



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 lipca 2015 r.

Poz. 3174

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.75.45.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/49/15 Rady Gminy Marcinowice z dnia 24 czerwca 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Marcinowice.

uzasadnienie

Rada Gminy Marcinowice, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 24 czerwca 2015 r. uchwałę zmieniającą regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Marcinowice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87) – dalej także jako: ustawa zmieniająca.

Przedmiotową uchwałą dokonano nowelizacji ustanowionej uchwałą z dnia 21 grudnia 2012 r. regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Marcinowice. Data podjęcia tego regulaminu ma istotne znaczenie dla oceny legalności kwestionowanej uchwały. Podstawa prawna do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (tj. art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) uległa bowiem nowelizacji z dniem 1 lutego 2015 r.

Pomimo dokonanej zmiany, na mocy art. 11 ustawy zmieniającej, dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zachowały moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Tym samym, na mocy przepisu ustawowego, mimo zmiany podstawy prawnej do jego ustanowienia, zachował moc prawną także regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Marcinowice. Taki stan prawny ma charakter wyjątku, należy bowiem pamiętać, iż „podstawowa reguła walidacyjna stanowi, że zmiana przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy prowadzi do uchylenia przepisów wykonawczych z dniem wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających, a jedyny wyjątek od tej zasady ma miejsce, kiedy zostanie wprost przewidziany w akcie zmieniającym przepisy upoważniające” (wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., II OSK 1590/10, LEX nr 1151938). Taki wyjątek znalazł zastosowanie w ramach wskazanej nowelizacji.

W art. 94 Konstytucji RP ustalono konieczność stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W sytuacji, w której upoważnienie ustawowe zostało zmienione, a żaden przepis szczególnie nie wprowadza tymczasowych reguł dopuszczających nowelizowanie aktu wydanego w oparciu o podstawę prawną w brzmieniu już nieobowiązującym, to dokonywanie zmian w uchwale ustanowionej na podstawie delegacji prawodawczej w brzmieniu już nieobowiązującym nie jest stanowieniem aktu w granicach upoważnienia. Tym samym działanie takie stoi w sprzeczności ze wskazanym przepisem konstytucyjnym.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej w art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalaśki, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Marcinowice, godzą w „rudymenarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Jako, że niedopuszczalne jest nowelizowanie aktu prawa miejscowego utrzymanego czasowo w mocy (bez wyraźnego przepisu ustawowego umożliwiającego takie działania prawodawcze), a art. 11 ustawy zmieniającej, ani żaden inny przepis nie przewiduje możliwości nowelizowania czasowo utrzymanych w mocy regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, że podęta przez Radę Gminy Marcinowice uchwała w sposób istotny narusza art. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a tym samym jest ona nieważna.

Można ponadto zwrócić uwagę na Zasady techniki prawodawczej regulowane załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które przewidują – w § 33 ust. 1 – że: „Jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: «Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. ... ustawy (tytuł dotychczasowej ustawy) zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych na podstawie art. ... ustawy»”.

W przypadku wprowadzenia takiej regulacji ustawowej – zgodnie z § 34 Zasad techniki prawodawczej – „nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość”. Powoływana wyżej ustawa zmieniająca nie dopuszcza dokonywania takich nowelizacji. Decyzja ustawodawcy jest w tym zakresie jednoznaczna – utrzymanie w mocy aktów „ma charakter przejściowy i ma na celu zapewnienie organom [...] odpowiedniego czasu na wydanie nowych aktów wykonawczych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 sierpnia 2006 r., K 25/06, LEX nr 208349).

Oznacza to, że organy stanowiące gmin nie zostały upoważnione do nowelizowania ustanowionych przed dniem 1 lutego 2015 r. regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach. Ustawodawca przewidział możliwość obowiązywania tych aktów przez okres nie dłuższy niż 18 miesięcy, jednak wskazany czas służyć ma podjęciu przez prawodawcę miejscowego nowego aktu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz