



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 22 lutego 2023 r.

Poz. 1284

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 17/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 21 lutego 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVIII/309/2023 Rady Gminy Rogowo z dnia 26 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Gminy Rogowo podjęła uchwałę nr XLVIII/309/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lutego 2023 r. Zawiadomieniem z dnia 13 lutego 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.6.2023.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Wójt Gminy Rogowo w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, w piśmie z dnia 17 lutego 2023 r., znak: RG 0711.7.2023 zgodził się ze stanowiskiem organu nadzoru. Jednocześnie poinformował, że „(...) w najbliższym czasie zostaną podjęte działania mające na celu podjęcie przez Radę Gminy Rogowo stosownej uchwały, która uwzględni uwagi zawarte w uzasadnieniu zawiadomienia. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu z dnia 13 lutego 2023 r.

Jako podstawę prawną powyższej uchwały powołano przepis art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519). Stosownie do brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „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”. Z kolei w myśl ust. 2 art. 4 ww. ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Rada Gminy Rogowo w § 1 uchwały postanowiła: „W załączniku do uchwały nr XVII/102/2020 Rady Gminy Rogowo z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2020 r. poz. 3412) wprowadza się następujące zmiany (...)”. Z dalszej części przepisu wynika, że prawodawca lokalny dokonał zmian (nadał nowe brzmienie) § 11 oraz § 14 powołanego wyżej regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Rogowo, podejmując uchwałę zobligowana jest do stosowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zwanych dalej „Zasadami”. Stosownie do brzmienia § 90 w związku z § 141 oraz § 143 Zasad, zmienia się zawsze pierwotny tekst uchwały, a jeżeli wprowadzono do niej zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity uchwały, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Przy czym, jak wynika z § 82 Zasad „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej

przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów”. Zasadnym jest także powołanie § 6 Zasad, zgodnie z którym „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażonym w wyroku z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12 (publ. LEX nr 1252622) „(...) w obowiązujących przepisach dokonuje się zmian w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Nowelizacja uchwały powinna odnosić się do pierwotnej uchwały podjętej w danej sprawie, ponieważ przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują”.

Tymczasem, analiza przepisów zmienianej § 1 uchwały nr XVII/102/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r. prowadzi do wniosku, że uchwała, której prawodawca lokalny dokonuje zmian, od dnia 22 sierpnia 2020 r. nie obowiązuje. Zgodnie bowiem z treścią § 2 uchwały nr XVIII/111/2020 Rady Gminy Rogowo z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo „Traci moc Uchwała nr XVII/102/2020 Rady Gminy Rogowo z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości porządku na terenie Gminy Rogowo (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2020 r. poz. 3412)”. Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru zmiana dokonana mocą kwestionowanej uchwały w treści uchwały nr XVII/102/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r. nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Zakwestionowaną uchwałą znowelizowano bowiem przepisy uchwały nie obowiązującej już w dniu jej podjęcia, tj. w dniu 26 stycznia 2023 r. Wobec tego, zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Rogowo nie była uprawniona do zmiany przepisów, które już zostały przez ten organ wyeliminowane z obrotu prawnego. Nie można bowiem zmieniać (nadawać nowego brzmienia) aktu prawnego, który nie istnieje w systemie prawa. Takie zachowanie prawodawcy lokalnego, w ocenie organu nadzoru wprowadza w błąd adresatów norm, uniemożliwiając im ustalenie treści przepisów prawa, a także zrekonstruowanie intencji organu stanowiącego gminy.

Dodatkowo organ nadzoru zauważa, że w związku z dokonaną nowelizacją nie obowiązującej uchwały nr XVII/102/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r., załącznikiem do kwestionowanej uchwały prawodawca lokalny wprowadził również „ujednolicony tekst” regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo. Z analizy treści badanej uchwały nie można jednak w sposób jednoznaczny ustalić, jaka była intencja prawodawcy lokalnego. Z jednej bowiem strony, jak wynika z tytułu uchwały, postanowień § 1 uchwały przyjąć można, że intencją organu stanowiącego Gminy Rogowo była zmiana nieobowiązującej uchwały nr XVII/102/2020. Z drugiej zaś strony, wskazany wyżej załącznik do uchwały, może świadczyć, że intencją było również ogłoszenie tekstu jednolitego nieobowiązującego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo, do czego prawodawca lokalny w niniejszej sprawie w żadnych z tych przypadków nie był uprawniony.

Niezależnie od powyższego, w sytuacji gdy organ stanowiący Gminy Rogowo podejmie działania zmierzające do ogłoszenia tekstu jednolitego obowiązującego aktu prawnego, winien mieć na uwadze zasady tworzenia tekstu jednolitego, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie bowiem z tym przepisem teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. W myśl zaś art. 16 ust. 4 cytowanej ustawy, tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Natomiast zasady dotyczące sporządzania obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego zawarto w przepisach § 101-105 Zasad, a kwestie odnoszące się do sposobu redagowania tekstu jednolitego sformułowano w przepisach § 100a i § 106-109 Zasad. Wobec tego prawodawca lokalny nie jest uprawniony załączyć do uchwały zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej. Po pierwsze – organ musi zachować przewidziane przez przepisy wymogi co do formy takiego aktu, tj. sporządzić obwieszczenie wraz z załącznikiem. Po drugie - ogłoszenie tekstu jednolitego jest możliwe tylko w stosunku do przepisów, które już weszły w życie, ewentualnie także w stosunku do przepisów, które na dzień wydania obwieszczenia zostały ogłoszone w dzienniku urzędowym, a wejdą w życie w terminie późniejszym. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 630/10 (publ. LEX nr 752898) „Teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktu normatywnego – czyli w przypadku gminy rada gminy. Oznacza to, że rada gminy może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w przedmiocie częściowej zmiany uchwały”.

Wskazać należy również, że naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do istotnych problemów związanych ze stosowaniem prawa, w tym z jego interpretacją i zrozumieniem. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02 (publ. Dz. U. z 2002 r., Nr 78, poz. 715) wyjaśnił, że „(...) przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem ww. przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”. W przedmiotowej sprawie mieszkańcy Gminy Rogowo, którzy zobowiązani są przestrzegać prawa uchwalonego w aktach prawa miejscowego, tj. w tym przypadku regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo, zdaniem organu nadzoru mogą mieć trudności w ustaleniu, który regulamin utrzymania czystości i porządku obowiązuje na terenie Gminy Rogowo, a tym samym które przepisy należy przestrzegać.

W kontekście badanej uchwały zasadnym jest powołanie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4798/21 (publ. LEX nr 3334563), w którym Sąd stwierdził, że „Nie można (...) wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa. Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego, w całości lub w części, za niezgodny z Konstytucją, jednak tylko wtedy, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z konstytucyjnych zasad tworzenia prawa wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia (...) Zatem także w odniesieniu do aktu prawa miejscowego naruszenie zasad techniki prawodawczej, skutkujące jednocześnie naruszeniem konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, powinno zawsze prowadzić do stwierdzenia jego nieważności (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 32)”.

Dodatkowo należy wskazać, że badana uchwała nie spełnia również przesłanek § 33 ust. 2 pkt 7 Statutu Gminy Rogowo, wprowadzonego uchwałą nr IV/26/2019 Rady Gminy Rogowo z dnia 7 lutego 2019 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2019 r., poz. 987) w zakresie braku uzasadnienia. Wskazać należy, że statut Gminy Rogowo jest zasadniczym aktem jednostki stanowiącym o jej ustroju oraz jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 856/21 (publ. LEX nr 3294986), stwierdził, że „Wprawdzie, co do zasady, uregulowania ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają obowiązku uzasadniania uchwał organów samorządu, jednak w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i adresowanego do wszystkich organów władzy publicznej nakazu działania na podstawie i w granicach prawa (...) niedopuszczalne jest podejmowanie aktów władzy publicznej – w tym uchwał organów samorządu - bez ujawnienia przyczyn przemawiających za konkretnym rozstrzygnięciem (por. np. wyrok NSA z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1170/12 ; z 14 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2522/12). (...) Ponadto obowiązek powyższy jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej, będąc zaliczanym do standardów demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06 publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Powyższy obowiązek wynika także z § 131 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (...) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (...). Zgodnie z powołanymi przepisami do projektów aktów prawa miejscowego dołącza się uzasadnienie. Naczelnny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał również, że na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży obowiązek uzasadniania wszelkich rozstrzygnięć, w tym aktów prawa miejscowego. Podnieść ponadto należy, że uzasadnienie uchwały organu gminy warunkuje możliwość kontroli organów nadzoru i kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne”.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Rogowo podejmując w dniu 26 stycznia 2023 r. uchwałą nr XLVIII/309/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogowo, naruszyła w sposób istotny powołane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz