnych odbieranych sprzed posesji przez przedsiębiorcę świadczącego usługę odbioru odpadów komunalnych:*

*2) dla odpadów o których mowa w § 3 ust. 3 pkt 6 – 2 razy w miesiącu, przy czym nie częściej niż co 2 tygodnie (brzmienie wprowadzone § 1 pkt 3 uchwały) oraz*

*2) dla odpadów, których mowa w § 3 ust. 3 pkt 7 – w miesiącach od października do maja 2 razy w miesiącu, przy czym nie częściej niż co 2 tygodnie (brzmienie wprowadzone § 1 pkt 4 uchwały).*

Powyższe naruszenie powoduje niejasność i nieczytelność zmian wprowadzanych do uchwały zmienianej, gdyż ww. przepis Regulaminu reguluje obecnie równocześnie dwie odmienne kwestie – co należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Ponadto należy zauważyć jeszcze jedną nieprawidłowość w tym zakresie. Przepisem § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu w brzmieniu nadanym § 1 pkt 4 uchwały nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek pozbywania się popiołów i żużli (odpady, o których mowa w § 3 ust. 3 pkt 7 Regulaminu) z częstotliwością sprzeczną z tą, określoną w obowiązującym w niezmienionym brzmieniu § 12 ust. 2 pkt 3 Regulaminu. Ten przepis przewiduje, że odpadów takich należy pozbywać się *co 2 tygodnie, a w miesiącach od czerwca do września raz na 2 miesiące*.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kornowac w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP.

Omawiane 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).

Na marginesie organ nadzoru jedynie sygnalizuje, że zgodnie z treścią § 124 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako „Zasady”, podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Zgodnie z § 57 ust. 2 i 3 Zasad ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu (np. 1. ), natomiast punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony (np. 1) ). Przy czym, co najistotniejsze, ustęp stanowi samodzielną myśl ujętą w zdanie (kilka zdań), z którego można wyprowadzić przynajmniej jedną normę prawną. Natomiast punkty stanowią wyłącznie część zawartego w paragrafie lub w ustępie wyliczenia i nie jest możliwe ich stosowanie bez uwzględnienia wprowadzenia do takiego wyliczenia, ponieważ nie zawierają one samodzielnej (kompletnej) wypowiedzi.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLIII.343.2022 Rady Gminy Kornowac z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXIII.183.2021 Rady Gminy Kornowac z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kornowac, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

#### **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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**