



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 52

WYROK NR II SA/WR 768/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 stycznia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 stycznia 2016 r.

sprawy ze skargi Gminy Kamieniec Ząbkowicki

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego

z dnia 9 września 2015 r. Nr NK-N.4131.45.14.2015.KW

w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały o zmianie uchwały w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki

I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w całości;

II. zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 sierpnia 2015 r. nr XIV/82/2015 o zmianie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki (Dz. U. Woj. Dolno. z 2015 r., poz. 3553), podjętą na podstawie art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.”, oraz na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r. poz. 379, poz. 1072), Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ząbkowicach Śląskich, uchwaliła zmiany w uchwale Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 31 stycznia 2013 r. nr XXVI/164/2013 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki, w § 7 ust. 3 pkt 4 dodając lit. g w brzmieniu: „g) dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku – 120 l na każdy domek” (§ 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały) oraz nadając nowe brzmienie § 8.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 9 września 2015 r. nr NK-N.4131.45.14.2015.KW, wydanym 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.), Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność ww. uchwały z dnia 27 sierpnia 2015 r. nr XIV/82/2015 z powodu istotnego naruszenia 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), zwanej dalej jako „ustawą zmieniającą”.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ nadzoru wskazał m.in., że przedmiotową uchwałą dokonano nowelizacji ustanowionej uchwałą z dnia 31 stycznia 2013 r. regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki. Data podjęcia regulaminu ma istotne znaczenie dla oceny legalności kwestionowanej uchwały. Podstawa prawna do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (tj. art. 4 u.c.p.g.) 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 u.c.p.g. 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 Kamieniec Ząbkowicki. Taki stan prawny ma charakter wyjątku, bowiem „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. sygn. akt II OSK 1590/10, publ. LEX 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, jak również godzi w „rudymtarne kanony techniki prawodawczej”, 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 – w ocenie Wojewody – że podjęta przez Radę Gminy uchwała w sposób istotny narusza art. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a tym samym jest ona nieważna.

Ponadto Wojewoda zwrócił uwagę na Zasady techniki prawodawczej regulowane załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 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 gminy 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.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniosła Gmina Kamieniec Żąbkowicki, zarzucając organowi nadzoru naruszenie przepisów § 33 ust. 1 oraz § 34 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez przyjęcie, że przepisy te dotyczą aktów wykonawczych wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego pomimo braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę. Wskazując na powyższe naruszenie prawa strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając swoje stanowisko strona skarżąca podniosła, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze zawiera w istocie rzeczy nową interpretację powołanych w tym akcie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Błędnie przy tym organ powołuje się stan faktyczny i prawny objęty treścią wyroku z dnia 11 października 2011 r. (sygn. akt OSK 1590/2010), w którym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że jeżeli akt wykonawczy, będący rozporządzeniem, wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, to można go wyjątkowo zachować tylko czasowo w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. Oznacza to, że 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. Z powyższej tezy, powiązanej ściśle z samym uzasadnieniem tego wyroku, nie można w żadnym wypadku wywodzić, że w okresie obowiązywania przepisów prawa miejscowego wykluczona jest ich nowelizacja tylko z tego powodu, że brak jest konkretnego w tym zakresie przepisu kompetencyjnego. Przepisy § 33 ust. 1 oraz § 34 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” dotyczą wyłącznie aktów wykonawczych będących rozporządzeniami, a nie jakichkolwiek przepisów wykonawczych, np. będących przepisami prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Dolnośląski wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 148 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 P.p.s.a.).

Podstawą prawną kontrolowanego rozstrzygnięcia nadzorczego jest przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (ust. 3). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając

się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio (ust. 5).

Kontroli Sądu podlega zatem to, czy Wojewoda Dolnośląski w sposób zgodny z prawem skorzystał z przyznanej mu przywołanymi przepisami kompetencji nadzorczej, a tym samym czy prawidłowo kwestionując legalność uchwały rady gminy, stwierdził jej nieważność. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest zgodne z prawem, gdy nie narusza granic dopuszczalnej ingerencji nadzorczej wyznaczonej ww. przepisami art. 91 ust. 1 i 4. Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „istotnego naruszenia prawa”, ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez orzecznictwo i doktrynę stanowiska przyjmuje się jednak, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia drobne, mało istotne i niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna nie mająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkowa. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa, LexisNexis 2006, s. 94–95 oraz przywołane tam orzeczenia NSA).

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu było rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 września 2015 r. Nr NK-N.4131.45.14.2015.KW, którym stwierdzono nieważność uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 27 sierpnia 2015 r. nr XIV/82/2015 o zmianie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

Sąd rozpatrując niniejszą sprawę musiał rozważyć, czy uchwała będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego narusza w sposób istotny 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 u.c.p.g. 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).

Trzeba tutaj zauważyć, że przepis art. 11 ustawy zmieniającej stanowi, iż dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4, art. 61, art. 6n, art. 6r ust. 3 i 4 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to zatem, że moc zachowała uchwała Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki, podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.). Natomiast uchwała, której nieważność stwierdzono zaskarżonym w niniejszej sprawie rozstrzygnięciem nadzorczym, dokonuje zmiany ww. uchwały.

Istotne jest również, że art. 4 u.c.p.g. uległ nowelizacji z dniem 1 lutego 2015 r.. Nowelizacja ta polegała na nadaniu nowego brzmienia ust. 2 w pkt 1 lit. a ww. artykułu: „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,” oraz dodaniu po ust. 2 ust. 2a w brzmieniu: „2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.”.

W ocenie organu nadzoru ww. nowelizacja przepisu art. 4 u.c.p.g. uniemożliwia dokonywanie zmian w uchwale podjętej na podstawie delegacji prawodawczej w brzmieniu już nieobowiązującym. Należy jednak tutaj zauważyć, że na mocy ustawy zmieniającej nie uchylono art. 4 u.c.p.g., a jedynie dokonano modyfikacji tego przepisu poprzez zmianę brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz dodanie przepisu art. 4 ust. 2a. Nie ulega zatem wątpliwości, że w chwili podjęcia uchwały z dnia 27 sierpnia 2015 r. istniała – wbrew twierdzeniu Wojewody – podstawa prawna do jej podjęcia, bowiem obowiązywał przepis rangi ustawowej dający Radzie Gminy kompetencję w tym zakresie. Zarzuty Wojewody mogłyby się okazać trafne, o ile ustawodawca uchyliłby art. 4 u.c.p.g., utrzymując czasowo w mocy akty prawne wydane na jego podstawie. Tymczasem ustawodawca nie uchylił art. 4 u.c.p.g., a zatem konkluzje Wojewody w zakresie sprzeczności z prawem uchwały z dnia 27 sierpnia 2015 r. są zbyt daleko idące.

W ocenie Sądu przepis art. 11 ustawy zmieniającej nie niesie ze sobą zakazu modyfikowania uchwał wydanych na podstawie art. 4 u.c.p.g.. Również żaden inny przepis ustawowy nie zakazuje nowelizowania aktu prawa miejscowego utrzymanego czasowo w mocy. Sąd zatem nie podzielił stanowiska Wojewody, że skoro brak jest wyraźnego przepisu ustawowego umożliwiającego takie działania prawodawcze, to niedopuszczalne jest nowelizowanie aktu prawa miejscowego utrzymanego czasowo w mocy. Ustawodawca nie zdecydował bowiem o tym, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4 u.c.p.g. utraciły moc z chwilą wejścia w życie ustawy zmieniającej i nie mogą być zmieniane. Tym bardziej, że w art. 11 ustawy zmieniającej ustawodawca wprost postanowił o utrzymaniu w mocy tych aktów prawa miejscowego na okres, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż przez okres 18 miesięcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 450/15).

Innymi słowy należy zauważyć, że akt prawa miejscowego jest podjęty z naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej w sytuacji, gdy w chwili jego podjęcia nie obowiązuje przepis prawa powszechnie obowiązującego, który mógłby stanowić podstawę prawną jego podjęcia. Tymczasem na dzień podjęcia uchwały z dnia 27 sierpnia 2015 r. obowiązywał przepis art. 4 u.c.p.g., a więc Rada Gminy nie działała – jak wskazał to Wojewoda - bez upoważnienia ustawowego. Niewątpliwie w chwili podjęcia ww. uchwały obowiązywała uchwała nr XXVI/164/2013, a zatem można było wprowadzić w tejże uchwale zmiany.

Uwzględniając powyższe, Sąd nie dopatrył się istotnego naruszenia art. 2 i art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 4 u.c.p.g. oraz z art. 11 ustawy zmieniającej przy podejmowaniu uchwały z dnia 27 sierpnia 2015 r..

Uchwała, której nieważność stwierdził Wojewoda, ma charakter aktu prawa miejscowego uchwalanego przez radę gminy. Zasady podejmowania tego rodzaju aktów określa art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Analiza wskazanego przepisu prowadzi do istotnej z punktu widzenia treści zarzutów skargi konkluzji, że w przypadku aktów prawa miejscowego ustrojodawca dopuszcza udzielanie upoważnień prawodawczych mniej szczegółowych – niż ma to miejsce w stosunku do upoważnień wymaganych dla rozporządzeń – które nie determinują treści aktu wydawanego na ich podstawie i pozostawia upoważnionym organom większy zakres swobody. Powiązanie aktów prawa miejscowego z ustawą może być zatem bardziej luźne niż w przypadku rozporządzeń i chociaż – tak, jak rozporządzenia, akty prawa miejscowego mają charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, to nie są one ściśle wykonawcze w stosunku do ustawy w takim samym znaczeniu, jak rozporządzenia. Wynika to z zasady samodzielności samorządu, która wyklucza możliwość zepchnięcia go wyłącznie do pozycji organu ściśle wykonawczego (D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 74). Upoważnienie więc do stanowienia przepisów prawa materialnego może być generalne. Potwierdzeniem dla prezentowanego stanowiska jest pogląd zaprezentowany w wyroku NSA z dnia 5 maja 2011 r. (sygn. akt I OSK 1060/10 614/09), zgodnie z którym upoważnienie oparte o art. 94 Konstytucji RP, stanowiące podstawę do samodzielnego uregulowania przez organ stosunków prawnych w ramach upoważnienia, nie rodzi takiego uzależnienia dla obowiązywania aktów prawa miejscowego, jak upoważnienie dla wydania rozporządzeń określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Akt prawa miejscowego nie przestaje obowiązywać z chwilą jakiegokolwiek zmiany przepisu zawierającego normę upoważniającą, ale z chwilą utraty upoważnienia. Zmiana normy upoważniającej skutkuje zaś oceną, że dotychczasowy akt wykonawczy traci moc w zakresie w jakim stał się sprzeczny z dotychczasową normą upoważniającą.

Upoważnienie ustawowe do podjęcia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego stwarza zatem prawną możliwość wydania takiego aktu, z określeniem w sposób ogólny zakresu regulacji lub warunków, jakie muszą być spełnione, lecz bez przesądzania o treści norm, które mają zostać ustanowione. W tym m.in. kontekście należy rozpatrywać problem ewentualnej sprzeczności uchwały z prawem (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/GI 1105/10).

W kontekście formułowanego w skardze zarzutu równie ważnym jest odniesienie się do charakteru rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Podzielić należy stanowisko wyrażone w judykaturze i jurysprudencji, że zasady techniki prawodawczej nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym i nawet ustanowienie ich w formie aktu normatywnego tego nie zmienia. Zasady techniki prawodawczej mają jedynie charakter wskazówek – zaleceń (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12). Są zbiorem dyrektyw skierowanych do legislatorów wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Natomiast nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa (zob. T. Bąkowski, *Zarys legisla-*

cji administracyjnej – Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej, Wrocław 2010, s. 85). Jak wskazał natomiast skład orzekający WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 27 października 2009 r. (sygn. akt II SA/Bd 688/09) Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi o sprzeczności uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zostały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość. Nie mogą zatem stanowić podstawy do samodzielnej oceny legalności miejscowych aktów prawnych i nawet ewentualne naruszenie określonych w nim zasad legislacji nie może stanowić podstawy do uznania, że doszło do naruszenia prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności kontrolowanej uchwały w całości bądź w części.

Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko zgodnie, z którym naruszenie Zasad może prowadzić do uznania danego aktu prawnego za w całości lub w części niezgodny z Konstytucją, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejs z zasad konstytucyjnych w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji, a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Tylko zatem w sytuacji powiązania naruszenia Zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej możemy mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

Zdaniem Sądu, przedstawione powyżej rozważania świadczą o tym, że pomimo braku dopuszczenia w ustawie zmieniającej możliwości dokonywania nowelizacji czasowo utrzymanej w mocy uchwały, naruszenie to nie jest na tyle poważne i nie powoduje naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz regulacji wynikającej z art. 94 Konstytucji RP. Materia regulowana zaskarżonym aktem normatywnym wynika bowiem z upoważnienia ustawowego i nie przekracza zakresu tego upoważnienia. Trafności przedstawionego stanowiska nie podważa również argumentacja skargi odnosząca się do naruszenia Zasad techniki prawodawczej, w tym szczególności § 34. Zgodnie z tym przepisem nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. Tylko bowiem w sytuacji powiązania naruszenia Zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej możemy mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego. Nie kwestionując wobec tego stanowiska organu nadzoru, że ustawodawca przewidział możliwość obowiązywania uchwał podjętych na podstawie art. 4 u.c.p.g. przez okres nie dłuższy niż 18 miesięcy by przez ten czas gmina podjęła nową uchwałę, nie można jednocześnie wykluczyć możliwości wcześniejszego znowelizowania czasowo utrzymanego w mocy aktu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 września 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 451/15).

Należy przy tym również zauważyć, że Wojewoda niewątpliwie w sposób trafny wskazał na niegodność uchwały z dnia 27 sierpnia 2015 r. z zasadą wyrażoną w § 34 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, która – wbrew twierdzeniu strony skarżącej – ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Naruszenie to jednak należy zawsze powiązać nie z samym jedynie brzmieniem § 34, lecz ze szczegółowymi zasadami prawidłowej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP. Jak się bowiem przyjmuje w orzecznictwie zasady legislacyjne nie mogą stanowić podstawy do oceny legalności miejscowych aktów normatywnych (wyroki NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12 oraz z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1058/10). Podkreśla się, że samo naruszenie przepisów „Zasad techniki prawodawczej” w zasadzie zawsze będzie miało charakter nieistotnego naruszenia prawa, chyba że konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej ze względu na jego powiązanie z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego, przyjdzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 1036/13). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały zasady techniki prawodawczej, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem rozporządzenia doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 29).

Takiego, istotnego naruszenia konstytucyjnych warunków legalności uchwały z dnia 27 sierpnia 2015 r. – jak wynika z powyższych rozważań – Sąd w niniejszej sprawie się nie dopatrzył. Istotne dla powyższego

stwierdzenia było rozważenie samej treści tej uchwały, a więc czy wobec okoliczności jej podjęcia i wywołanych przez nią skutków, nie zachodzi wyjątek od zasady zakazu zmiany aktu utrzymanego przejściowo w mocy. Istotne są tutaj względy zachowania spójności i przejrzystości systemu prawnego oraz zaufania obywateli do państwa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 359/15). W ocenie Sądu wartości te nie zostały zagrożone poprzez uchwalenie w oparciu o niezmienną treść upoważnienia ustawowego nieznacznej zmiany dotychczasowej uchwały. Nie nasuwa to obawy pogorszenia jakości stanowionego prawa poprzez wprowadzenie do dotychczasowej uchwały nowych treści niezgodnych z poprzednim upoważnieniem ustawowym. Upoważnienia te są bowiem identyczne. W omawianej sytuacji brak dodatkowego upoważnienia ustawowego do dokonywania zmiany dotychczasowych uchwał nie stanowił – według Sądu – naruszenia zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji. Istotnie, organ uzyskał 18 miesięcy na opracowanie nowej uchwały, w pełni dostosowanej do znowelizowanego upoważnienia ustawowego, to jednak nie wyłącza to możliwości zmiany dotychczasowej uchwały w ramach niezmiennego w tej części upoważnienia oraz w stopniu nieznacznym.

Uwzględniając powyższe rozważania, Sąd uznał, że Wojewoda nie wykazał w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym sprzeczności z prawem kontrolowanej uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki, o jakiej mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co skutkować musi jego uchYLENIEM zgodnie z art. 148 P.p.s.a.. Stąd orzeczono jak w punkcie I sentencji. Orzeczenie o kosztach, zawarte w punkcie II sentencji, znajduje podstawę w art. 200 P.p.s.a..