



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 grudnia 2025 r.

Poz. 7844

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.744.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 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 XXVI/158/25 Rady Gminy Świnna z dnia 14 listopada 2025 r. w sprawie zmiany Załącznika do uchwały Nr VII/48/24 z dnia 3 października 2024 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 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. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

W dniu 14 listopada 2025 r. Rada Gminy Świnna przyjęła uchwałę Nr XXVI/158/25 w sprawie zmiany Załącznika do uchwały Nr VII/48/24 z dnia 3 października 2024 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna, dalej jako: *uchwała, uchwała zmieniająca*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 listopada 2025 roku.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), dalej jako: *ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w całości.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: § 3. *Uchwałą podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie 14 dni po opublikowaniu.*

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dalej jako: *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych: 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. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ww. ustawy: W uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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.*

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo

od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – *przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem, ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Zawarta w § 3 badanej uchwały regulacja o następującym brzmieniu: *Uchwałą podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie 14 dni po opublikowaniu.*, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (nadto zawiera także „literówkę” w wyrazie „uchwała”). Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie *14 dni po publikowaniu* pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego.

Jak słusznie skonstatował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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*”. Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za istotnie naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

W tym miejscu zasadne wydaje się także przypomnienie, iż zgodnie z § 45 ust. 1 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ... ”;
- 7) „Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Należy bowiem raz jeszcze 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. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut nieprawidłowego określenia momentu wejścia w życie uchwały, należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę.

W związku z powyższym Rada Gminy Świnna naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz art. 2 Konstytucji RP. Powyższe naruszenie prawa przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera także inne nieprawidłowości.

W pierwszej kolejności należy wskazać na uregulowanie zawarte w § 1 pkt 8 niniejszej uchwały zmieniającej, na mocy którego nadano nowe brzmienie § 8 ust. 1 pkt 3 Załącznika do uchwały Nr VII/48/24 Rady Gminy Świnna z dnia 3 października 2024 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna, dalej jako: *Regulamin*, o następującej treści: *worki na odpady wymienione w § 4 ust. 1 pkt 1-4 o pojemności min. 60 l lub pojemniki na odpady wymienione w § 4 ust. 1 pkt 1-4 o pojemności min. 120 l*.

Dotychczasowe brzmienie § 8 ust. 1 Regulaminu było następujące:

Odpady komunalne należy gromadzić w workach lub pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych z uwzględnieniem następujących norm;

- 1) kosze uliczne o pojemności min. 50 litrów,*
- 2) pojemniki do zbiórki popiołu lub żużlu o pojemności min. 120 litrów,*
- 3) worki na odpady wymienione w § 4 ust. 1 pkt 1-4 i 6 o pojemności min. 60 litrów,*
- 4) pojemniki lub worki na odpady wymienione w § 4 ust. 1 pkt. 16 o pojemności min. 120 litrów.*

Należy zatem zauważyć, że w § 8 ust. 1 pkt 3 wskazano rodzaj i minimalną pojemności pojemników lub worków również dla bioodpadów – to jest dla odpadów wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 6 Regulaminu w dotychczasowym brzmieniu. Tymczasem, nowe brzmienie § 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pozbawia Regulamin wymaganego, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazania rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków na bioodpady. Przy czym uwaga ta odnosi się do wszystkich bioodpadów – zatem także do bioodpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy zbieranych odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Nawet bowiem w przypadku, w którym Rada postanowi o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, zobowiązana jest – na mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – określić również dla tych odpadów rodzaj i minimalną pojemności pojemników lub worków.

W tym miejscu można także wskazać, że istotne naruszenie w powyższym zakresie, to jest pozbawienie Regulaminu wymaganego wskazania rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków na bioodpady było już wskazywane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 7 listopada 2025 r. nr NPII.4131.1.632.2025 do uchwały Nr XXV/153/25 Rady Gminy Świnna z dnia 8 października 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/48/24 z dnia 3 października 2024 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna.

Reasumując, § 1 pkt 8 niniejszej uchwały zmieniającej, nadając nowe brzmienie § 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pozbawiając Regulamin wymaganego wskazania rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków na bioodpady.

Kolejno, należy wskazać na § 1 pkt 5 i 6 niniejszej uchwały zmieniającej, na mocy których to przepisów w § 4 Regulaminu zmieniono ust. 3 i dodano po nim ust. 4, ustanawiając, że: *bezpośrednio z nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym oraz z nieruchomości w zabudowie wielolokalowej oraz bezpośrednio z nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy lub z innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe odbierane będą między innymi odpady, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 17 Regulaminu* – to jest: *odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy (zbierane odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne tzw. kuchennych)*.

Jednocześnie, na mocy:

— § 1 pkt 14 niniejszej uchwały zmieniającej, zmieniono Regulamin w ten sposób, że w § 13 po ust. 3 dodano ust. 4 o brzmieniu: *Z zastrzeżeniem § 13 ust. 2 [stanowiącego o odpadach wielkogabarytowych] właściele nieruchomości mogą oddawać w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy. W przypadku, o którym mowa w niniejszym ust. 4, powyższe rodzaje odpadów należy dostarczyć do PSZOK samodzielnie i własnym transportem.*

oraz

— § 1 pkt 19 niniejszej uchwały zmieniającej, zmieniono Regulamin w ten sposób, że w § 15 ust. 1 po pkt 11 dodano pkt 12, z którego wynika, że: *Do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych właściele nieruchomości mogą dostarczać [...] odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy.*

Ponadto, na mocy § 1 pkt 12 niniejszej uchwały zmieniającej Rada postanowiła zmienić Regulamin w ten sposób, że w § 13 ust. 1 pkt 3 ustanowiono częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości *bioodpadów stanowiących odpady komunalne* (odpady wymienione w § 4 ust. 1 pkt 6 regulaminu).

Natomiast z żadnego przepisu Regulaminu nie wynika, aby Rada ustanowiła częstotliwość pozbywania się *odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy* (zbieranych odrębnie od innych *bioodpadów stanowiących odpady komunalne* tzw. kuchennych). Rada postanowiła o odrębnym zbieraniu takich odpadów od *bioodpadów stanowiących bioodpady komunalne* (tzw. kuchennych) jednak częstotliwość pozbywania się ustanowiła jedynie dla *bioodpadów stanowiących odpady komunalne – odpady wymienione w § 4 ust. 1 pkt 6 regulaminu*, przy czym frakcja *odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy* (zbierane odrębnie od innych *bioodpadów stanowiących odpady komunalne* tzw. kuchennych) została wskazana w § 4 ust. 1 pkt 17 Regulaminu. Tymczasem, z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące (...) częstotliwości (...) pozbywania się odpadów komunalnych (...)*, a więc częstotliwość pozbywania się odpadów powinna zostać ustalona (w ślad za obowiązkiem odbioru z nieruchomości wynikającym z art. 4 ust. 1 lit. a ww. ustawy) dla wszystkich *bioodpadów*, a więc także dla *odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy*, czego w Regulaminie zabrakło. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na brzmienie art 1b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym *do postępowania z odpadami komunalnymi stanowiącymi części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy, a także z targowisk, stosuje się przepisy dotyczące postępowania z bioodpadami stanowiącymi odpady komunalne*.

Powyższe uchybienia, w ocenie organu nadzoru, należy zakwalifikować jako niewypełnienie delegacji ustawowej i tym samym istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wszystkie powyżej 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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, z kolei przywołane

orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest dostępne na stronie zawierającej Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy pod adresem: <https://otkzu.trybunal.gov.pl>

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 XXVI/158/25 Rady Gminy Świnna z dnia 14 listopada 2025 r. w sprawie zmiany Załącznika do uchwały Nr VII/48/24 z dnia 3 października 2024 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz