



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1711

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.129.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/331/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/182/2020 z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana – w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2519 ze zm.), w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.) oraz § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 stycznia 2023 r. Rada Gminy Mszana podjęła uchwałę Nr XLIX/331/2023 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/182/2020 z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana.

Na treść uchwały składają się unormowania tylko trzech przepisów, spośród których: § 1 zawiera unormowania merytoryczne, § 2 wykonanie uchwały powierza Wójtowi Gminy Mszana, przepis § 3 z kolei przewiduje publikację uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 18 stycznia 2023 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta w sposób istotny narusza prawo. Uchwała nie zawiera bowiem żadnych regulacji normujących kwestię uzyskania przez nią mocy obowiązującej (brak w niej jakichkolwiek przepisów, które by przewidywały datę wejścia w życie uchwały).

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z jego treścią: *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.* Przepis ten zatem wprost kwalifikuje uchwałę podjętą na jego podstawie jako akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały jako aktu powszechnie obowiązującego stawia przed organem określone wymogi nie tylko co do trybu jej podjęcia, urzędowego ogłoszenia, ale i również co do jego treści.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Natomiast data ogłoszenia przepisu prawnego jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego

określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny 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 aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, ma również możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie (patrz: Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.).

Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego – powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. Reguły powyższego postępowania zostały skodyfikowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Mimo, że nie jest ono aktem ustawowym, do jego dyrektyw wielokrotnie odwoływał się Trybunał Konstytucyjny – dając tym samym wyraz ich znaczenia dla poprawnego formułowania aktów normatywnych. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca (czy w tym przypadku uchwałodawca), bez ważnych powodów, nie powinien od zasad „tam” zawartych odstępować (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02). Zasady techniki prawodawczej stanowią bowiem „swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy” (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

Tymczasem zgodnie z postanowieniami Rozdziału 6 powyższego rozporządzenia dotyczącymi układu i postanowień przepisów końcowych – które stosownie do brzmienia § 143 rozporządzenia mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego – w akcie normatywnym zamieszcza się przepis określający termin jego wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej (§ 43 rozporządzenia) – między przepisami uchylającymi a ewentualnymi przepisami o wygaśnięciu mocy stanowionego aktu (§ 38 ust. 1 rozporządzenia, określający kolejność przepisów końcowych). Przedmiotowa uchwała zaś nie czyni zadość tym regulacjom prawnym.

Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego – zwłaszcza aktu prawa miejscowego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny 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 lub też całkowity brak takiego przepisu 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 WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08 – publikowany w bazie orzeczeń). W przypadku aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określenie daty wejścia w życie tego

aktu ma szczególne znaczenie i jest wręcz konieczne. Należy bowiem zauważyć, że uchwały podejmowane przez te organy mogą wchodzić w życie w różnym czasie. Generalnie uchwały stanowiące akt prawa miejscowego, które na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, będą ogłoszone wojewódzkim dzienniku urzędowym, będą wchodzić w życie po upływie 14 dni od tego ogłoszenia. Jednak jak wyżej wskazano zasada ta nie jest bezwzględna, albowiem ustawa przewiduje także alternatywne terminy wejścia w życie. Przeciętny adresat danej uchwały nie jest w stanie sam ocenić, który z nich znajdzie zastosowanie w przedmiotowej sprawie, a tym samym jednoznacznie stwierdzić, w jakim terminie uchwała wejdzie w życie, jak również czy w ogóle nabyła ona moc obowiązującą.

Zgodnie z przepisem § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, powinna zawierać unormowanie przewidujące wejście jej w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia je w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (bądź po upływie wskazanego w uchwale *vacatio legis*).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że brak w przedmiotowej uchwale regulacji określającej datę wejścia w życie narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/331/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVI/182/2020 z dnia 22 grudnia 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana 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-Łakomy