



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 kwietnia 2023 r.

Poz. 3124

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.281.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 kwietnia 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/465/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 30 listopada 2020 r., poz. 8329), w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 marca 2023 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr LIX/465/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 30 listopada 2020 r., poz. 8329), dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Rada Miejska w § 2 uchwały wskazała, co następuje: *Traci moc uchwała nr LVII/451/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 7 lutego 2023 r. poz. 1111).*

Natomiast art. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż 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) podniósł, iż *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 oczekiwania 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 Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Z kolei § 90 i § 91 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) wynika, iż:

§ 90. 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.

§ 91. 1. Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę.

2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich vacatio legis.

3. Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających.

Nadto, przepis § 91 ust. 2 i ust. 3 Zasad techniki prawodawczej również wskazuje jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich *vacatio legis* (czyli zanim wprowadzenie zmian w uchwale pierwotnej stanie się skuteczne) i wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie uchwały zmienianej (dzięki temu uchwała pierwotna zostanie zmieniona zgodnie z ostatecznym zamiarem lokalnego prawodawcy).

Dodatkowo, na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej – *Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*

Z powyższych przepisów załącznika do rozporządzenia jednoznacznie wynika, 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 (zob. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Ponownie należy zaznaczyć, że nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść zostaje bowiem implementowana do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru § 2 uchwały istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że na podstawie uchwały Nr LVII/451/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 stycznia 2023 r. dokonano zmiany uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska. Tym samym uchwała Nr LVII/451/2023 „skonsumowała się” w dniu jej wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana, w tym uchylenie, powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. w tym przypadku – ww. uchwały Nr XXVI/213/2020. Jak już wyżej podniesiono, przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu i nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylanie przepisów zmieniających po dniu ich wejścia w życie jest niedopuszczalne (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Działanie takie narusza zasadę przestrzegania wytycznych dot. poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa

i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Uchylenie uchwały zmieniającej może również wprowadzać w błąd adresatów przepisów w niej zawartych. Takie działanie sugeruje bowiem, że uchwała ta funkcjonuje w obrocie prawnym zupełnie niezależnie od uchwały pierwotnej i utraci moc dopiero z chwilą wejścia w życie uchwały Nr LIX/465/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 9 marca 2023 r.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej w ww. części naruszyła w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na wadliwe określenie przedmiotu uchwały zawarte w jej tytule. W sprawie znajdzie zastosowanie reguła wynikająca ze stosowanego odpowiednio § 129 ust. 2 w zw. z § 143 ww. Zasad techniki prawodawczej: *W tytule rozporządzenia zmieniającego określenie przedmiotu rozporządzenia rozpoczyna się od zwrotu: „zmieniające rozporządzenie w sprawie ..”, pomijając nazwę organu, który wydał rozporządzenie zmieniane, i datę wydania tego rozporządzenia, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których zostało ogłoszone rozporządzenie zmieniane i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany.*

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LIX/465/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/213/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 30 listopada 2020 r., poz. 8329), została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz