



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 8718

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1101.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIX/549/2023 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz usługę odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Miasta Żywca, w części określonej w § 5, 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 28 września 2023 r. Rada Miejska w Żywcu podjęła uchwałę Nr LXXIX/549/2023 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz usługę odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Miasta Żywca.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta w części narusza prawo. Uchwała zawiera dwie regulacje normujące kwestię uzyskania przez nią mocy obowiązującej. I tak w § 5 uchwały Rada Miejska postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*, zaś w § 6 uchwały Rada Miejska wskazała, że:

1. *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*
2. *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.*

Wskazać należy, że przedmiotowa uchwała podejmowana jest na podstawie przepisu art. 6 ust. 2 w zw. z ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469), zawierającego delegację do wydania aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Natomiast data ogłoszenia przepisu prawnego jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 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 aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, ma również możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie (patrz: Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.).

Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. Reguły powyższego postępowania zostały skodyfikowane w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Mimo, że nie jest ono aktem ustawowym, do jego dyrektyw wielokrotnie odwoływał się Trybunał Konstytucyjny – dając tym samym wyraz ich znaczenia dla poprawnego formułowania aktów normatywnych. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca (czy w tym przypadku uchwałodawca), bez ważnych powodów, nie powinien od zasad „tam” zawartych odstępować (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02). Zasady techniki prawodawczej stanowią bowiem „swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy” (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

Tymczasem, zgodnie z postanowieniami Rozdziału 6 powyższego rozporządzenia dotyczącymi układu i postanowień przepisów końcowych – które stosownie do brzmienia § 143 rozporządzenia mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego – w akcie normatywnym zamieszcza się przepis określający termin jego wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej (§ 43 rozporządzenia) – między przepisami uchylającymi a ewentualnymi przepisami o wygaśnięciu mocy stanowionego aktu (§ 38 ust. 1 rozporządzenia, określający kolejność przepisów końcowych).

Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego – zwłaszcza aktu prawa miejscowego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08 – publikowany w bazie orzeczeń). W przypadku aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określenie daty wejścia w życie tego aktu ma szczególne znaczenie i jest wręcz konieczne. Należy bowiem zauważyć, że uchwały podejmowane przez te organy mogą wchodzić w życie w różnym czasie. Generalnie uchwały stanowiące akt prawa miejscowego, które na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, będą ogłoszone wojewódzkim dziennikiem urzędowym, będą wchodzić w życie po upływie 14 dni od

tego ogłoszenia. Jednak jak wyżej wskazano zasada ta nie jest bezwzględna, albowiem ustawa przewiduje także alternatywne terminy wejścia w życie. Przeciętny adresat danej uchwały nie jest w stanie sam ocenić, który z nich znajdzie zastosowanie w przedmiotowej sprawie, a tym samym jednoznacznie stwierdzić, w jakim terminie uchwała wejdzie w życie, jak również czy w ogóle nabyła ona moc obowiązującą.

Zgodnie z przepisem § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, powinna zawierać unormowanie przewidujące wejście jej w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia je w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (bądź po upływie innego (dłuższego), wyraźnie wskazanego w uchwale *vacatio legis*).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w § 6 przedmiotowej uchwały prawidłowo określono datę wejścia w życie uchwały, jednakże regulacja zawarta w § 5 uchwały wprowadza niepewność regulacji, jej niejasność i nieczytelność. Pozostawienie w obrocie prawnym tego przepisu stworzy bowiem stan niepewności prawnej po stronie adresatów norm prawnych, tj. czy uchwała weszła w życie z dniem jej podjęcia, czy też po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwalenie § 5 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIX/549/2023 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 września 2023 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz usługę odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Miasta Żywca – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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