



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 września 2024 r.

Poz. 6089

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.738.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr IV/26/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/182/2020 z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana, w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Mszana przyjęła uchwałę nr IV/26/2024 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/182/2020 z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana.

Przepisem § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Traci moc Uchwała NR XLIII/293/2022 Rady Gminy Mszana z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/182/2020 Rady Gminy Mszana z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana oraz Uchwała NR LIII/369/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/182/2020 Rady Gminy Mszana z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana.*

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 9 sierpnia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała we wskazanej części istotnie narusza prawo. Wynikające z treści § 2 uchwały postanowienie Rady Gminy przesądza o utracie mocy obowiązującej uchwał zmieniających – co w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, jest niedopuszczalne.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/WR 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Jedynym ich zadaniem jest modyfikacja treści normatywnej aktu nowelizowanego. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK 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 wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że one same w sobie nie podlegają „stosowaniu” w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: „to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony”. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Rada Gminy powinna zatem uchylić jedynie tekst pierwotny uchwały uwzględniający zmiany dokonane kolejną uchwałą – nie zaś tę uchwałę zmieniającą.

Uchylenie przepisów nowelizujących bowiem możliwe jest jedynie w okresie ich „vacatio legis” – wtedy bowiem przepisy te nie dochodzą jeszcze do skutku. Uchylenie przepisów zmieniających po dniu ich wejścia w życie, jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne – narusza zasadę przestrzegania zasady poprawnego prawotwórstwa, wywodzącej się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. 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). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy, godzą w „rudymtarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała nr IV/26/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/182/2020 z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana w zakresie § 2 podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w tej części.

### **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**