



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 82

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.562.2019.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XV/107/2019 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 26 listopada 2019 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sieraków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XV/107/2019 Rada Miejska w Sierakowie podjęła na sesji w dniu 26 listopada 2019 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010).

Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 grudnia 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr XV/107/2019 z dnia 26 listopada 2019 r., zwaną dalej „uchwałą”, Rada Miejska w Sierakowie przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sieraków.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
 - c) uprzątkowania 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;
- 4) (uchylony);
- 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, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy, „rada gminy może w regulaminie:

- 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;
- 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
- 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
- 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;
- 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień,

które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Odnosząc powyższe do postanowień ocenianego regulaminu stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

Regulamin nie określa w sposób prawidłowy, tak jak wymaga tego ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy wynika m.in. że punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych winny obligatoryjnie zapewniać przyjmowanie co najmniej wymienionych w tym przepisie rodzajów odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. W katalogu tym ustawodawca wskazał m.in. odpady wymienione w lit. a (czyli selektywne zbierane i odbierane odpady obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady) oraz odpady niebezpieczne.

Przepisem, który jako jedyny w ocenianej uchwale odnosi się do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz katalogu odpadów komunalnych zbieranych selektywnie w takim punkcie, jest przepis § 2 ust. 9, w myśl którego „właściciele nieruchomości obowiązani są do prowadzenia selektywnego zbierania, a podmioty odbierające do odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, papieru metalu, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych oraz bioodpadów a także z punktu selektywnego zbierania odpadów dodatkowo odpadów takich odpadów jak przeterminowane leki i chemikalia, 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 igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe odpady tekstyliów i odzieży”. W ocenie organu nadzoru cytowana regulacja nie stanowi prawidłowego wypełnienia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Nie określa ona bowiem wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, a jedynie zobowiązuje podmioty odbierające do odbierania z takiego punktu określonych rodzajów odpadów komunalnych, przy czym w katalogu tych odpadów pominięto odpady niebezpieczne. Z treści kwestionowanego przepisu uchwały nie wynika również, aby punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniał przyjmowanie odpadów komunalnych zbieranych selektywnie i odbieranych, a obejmujących papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem rada w § 2 ust. 3 uchwały ustaliła częstotliwość odbioru, a nie pozbywania się, odpadów komunalnych. Zwrócić należy uwagę, że zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy jest określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a zatem m.in. wskazanie jak często właściciele nieruchomości mają się pozbywać odpadów komunalnych i w jaki sposób mają być udostępniane pojemniki służące do zbierania odpadów podmiotowi uprawnionemu do ich odbioru. Z kolei postanowienia dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych są obligatoryjnie regulowane w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przepisy uchwalane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy winny zatem być skierowane do wytwórców odpadów - właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady, i odnosić się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów, natomiast przepisy uchwalane na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy adresowane powinny być do odbierających odpady i odnosić się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości.

W § 2 ust. 8 uchwały rada postanowiła, że „obowiązkiem właściciela nieruchomości jest utrzymywanie urządzeń do gromadzenia odpadów stałych i nieczystości ciekłych w należyтым stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz umożliwić łatwy dojazd i dostęp w celu bezpiecznego opróżnienia”. Regulacja ta również nie stanowi prawidłowego wypełnienia przepisu upoważniającego, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2, 2a i 3 ustawy. Mocą tych przepisów ustawodawca upoważnił radę gminy m.in. do określenia w przedmiotowym regulaminie wymagań w zakresie utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (pkt 2), utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (pkt 2a) oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” (pkt 3). Podkreślić należy, że omawiana kompetencja uchwałodawcza rady gminy ogranicza się do określenia wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym jedynie pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, a nie jakichkolwiek innych, w dodatku bliżej nieokreślonych przez radę „urządzeń do gromadzenia odpadów stałych i nieczystości ciekłych”. Ponadto rada, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, nie określiła w uchwale wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także sposób zrealizowania przez radę przepisu upoważniającego obligującego do określenia w przedmiotowym regulaminie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy). Rada wskazała jedynie, że „uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego należy do: - właścicieli nieruchomości w przypadku chodników położonych wzdłuż nieruchomości, - jednostek administrujących przystankami komunikacyjnymi” (§ 2 ust. 10 uchwały). Tymczasem zauważyć należy, że podmioty zobowiązane do uprzątnięcia omawianych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym chodników położonych wzdłuż nieruchomości, określone zostały przez samego ustawodawcę (art. 5 ust. 1 pkt 4, ust. 4 pkt 2 i 3 i ust. 5 ustawy), przy czym nie jest to zawsze właściciel nieruchomości, bo obowiązki te zgodnie z ustawą mogą należeć także do wykonawcy robót budowlanych, zarządcy drogi, czy też gminy. Z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Z kolei obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi. Do obowiązków zarządu drogi należy także m.in. uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników należy do obowiązków zarządu drogi, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku (art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy). Natomiast do obowiązków gminy należy uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli gmina pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku, oraz zbieranie i pozbycie się odpadów zgromadzonych w pojemnikach lub workach do tego przeznaczonych, umieszczonych na tym chodniku, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (art. 5 ust. 5 zdanie drugie ustawy).

Skoro zatem sama ustawa nakłada określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie dróg publicznych i chodników położonych wzdłuż nieruchomości, określając jednocześnie krąg podmiotów zobowiązanych, to ponowne regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego, a tym bardziej modyfikowanie unormowań ustawowych, jest niedopuszczalne w świetle zasad prawidłowej legislacji. Zadaniem rady gminy, realizującej upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, jest określenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wskazana kompetencja uchwałodawcza rady gminy po pierwsze nie powinna ograniczać się jedynie do chodników położonych wzdłuż nieruchomości czy przystanków komunikacyjnych, ale winna odnosić się do wszelkich części nieruchomości służących do użytku publicznego; po drugie nie powinna sprowadzać się do wskazywania podmiotów zobowiązanych do

realizacji omawianych zadań, skoro krąg tych podmiotów został określony w ustawie, a prawodawca miejscowy nie został upoważniony do wprowadzania jakichkolwiek zmian w tym zakresie.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 lit. b i c, pkt 2, pkt 2a i pkt 3 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie powołanych przepisów ustawy, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na inne wady prawne, którymi obarczona została oceniana uchwała.

W § 1 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że „gmina tworzy odpowiednie warunki do utrzymania czystości i porządku poprzez: - tworzenie i realizację polityki w zakresie ochrony środowiska, - propagowanie zachowań proekologicznych ludności, - dofinansowanie urządzeń, materiałów, sprzętu służącego do składowania, unieszkodliwiania i transportu odpadów a szczególnie do selektywnej zbiórki odpadów, - odbieranie od mieszkańców wytworzonych odpadów komunalnych, - utrzymywanie gminnych punktów selektywnej zbiórki odpadów, - prowadzenie działalności w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych – utrzymywanie szaleatów publicznych, - wydawanie zezwoleń na prowadzenie usług w zakresie wywozu odpadów lub nieczystości płynnych przedsiębiorcom, - bieżącą kontrolę wykonywania przepisów niniejszej uchwały, - kierowanie na podstawie kodeksu wykroczeń na drogę karną spraw w stosunku do osób, nie stosujących się do niniejszej uchwały”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres spraw, które rada może unormować w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 i 2a ustawy. Jednocześnie podejmując przepis § 1 ust. 1 uchwały rada wkroczyła w materię uregulowaną ustawowo, w szczególności w art. 3 ustawy. W ust. 1 powołanego przepisu ustawy stwierdza się, że „utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy”. W dalszych postanowieniach art. 3 ustawy ustawodawca wymienia obowiązki gmin, przyjmując m.in., że „gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania”, a otwarty katalog wymienionych w tym zakresie zadań szczegółowych obejmuje m.in. tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnienie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych” (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy). Norma kompetencyjna wynikająca z art. 4 ustawy nie zawiera upoważnienia do regulowania w przedmiotowym regulaminie innych kwestii niż wymienione w art. 4 ust. 2 i 2a, w szczególności nie uprawnia rady do uszczegóławiania obowiązków gminy określonych w ustawie, w tym w art. 3, jeżeli wykraczają one poza zakres spraw ujętych w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy.

Zgodnie z § 6 ust. 3 uchwały „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 roku”. W ocenie organu nadzoru taki sposób zredagowania przepisu o wejściu w życie uchwały jest wadliwy. Wyczytać z niego bowiem można dwie sprzeczne ze sobą dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, i drugą - według której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2020 r.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dzienniku urzędowym wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określił termin dłuższy. W myśl § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie 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. ...)”.

Organ nadzoru podziela stanowisko, że zaprezentowane przez prawodawcę wyliczenie form przepisów o wejściu w życie aktu normatywnego jest wyliczeniem pełnym. Oznacza to, że przepis o wejściu aktu normatywnego w życie może przybrać tylko i wyłącznie jedną z form określonych w § 45 ZTP (tak też *S. Wronkowska, M. Zieliński*, Komentarz, s. 116). Oprócz tego ZTP wskazują jeszcze jedną dozwoloną w tej kwestii formę w § 51 ZTP. Przepis ten dotyczy wyjątkowej sytuacji, w której wchodzące w życie przepisy obowiązują z mocą wsteczną (*D. Szafranski*, Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami, Warszawa 2016). Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 556/12) uznał, że „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 wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości”.

Ponadto zwrócić należy uwagę na zaprezentowane w orzecznictwie poglądy, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie (por. uchwała SN z 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNP/1197/1/8; orzeczenie TK z 24 października 1995 r., sygn. akt K 14/95). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt K 5/98) wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Początek obowiązku stosowania danego aktu wynika z jego wejścia w życie i rozdzielanie tych pojęć jest uzasadnione tylko, gdy zamiarem prawodawcy jest rozciągnięcie nakazu stosowania danych przepisów do stanów faktycznych mających miejsce przed wejściem w życie (§ 51 ZTP) albo po utracie mocy przez te przepisy.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że przepis o jej wejściu w życie (§ 6 ust. 3) nie odpowiada żadnemu wzorcowi wyznaczonemu przez prawodawcę w § 45 ust. 1 ZTP. Z kolei wzorzec określony w § 51 ZTP, który rozróżnia pojęcia „wejścia w życie” od „mocy”, może być zastosowany jedynie w sytuacji, gdy prawodawca zamierza aktowi lub jego poszczególnym przepisom nadać wsteczną moc obowiązującą (a nie moc „na przyszłość”). Jeżeli zatem intencją rady było nadanie uchwale mocy obowiązującej od konkretnej daty (tj. od dnia 1 stycznia 2020 r.), to winna ona – zdaniem organu nadzoru - sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.”. Taki zapis pozostawałby w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 ZTP, a ponadto nie pozostawałby żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolska

(-) Łukasz Mikołajczyk