



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 marca 2015 r.

Poz. 1268

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.21.2015.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 marca 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 20 lutego 2015 roku nr V/50/15 w sprawie zmiany uchwały nr XXIX/392/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kobierzyce.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zmianami), podjęła na sesji w dniu 20 lutego 2015 roku uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kobierzyce – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 lutego 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 zmianami) w związku z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku 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 ustanowionego uchwałą z dnia 22 marca 2013 roku regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kobierzyce. 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 Kobierzyce. 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 uchylecia 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 szczególny nie wprowadza tymczasowych reguł dopuszczających nowelizowane 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 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 związanych 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. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Kobierzyce, 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 podjęta przez Radę Gminy Kobierzyce 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 za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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