



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2025 r.

Poz. 6261

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.603.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/234/2025 Rady Miasta Wisła z dnia 30 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVI/236/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu czystości i porządku na terenie Miasta Wisła, w części określonej w § 4 w zakresie sformułowania: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązywania” uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) oraz z art. 2 i art. 94 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2025 r. Rada Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr XVII/234/2025 w sprawie zmiany uchwały Nr XVI/236/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu czystości i porządku na terenie Miasta Wisła, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że żaden z ww. przepisów ustawowych nie stanowi upoważnienia dla Rady Miasta do dokonania zmian w uchwale Nr XVI/236/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 26 marca 2020 r. Uchwała ta realizuje upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego tj. regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie zawarte art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733). W konsekwencji wprowadzenie zmian w przepisach tej uchwały możliwe jest wyłącznie na podstawie tego samego, nadal obowiązującego, upoważnienia ustawowego, które należy powołać w podstawie prawnej uchwały. Rada tego jednak nie uczyniła. Organ nadzoru uznaje jednak, że wskazanie nieprawidłowej podstawy prawnej aktu prawnego, w sytuacji, gdy w obrocie prawnym istnieją przepisy ustawowe zawierające upoważnienie do wydania takiego aktu stanowi jedynie nieistotne naruszenie prawa.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał jednak, iż uchwała w części narusza prawo w sposób istotny i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części - z przyczyn opisanych poniżej.

Rada Miasta w § 3 i § 4 uchwały postanowiła, co następuje:

§ 3. *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Wisła.*

§ 4. *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2026 roku.*

W ocenie organu nadzoru z regulacji § 4 uchwały jednoznacznie wynika, że Rada Miasta Wisła w wadliwy sposób określiła początkową datę jej obowiązywania, tj. uchwała wchodzi w życie *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2026 roku.*

Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*

2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Dalej należy podnieść, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy: 1. *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* 2. *W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.* Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada posługując się w § 4 niniejszej uchwały przywołaną formułą naruszyła dyspozycje wymienionych przepisów ustawowych. Przyjęta regulacja budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty wejścia uchwały w życie. Zawarto w niej bowiem dwie sprzeczne normy prawne:

- pierwsza, stanowiąca iż uchwała wchodzi w życie *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego,*

- druga, wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej *od 1 stycznia 2026 r.*

Wymaga podkreślenia, iż *wejście w życie i moc obowiązująca* – to terminy o tożsamym znaczeniu przedmiotowym. W piśmiennictwie używa się dwóch różnych nazw, oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne, zawarte w akcie normatywnym, zaczynają wiązać adresatów oraz organy stosujące prawo. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999/3/39 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. To samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., III FSK 2713/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazując, że: *W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w myśl § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który na mocy § 143 ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego: *Przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:*

1) *„Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;*

2) *„Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;*

2a) *„Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;*

3) *„Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;*

3a) *„Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;*

- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie ...”;
- 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn. że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów w nim wymienionych. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa. Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Przepis o wejściu w życie ma szczególnie charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, określającego ten moment, rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw czy obowiązków, wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., IV SA/Gl 78/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wewnętrzna sprzeczność regulacji przyjętej w § 4 niniejszej uchwały powoduje niepewność co do wejścia w życie jej postanowień. Rozwiązanie przyjęte przez Radę Miasta Wisła jest zatem sprzeczne z prawem. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Jak już wyżej wyjaśniono, jedną z pochodnych tej zasady Konstytucyjnej jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m. in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 10 października 2025 r. pod poz. 5759. Uwzględniając powyższe, w ocenie organu nadzoru dla ustalenia jednoznacznej i prawidłowej pod względem prawnym daty wejścia niniejszej uchwały w życie konieczne (a zarazem wystarczające) jest stwierdzenie nieważności przepisu § 4 uchwały w zakresie wyrazów: *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązywania*. Zabieg ten spowoduje pozostawienie w obiegu prawnym uchwały zawierającej czytelny przekaz, stanowiący iż: uchwała wchodzi w życie od 1 stycznia 2026 r. po uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (zgodnie z § 3 uchwały). Rozwiązanie to pozwoli także na dochowanie stosownego 14-dniowego okresu *vacatio legis*, liczonego od dnia publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 10 października 2025 r., pod poz. 5759.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Wisła w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 2 i art. 94 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

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

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVII/234/2025 Rady Miasta Wisła z dnia 30 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVI/236/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu czystości i porządku na terenie Miasta Wisła, 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