



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 lutego 2016 r.

Poz. 724

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.84.2.2016.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§5 pkt 1 we fragmencie: "z wydzielonych ciągów komunikacyjnych położonych" i we fragmencie: "w tym dojazdów i dojść do nieruchomości i obiektów znajdujących się na ich terenie"; pkt 2 we fragmencie: "i usuwanie" i pkt 3, §21 we fragmencie: "oraz uchwała nr XXXIII/198/2013 Rady Gminy Miłkowice z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zmian w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice" oraz §22 we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 roku" uchwały nr XVII/144/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2015 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła m.in. uchwałę nr XVII/144/2015 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 stycznia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały nr XVII/144/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) §5 pkt 1 uchwały we fragmencie: "z wydzielonych ciągów komunikacyjnych położonych", i we fragmencie: "w tym dojazdów i dojść do nieruchomości i obiektów znajdujących się na ich terenie;" narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "b" w związku art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach- dalej: ustawy (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399); 2) §5 pkt 2 we fragmencie: "i usuwanie" i pkt 3 uchwały naruszają art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "b" w związku z art. 5 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy; 3) §21 uchwały we fragmencie: "oraz uchwała nr XXXIII/198/2013 Rady Gminy Miłkowice z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zmian w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice" narusza art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.); 4) §22 we fragmencie: "z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 roku" uchwały narusza art. 5 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484).

Mocą uchwały nr XVII/144/2015 przyjęty został regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 4 ust. 1 ustawy. Przepis ten wraz z ust. 2 tego artykułu stanowią: "1. 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. 2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 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."

W §5 pkt 1 uchwały postanowiono: "Właściciele nieruchomości realizują obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez uprzątnięcie błota, śniegu i lodu z wydzielonych ciągów komunikacyjnych położonych na częściach nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym dojazdów i dojeżdżających do nieruchomości i obiektów znajdujących się na ich terenie:".

Należy wskazać, że zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Z kolei zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy 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. Tak więc już z mocy samej ustawy na właściciela nieruchomości spoczywa powyższy obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Tymczasem Rada w sposób nieuprawniony nie tylko uregulowała kwestie objęte zapisami ustawy, ale regulując powyższe obowiązki właściciela nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie ciągi komunikacyjne (a więc nie tylko chodniki) położone na części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz dojazdu i dojścia do nieruchomości bez względu na to czy znajdują się one na chodnikach położonych wzdłuż nieruchomości i bezpośrednio przy jej granicy (prawidłowe sformułowanie tej kwestii zawarte było w §5 pkt 1 uchwały nr XIV/104/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice). Ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości i to z wyłączeniem sytuacji gdy na takim chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Niezasadnione poszerzenie tego obowiązku w odniesieniu do każdego ciągu komunikacyjnego stanowiącego część nieruchomości służącą do użytku publicznego oraz do każdego dojścia i dojazdu do tej nieruchomości stanowi naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 i ust. 2

ustawy. Wymaga także zauważenia, że skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania i modyfikowania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10).

Warto w tym miejscu również wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2746/13), w których podkreślono, m.in.: Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach 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. Skoro zatem sama ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego jest z nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne. Uzupełniając ten wywód należy stwierdzić, że tym bardziej niedopuszczalne jest modyfikowanie nałożonych na właścicieli nieruchomości w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy obowiązków poprzez rozszerzenie ich zakresu o elementy (tu: części nieruchomości służącej do użytku publicznego), których ustawodawca nie przewidział bądź których wystąpienie powoduje zwolnienie z konieczności realizacji omawianych obowiązków.

Według §5 pkt 2 i 3 uchwały: "Właściciele nieruchomości realizują obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez: 2) uprzątnięcie i usuwanie innych zanieczyszczeń w tym opadłych liści z części nieruchomości służących do użytku publicznego, 3) usuwanie zatorów śnieżnych z wjazdów i przejść do nieruchomości spowodowanych mechanicznym odśnieżaniem dróg i ulic."

Jak już wspomniano, zakres przekazany przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "b" ustawy do uregulowania przez radę gminy obejmuje jedynie obowiązek sprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei obowiązek uprzątnięcia chodnika został uregulowany w cytowanym również wcześniej art. 5. ust. 1 pkt 4 ustawy. Obowiązku uprzątnięcia wspomnianych zanieczyszczeń nie należy utożsamiać z obowiązkiem ich usuwania. Pojęcia te zostały rozróżnione przez samego ustawodawcę, który nałożył obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości, na inny podmiot. Działanie polegające na usuwaniu zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej stanowią kompetencję zarządu drogi, zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy: "Do obowiązków zarządu drogi należy także: 2) pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej; 3) uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku.". Oczywiście możliwa jest sytuacja gdy uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w inny sposób niż ich usunięcie (pozbycie się) nie będzie możliwe. Jednak niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej normy zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "b" ustawy poprzez bezwarunkowe, nieuwzględniające zasad wyrażonych w art. 5 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy, zobowiązanie właścicieli nieruchomości do jednoczesnego uprzątnięcia i usuwania przedmiotowych zanieczyszczeń z omawianych części nieruchomości, w sytuacji gdy obowiązek usuwania tych zanieczyszczeń w ustawie z zasady przewidziano dla innego podmiotu.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów

ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r.-sygn. akt II SA 99/92; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r. -sygn. akt II OSK 1966/09). Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową. Stosownie ponadto do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12).

Mocą §21 uchwały Rada Gminy postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały stanowiącej nowelizację poprzednio obowiązującej i jednocześnie również uchylanej uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice, stanowiąc: "Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała nr XXVIII/176/2012 Rady Gminy Miłkowice z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice oraz uchwała nr XXXIII/198/2013 Rady Gminy Miłkowice z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie zmian w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice."

Uchylanie lub zmienianie aktów (w tym uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) nowelizujących po ich wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z §141 i §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie §90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu

ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwały nr XXXIII/198/2013 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Gminy dokonała w § niekwestionowanej części 21 uchwały). Zasada prawidłowej legislacji 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. Zalański, "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa", Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Miłkowice, godzi w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności §19 pkt 2-5 uchwały, jako istotnie naruszających art. 2 Konstytucji RP.

Mocą §22 uchwały, podjętej w dniu 29 grudnia 2015 r., postanowiono: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 r. z wyjątkiem §3 ust. 1 pkt 2, §4 ust. 3 oraz §12 ust. 1 pkt 1 i 7-13 w zakresie w jakim dotyczą PSZOK, które wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2016 roku."

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą 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. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że 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. Z kolei art. 5 tej ustawy umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko wtedy jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W przypadku uchwały nr XVII/144/2015 Rada Gminy zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem wskazanego w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy okresu *vacatio legis*, a nawet przed dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (które nastąpiło 12 stycznia 2016 r.), przez co uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

Mając na uwadze przytoczone przepisy prawa, należy dojść do wniosku, że nadawanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Jak wskazuje judykatura, skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu mocy wstecznej, ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie", to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Przyjmuje się też, że w demokratycznym państwie prawa 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). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (wyroki: WSA w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r.-sygn. akt I SA/Ke 109/12; NSA z dnia 6 maja 2003 r.-sygn. akt II SA/Kr 251/03; TK z dnia 16 stycznia 2007 r.- sygn. akt U 5/06). Z powyższego wynika jednoznacznie, że jeżeli akt prawny w ogóle nie zawiera uzasadnienia, to wyżej wskazany obowiązek nie jest zrealizowany. Organ prawodawczy, który w ogóle nie podejmuje próby prawnego

i faktycznego uzasadnienia dla działań polegających na pominięciu *vacatio legis* lub nadania aktowi mocy wstecznej, przez sam ten fakt narusza zasady stanowienia prawa.

Zgodnie z regułami wykładni systemowej nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*, m.in.: ważnego interesu państwa i niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 sierpnia 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wr 2/09): "Art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość wcześniejszego wejścia w życie aktu z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego.". W odniesieniu do przesłanki ważnego interesu należy podkreślić, że nie chodzi o żaden inny ważny interes niż ważny interes państwa. Pomijanie *vacatio legis* oraz nadawanie prawu mocy wstecznej nie może być usprawiedliwiane interesami adresatów aktu prawnego, czy interesem jednostki samorządu terytorialnego, ani też żadnymi innymi względami np. praktycznymi (aby akt obowiązywał od początku roku), czy funkcjonalnymi (administracja jest gotowa od określonego momentu na określony sposób wykonywania zadania) (J. Wilk, "O tym, dlaczego akt prawa miejscowego nie może wejść w życie z mocą wsteczną", NZS.2014.4.68).

W wyroku z dnia 3 marca 2011r. (sygn. akt K 23/03) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy to akt normatywny, który nakłada na mieszkańców gminy szereg obowiązków w zakresie m.in. prowadzenia selektywnego zbierania określonych frakcji odpadów komunalnych, stosowania określonych rodzajów pojemników w zbieraniu tych odpadów czy obowiązków w zakresie utrzymania zwierząt domowych i gospodarskich. Zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy niewykonywanie obowiązków określonych

w regulaminie stanowi wykroczenie podlegające sankcji karnej. Tym bardziej zatem niedopuszczalne jest wprowadzanie w życie przepisów nakładających tego rodzaju obowiązki na obywatela z mocą wsteczną, w sytuacji gdy nie ma on możliwości zapoznania się z ich treścią, którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis* biegnący przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja pozbawia obywatela ułożenia swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (tu: skutki związane z odpowiedzialnością za popełnienie wykroczenia) i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. (sygn. akt II FSK 1272/09) stwierdził, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się 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 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:
P. Hreniak