



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 5971

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.617.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 96/XXII/2025 Rady Gminy Popów z dnia 18 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 83/XIV/2019 Rady Gminy Popów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Popów, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733) oraz 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 18 września 2025 r. Rada Gminy Popów przyjęła uchwałę Nr 96/XXII/2025 w sprawie zmiany uchwały Nr 83/XIV/2019 Rady Gminy Popów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Popów, dalej jako „uchwała”. Mocą tej uchwały Rada dokonała nowelizacji uchwały Nr 83/XIV/2019 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Popów, dalej jako „uchwała zmieniana”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 września 2025 r.

Zgodnie z art. 4 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.*

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania określony został w art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem: *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) uprzątkania 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;

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.

Ponadto w regulaminie Rada może określić elementy wymienione w art. 4 ust. 2a ustawy.

Przepisem § 1 pkt 1 (nieprawidłowo oznaczonym jako ustęp) niniejszej uchwały Rada zmodyfikowała § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały zmienianej poprzez dodanie do niego jednostki redakcyjnej w postaci „lit. e” o brzmieniu: „odpadów tekstylnych”.

Przed dokonaną zmianą § 5 ust. 1 uchwały zmienianej brzmiał następująco: *Właściciele nieruchomości oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-rekreacyjno-wypoczynkowe obowiązani są do selektywnego zbierania odpadów komunalnych poprzez:*

1) zbiórkę, w przeznaczonych do tego celu pojemnikach, kontenerach i workach, następujących frakcji odpadów:

a) papieru i tektury,

b) tworzywa sztucznego, w tym opakowania PET, opakowań wielomateriałowych i metali,

c) szkła,

d) odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji,

2) zbiórkę wytwarzanych na terenie nieruchomości następujących frakcji:

a) mebli i innych odpadów wielkogabarytowych,

b) zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,

c) przeterminowanych leków i chemikaliów,

d) zużytych baterii i akumulatorów,

e) odpadów budowlano - remontowych i rozbiórkowych,

- f) zużytych opon,
- g) tekstyliów i odzieży,
- h) odpadów zielonych,
- i) popiołu i żużłu paleniskowego,
- j) odpadowej papy,
- k) wełny mineralnej,

l) odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek,

m) odpady niebezpieczne, w tym chemikalia i opakowania po nich, lampy fluorescencyjne, żarówki, świetlówki oraz inne odpady zawierające rtęć itp., urządzenia zawierające freony, przepracowane oleje i tłuszcze i dostarczenia ich do PSZOK lub zapewnienia ich odbioru podczas tzw. zbiórek ulicznych.

Uwzględniając powyższe zauważyć należy, że Rada postanowiła zatem wprowadzić nową frakcję odpadów: *odpady tekstylne* w § 5 ust. 1 uchwały zmienianej.

Wskazać należy, że podstawowe rodzaje odpadów, zostały już określone przez ustawodawcę w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy oraz analogicznie w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy i nie powinny ulegać zmianie w akcie prawa miejscowego. Ustawodawca bowiem wprost w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy określił rodzaje odpadów, co do których gmina ma obowiązek zapewnić ich selektywne gromadzenie i odbieranie. W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy muszą być określone zatem wszystkie rodzaje odpadów wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy, co do których mają znaleźć się szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie selektywnego ich zbierania i odbierania.

Dalej, należy również wskazać, że w regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, na mocy art. 4 ust. 2a pkt 1 ustawy, rada może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy, co oznacza, że odpady takie nie mogą być wyodrębnione spośród odpadów ustawowych (stanowiąc w zasadzie ich podrodzaje), ale powinny być odrębnym rodzajowo strumieniem odpadów, nienależącym do katalogu rodzajów odpadów ustawowych.

W analizowanym przypadku Rada, wyodrębniając frakcję „odpadów tekstylnych”, dokonała nieuprawnionej modyfikacji nazwy ustawowej frakcji „odpadów tekstyliów i odzieży”, w tym pominęła odzież będąca częścią tej frakcji. Stanowi to naruszenie przepisów ustawy, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Jak wyżej wskazano Rada Gminy nie jest uprawniona do dokonania podziału bądź modyfikacji frakcji wymienionych w tych przepisach.

Ponadto zauważyć należy, że w § 5 ust. 1 pkt 2 lit. g uchwały zmienianej wyodrębniona jest frakcja odpadów *tekstyliów i odzieży*. Wprowadzenie frakcji odpadów *tekstylnych* w § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały zmienianej prowadzi do wewnętrznej sprzeczności uchwały. Odpady tekstyliów objęte są obowiązkiem selektywnego zbierania uregulowanym zarówno w § 5 ust. 1 pkt 1, jak i w § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały zmienianej. Uznać to należy za nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, tj. nieprawidłowe określenie wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Powyższe godzi również w zasadę poprawnego prawotwórstwa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP i prowadzi do niepewności po stronie adresatów, co do wymogów dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie Gminy Popów. Przepis 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 roku (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 oczekiwają

mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

W przedmiotowej sprawie nie sprostano tym wymogom.

Reasumując Rada naruszyła art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP, poprzez modyfikację frakcji odpadów tekstyliów i odzieży, a także nieprawidłowe określenie wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Powyższe rodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem w dalszych regulacjach uchwały Rada dokonała zmian polegających na uwzględnieniu dodanej w § 1 pkt 1 uchwały frakcji w kolejnych regulacjach uchwały zmienianej – w zakresie określenia rodzaju i minimalnej pojemności worków przeznaczonych do zbierania tych odpadów, wymagań w zakresie ich selektywnego zbierania oraz częstotliwość i sposobu ich pozbywania się.

Niezależnie od powyższego wskazać należy również na inne naruszenia prawa w przedmiotowej uchwale.

W § 1 pkt 4 i 5 uchwały Rada nowelizując uchwałę zmienianą postanowiła, że:

4. *W rozdziale 4 § 13 ust. 2 otrzymuje nowe brzmienie: „W pojemnikach lub workach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów należy gromadzić wyłącznie frakcje odpadów określone w ust. 1 pkt 1 lit. a-e oraz pkt. 2 lit. h oraz i zgodnie z opisem na pojemniku lub worku.”*

5. *W rozdziale 4 § 13 ust. 3 otrzymuje nowe brzmienie: „Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do przekazywania odpadów niesegregowanych oraz zebranych selektywnie, o których mowa w ust. 1 pkt. 1 lit. a- e oraz pkt. 2 litera g, h oraz i uprawnionemu podmiotowi z częstotliwością ustaloną w niniejszym regulaminie.”*

Rada dokonała modyfikacji § 13 ust. 2 i 3 uchwały zmienianej, który przed dokonaną zmianą określał pojemność pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych segregowanych wymienionych w § 5 ust. 1 pkt 2 lit. i uchwały zmienianej (tj. popiołu i żużlu paleniskowego) dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w budynkach wielorodzinnych oraz dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Jednocześnie Rada nie określiła minimalnej pojemności pojemników lub worków dla ww. odpadów w żadnej innej regulacji uchwały zmienianej. Tym samym dokonana zmiana doprowadziła do wyeliminowania z uchwały zmienianej elementu obligatoryjnego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tj. elementu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy dla odpadów popiołu i żużlu paleniskowego.

Ponadto zauważyć trzeba, że wprowadzone w § 1 pkt 4 i 5 uchwały regulacje dotyczą materii uregulowanej już w § 5 ust. 2 i 3 uchwały zmienianej. To oznacza, że po dokonanych zmianach ta sama materia regulowana byłaby w § 5 ust. 2 i 3 oraz w § 13 ust. 2 i 3 uchwały zmienianej w odmienny sposób, co uznać należy za niedopuszczalne w świetle omówionej już zasady poprawnego prawotwórstwa. Rada powinna zatem w § 1 pkt 4 i 5 uchwały dokonać zmian w § 5 ust. 2 i 3 uchwały zmienianej – a nie w § 13 ust. 2 i 3 uchwały zmienianej.

Dalej, w § 1 pkt 7 uchwały Rada wprowadziła następujące zmiany w uchwale zmienianej: *W rozdziale 5 § 17 ust. 1 pkt 2 dodaje się podpunkt „f) tekstylia – jeden raz na kwartał (marzec, czerwiec, wrzesień, grudzień)”*. Zauważyć należy, że zmieniany § 17 ust. 1 pkt 2 dotyczy częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Tymczasem, w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy ustawodawca zobowiązał organ stanowiący gminy do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Rada nie ma zatem podstaw do określenia częstotliwości odbierania określonej frakcji odpadów w tym regulaminie. Częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości powinna zostać określona bowiem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy – stosownie do brzmienia tego przepisu.

Wyżej opisane uchybienia 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).

Kończąc zwracam również uwagę, że Rada w § 1 uchwały dokonała błędnego oznaczenia jednostek redakcyjnych. Jak wynika z § 55 ust. 3, § 56 ust. 1 i § 57 ust. 2 i 3 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: Na ustępy dzieli się zespół zdań wyrażający samodzielną myśl, a ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu. W przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony. Zatem wyliczenie zawarte w § 1 uchwały winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1)” itd. Tymczasem, jak to już zaznaczono na wstępie, Rada zastosowała oznaczenie właściwe dla ustępów.

Ponadto w § 1 pkt 1 i 7 uchwały Rada nieprawidłowo posługuje się pojęciem *podpunkt*, podczas gdy we wskazanych tam regulacjach uchwały zmienianej dodawana jest litera (lit.). Zgodnie z § 124 ust. 2 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej paragrafy można dzielić na ustępy, a ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Zgodnie z § 57 ust. 4 ww. Zasad wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż), z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu, a przy powoływaniu – skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu.

Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

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 96/XXII/2025 Rady Gminy Popów z dnia 18 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 83/XIV/2019 Rady Gminy Popów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Popów – 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-Lakomy