



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 315

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.22.10.2023 AA2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.” uchwały nr LXIV/400/23 Rady Gminy Domaniów z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Domaniów oraz § 2 pkt 7 we fragmencie „oraz odpadów, których masa jednostkowa przekracza 50 kg” załącznika do uchwały nr LXIV/400/23 Rady Gminy Domaniów z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Domaniów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Domaniów, na sesji w dniu 14 grudnia 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła uchwałę nr LXIV/400/23 w sprawie przyjęcia Regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Domaniów, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 19 grudnia 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2024 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 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. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na skróceniu terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego;
- 2) § 2 pkt 7 we fragmencie „oraz odpadów, których masa jednostkowa przekracza 50 kg” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3a ustawy, w związku z art. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), poprzez przedmiotowe ograniczenie odbieranych od właścicieli nieruchomości odpadów wielkogabarytowych.

I.

Rada Gminy Domaniów podjęła uchwałę nr LXIV/400/23 m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie ze wskazanym przepisem rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Mocą uchwały przyjęto Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaniów. W § 3 uchwały postanowiono o utracie mocy obowiązującej uchwały nr XXVII/171/20 Rady Gminy Domaniów z dnia 10 grudnia 2023 r., w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Domaniów. W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.*”. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 20 grudnia 2023 r. (poz. 7066), w związku z czym 14 dniowy termin, o którym mowa w § 4 uchwały, upływa w dniu 3 stycznia 2024 r. Tym samym – zgodnie z intencją zawartą w jej § 4, zgodnie z którą uchwała ma mieć moc od 1 stycznia 2024 r. – skrócono *vacatio legis* do 11 dni.

Wskazać należy, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesadzają – z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony – o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „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.”. Jednocześnie art. 5 tej ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że wejście

w życie aktu powszechnie obowiązującego w warunkach skróconego *vacatio legis*, jest absolutnym wyjątkiem. Takie stanowisko zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2019 r. (sygn. akt I GSK 1388/16) wskazując, że „(...) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Dany akt może jednak określać inny termin jego wejścia w życie, który w uzasadnionych przypadkach może być krótszy niż 14 dni lub też, jeżeli ważny interes państwa tego wymaga i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie aktu normatywnego może być dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W wyjątkowych sytuacjach można też nadać aktowi normatywnemu wsteczną moc obowiązującą (z wyjątkiem określonym w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz w odniesieniu do ustaw podatkowych). (...) W rozważaniach nad kwestią odpowiedności okresu *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.”. Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez niepogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m.in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień.

Jak wskazuje judykatura, „*W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP).*” (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 140/22). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (por. wyrok TK z dnia

16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06). W tym miejscu wskazać należy, że uchwale przekazanej organowi nadzoru nie towarzyszyło uzasadnienie, które mogłoby zawierać ewentualne wyjaśnienia usprawiedliwiające skrócenie *vacatio legis*.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach możliwe jest skrócenie *vacatio legis* lub nawet nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów, pozbawiałaby nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczałaby te uprawnienia. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku rozpatrywanej tu uchwały nr LXIV/400/23 Rady Gminy Domaniów z dnia 14 grudnia 2023 r. skrócenie *vacatio legis* narusza prawo w stopniu istotnym.

Z porównania uchwały nr LXIV/400/23 oraz uchylanej uchwały nr XXVII/171/20 wynika, że Rada Gminy Domaniów mocą § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały podjętej w dniu 14 grudnia 2023 r. wprowadziła ograniczenie dotyczące odbierania gromadzonych w workach bioodpadów, natomiast mocą § 11 pkt 3 uchwały wprowadziła obowiązki w zakresie częstotliwości wywozu nieczystości ciekłych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków.

Adresaci przepisów wprowadzających nowe zasady dotyczące pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Należy wykluczyć możliwość skrócenia terminu wejścia w życie uchwały w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia. Skrócenie terminu wejścia w życie uchwały w analizowanym przypadku stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.” uchwały nr LXIV/400/23, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 20 grudnia 2023 r., w związku z czym – mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza zasadę wejścia w życie aktów prawa miejscowego po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym oraz brzmienie pozostałego fragmentu § 4 uchwały – organ nadzoru zauważa, że uchwała weszła w życie w dniu 4 stycznia 2024 r.

II.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Jednocześnie, w oparciu o art. 6r ust. 3 i 3a ustawy, rada gminy określa szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi i może przy tym ograniczyć ilości odpadów wielkogabarytowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na podstawie powyższych przepisów stwierdzić można, że rada gminy realizując obligatoryjną normę kompetencyjną do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych może zdecydować o ilościowym ograniczeniu przyjmowanych do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpadów wielkogabarytowych. Takie ograniczenie Rada Gminy Domaniów wprowadziła, gdyż w uchwale nr LXIV/401/23 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów na terenie Gminy Domaniów postanowiła, że do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych

można przekazywać meble i inne odpady wielkogabarytowe w ilości 200 kg na mieszkańca na rok (§ 7 ust. 1 pkt 12 uchwały nr LXIV/401/23).

Natomiast w § 2 pkt 7 załącznika do uchwały nr LXIV/400/23 Rada Gminy postanowiła, że do odpadów wielkogabarytowych nie zalicza się „*odpadów, których masa jednostkowa przekracza 50 kg*”. Do takiego ograniczenia nie była zaś umocowana ustawowo. Ustawa wyraźnie wskazuje bowiem, że ograniczenie wprowadzone w uchwale może dotyczyć wyłącznie „ilości” odpadów wielkogabarytowych rozumianych jako łączna masa oddawanych odpadów, a nie masa pojedynczego odpadu wielkogabarytowego. Tym samym Rada Gminy nie może postanowić o ograniczeniu katalogu odpadów wielkogabarytowych (rozumianych jako odpady o jednostkowej masie do 50 kg), pozbawiając tym samym możliwości przekazania odpadów wielkogabarytowych o jednostkowej masie powyżej 50 kg.

Podstawową zasadą konstytucyjną stanowienia prawa miejscowego jest działanie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Konsekwencją obowiązywania tej zasady jest zakaz regulowania w prawie miejscowym zagadnień, które w delegacji ustawowej nie zostały wprost wskazane jako zakres przedmiotowy aktu prawa miejscowego. Co więcej, w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska na mocy art. 2 Konstytucji RP, nie jest dopuszczalne modyfikowanie pojęć ustawowych w drodze aktów wykonawczych do ustaw. Na zasady demokratycznego państwa prawnego składa się bowiem zasada prawidłowej legislacji, która sprzeciwia się kreowaniu autonomicznych pojęć w aktach podustawowych, w sytuacji gdy pojęcia te mają ustalone w ustawie znaczenie. Skoro ustawa – w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b – wskazuje na konieczność selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie odpadów wielkogabarytowych, to organ stanowiący gminy nie może ustalać, że odpadami wielkogabarytowymi nie są odpady o masie jednostkowej powyżej 50 kg.

Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 pkt 7 we fragmencie „oraz odpadów, których masa jednostkowa przekracza 50 kg” załącznika do uchwały nr LXIV/400/23, jako istotnie naruszającego prawo.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Maciej Awizeń