



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 czerwca 2025 r.

Poz. 4072

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.398.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/84/2025 Rady Gminy Mszana z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IV/27/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „rozporządzenie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2025 r. Rada Gminy Mszana przyjęła uchwałę Nr XIII/84/2025 w sprawie zmiany Uchwały Nr IV/27/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 6r ust. 3-3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2025 r.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 6 czerwca 2025 r. i zgodnie z § 3 uchwały wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

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

Rada Gminy Mszana uchwałą Nr XIII/84/2025 dokonała zmiany uchwały Nr IV/27/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wymaga zaznaczenia, że wyżej powołana uchwała Nr IV/27/2024 nie dotyczy określenia

szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi lecz wprowadzała zmiany do Uchwały Nr LI/350/2023 z dnia 13 kwietnia 2023 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Następnie należy wskazać, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – *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*.

Natomiast z § 90 i § 91 ust. 1-ust. 3 rozporządzenia wynika, iż:

§ 90. 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.

§ 91. 1. Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę.

2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich vacatio legis.

3. Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających.

Dodatkowo, na podstawie § 143 rozporządzenia – *Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*.

Z powyższych przepisów rozporządzenia jednoznacznie wynika, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Nadto, przepis § 91 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia również wskazuje jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich *vacatio legis* i wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, uchwała jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia. Jak już wyżej podniesiono, przedmiotowa uchwała dokonuje zmiany uchwały zmieniającej, tj. uchwały Nr IV/27/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LI/350/2023 z dnia 13 kwietnia 2023 roku w sprawie

określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a nie jak błędnie wskazano w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kwestionowana uchwała Nr XIII/84/2025 powinna dotyczyć zmiany uchwały pierwotnej, tj. uchwały Nr LI/350/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 13 kwietnia 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 3378 ze zm.). Za niedopuszczalne należy uznać dokonanie nowelizacji przepisów zmieniających akt prawa miejscowego, gdyż zmianie podlega zawsze tekst pierwotny tego aktu wraz z naniesionymi na niego zmianami dokonanymi aktem zmieniającym. Rada Gminy powinna zatem zmienić jedynie tekst pierwotny uchwały uwzględniający zmiany dokonane kolejną uchwałą. Dokonanie zmiany uchwały zmieniającej narusza zasadę przestrzegania zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo wskazania wymaga, iż Rada Gminy Mszana przedmiotową uchwałą wprowadziła zmianę w uchwale Nr IV/27/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 roku, poprzez nadanie nowego brzmienia § 9 uchwały. Tymczasem, uchwała Nr IV/27/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 roku nie zawiera § 9. Przepis § 9, którego miała dotyczyć przedmiotowa zmiana zawarty jest bowiem w uchwale pierwotnej tj. uchwale Nr LI/350/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 13 kwietnia 2023 r.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mszana przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia.

Powyżej opisane uchybienie 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 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 Olsztynie 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).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/84/2025 Rady Gminy Mszana z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IV/27/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 7 sierpnia 2024 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy