



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2016 r.

Poz. 572

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.6.2016 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 stycznia 2016 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/74/2015 Rady Gminy Drelów z dnia 29 grudnia 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/74/2015 Rady Gminy Drelów z dnia 29 grudnia 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/74/2015 Rady Gminy Drelów została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 stycznia 2016 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Drelów wprowadziła zmiany w uchwale Nr XX/149/2013 Rady Gminy Drelów z dnia 26 września 2013 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1339, ze zm.).

Z dniem 1 lutego 2015 r. weszła w życie ustawa 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).

Stosownie do art. 11 ustawy zmieniającej dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 6r ust. 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zachowują moc na okres na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Przyjęta regulacja oznacza, że brak jest podstaw prawnych do nowelizacji, zmiany uchwał zachowanych czasowo w mocy przez nową ustawę.

Zgodnie z § 34 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. Na mocy § 143 zasad techniki prawodawczej przepis ten ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

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).

Tym samym, na mocy przepisu ustawowego, mimo zmiany podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego), zachowała moc prawną także uchwała, której nowelizacji chciano dokonać kwestionowaną uchwałą. 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., sygn. akt 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 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 pozostaje 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 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. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). 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 ustawę o utrzymaniu czystości i porządku (ani żaden inny przepis) nie przewiduje możliwości nowelizowania czasowo aktów utrzymanych na jego podstawie w mocy, należy stwierdzić, że podjęta przez Radę Gminy Drelów uchwała w sposób istotny narusza art. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a tym samym jest ona nieważna.

Reasumując, organy stanowiące gmin nie zostały upoważnione do nowelizowania uchwał ustanowionych przed dniem 1 lutego 2015 r. na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu 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 organ stanowiący gminy nowego aktu, realizującego nowe upoważnienie ustawowe w pełnym zakresie.

Dodatkowo należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała jest obarczona wadą prawną innego jeszcze rodzaju.

W § 1 uchwały X/74/2015 Rada postanowiła o dokonaniu zmian w uchwale Nr XX/149/2013 Rady Gminy Drelów z dnia 26 września 2013 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Zmieniana obecnie uchwała Nr XX/149/2013 stanowiła nowelizację uchwały Nr XVII/122/2013 Rady Gminy Drelów z dnia 31 stycznia 2013 r.

Zgodnie z § 90 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony.

Ponadto w § 91 załącznika do rozporządzenia 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).

Z mocy § 143 zasad, powyższe przepisy znajdują zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Z powyższego wynika jasno, 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, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (tak: G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Lex Nr 55472).

Powyższe zasady w pełni odnoszą się do przedmiotowej uchwały z uwagi na ujęcie ich w akcie wyższego rzędu o powszechnej mocy obowiązującej.

Za niedopuszczalne należy uznać dokonanie nowelizacji przepisów zmieniających akt prawa miejscowego w sytuacji, gdy przepisy te obowiązują od 29 października 2013 roku, wywierając określone skutki prawne. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasadzie tej przeczy działanie, którego skutkiem jest niepewność co do obowiązującego prawa. Istotą nowelizacji przepisów jest bowiem dokonanie zmian w tekście pierwotnym, w tym przypadku w uchwale Nr XVII/122/2013 Rady Gminy Drelów z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów wraz ze wszelkimi jej późniejszymi zmianami.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/74/2015 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Drelów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Drelów