



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 listopada 2021 r.

Poz. 4987

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.14.3.2021.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLV/221/21 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 29 września 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Chojnów.

Uzasadnienie

Rada Miejska Chojnowa na sesji w dniu 29 września 2021 r. podjęła m.in. uchwałę nr XLV/221/21 zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Chojnów - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 października 2021 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLV/221/21 Organ Nadzoru stwierdził, że akt ten w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483), w związku z § 143 oraz § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na zredagowaniu uchwały w sposób uniemożliwiający adresatom norm ustalenia rzeczywistej intencji organu stanowiącego gminy, a przez to podjęciu uchwały o niezrozumiałej treści dla adresata.

Uchwałą nr XXVI/123/20 z dnia 6 maja 2020 roku Rada Miejska Chojnowa uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Chojnów. Zgodnie z § 1 tej uchwały przyjęty regulamin był załącznikiem do niej. Na podstawie § 2 tejże uchwały, moc utraciła uchwała nr XXV/116/20 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Chojnów. Na mocy jej § 3 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Chojnowa. Przepis §4 określił datę wejścia w życie uchwały. Uchwała nr XXVI/123/20 składa się zatem wyłącznie z 4 jednostek redakcyjnych będących paragrafami, nieposiadającymi żadnych niższych jednostek redakcyjnych. Merytoryczne postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku, odpowiadające kompetencjom przekazanym przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888) oraz podzielone na paragrafy (w liczbie większej niż 4) i niższe jednostki redakcyjne, znajdują się w załączniku do uchwały nr XXVI/123/20.

Uchwałą zmieniającą nr XLV/221/21 Rada Miejska Chojnowa postanowiła zmienić treść uchwały nr XXVI/123/20. Zgodnie z brzmieniem uchwały zmieniającej zmianie miały ulec § 5 ust. 3 i ust. 4 oraz § 7 ust. 2 uchwały nr XXVI/123/20.

Zwykłe porównanie treści uchwały nr XXVI/123/20 oraz uchwały zmieniającej prowadzi do ustalenia, że w uchwale zmienianej brak jest jednostek redakcyjnych, które modyfikować miała uchwała zmieniająca - te zawarte są w załączniku do uchwały zmienianej.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji 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). Należy również 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) 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 oczekiwali 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 w/w przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zasada państwa prawnego, przewidująca m.in. stanowienie prawa precyzyjnego, jasnego i klarownego, stanowi też podstawę ustrojową obowiązującą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W myśl art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jedną z wartości, na których opiera się Unia jest państwo prawne.

Wspomniane ogólne wymogi ustanowione w drodze wykładni zasad konstytucyjnych, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku. Zawarty w Dziale I – Projekt ustawy, Rozdziale 1 – Przepisy ogólne, przepis § 6 tego rozporządzenia stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z przepisem § 143 rozporządzenia, 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. Zatem reguła opisana w § 6 rozporządzenia, tj. wymóg zrozumiałego formułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego jej zredagowania do tekstu prawnego, ma zastosowanie do także do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, tj. także w przypadku regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gmin oraz ich zmian.

Oceniając treść uchwały zmieniającej z punktu widzenia przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, należy stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowiących norm prawnych. Z treści uchwały zmieniającej nie można w oparciu o jej treść ustalić jaka jest zawartość i znaczenie przepisu prawnego ukształtowanego jej uchwaleniem. Uchwała zmieniająca niewątpliwie zmienia postanowienia przepisów, których w treści uchwały zmienianej brak.

W ocenie Organu Nadzoru stwierdzone naruszenie prawa jest istotne. Nie mogą bowiem być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym tak elementarne (!) błędy w procesie stanowienia norm prawa, jak oczywisty brak prawidłowych powiązań pomiędzy jednostkami redakcyjnymi aktu zmieniającego oraz aktu nowelizowanego. Takie zachowanie organów władzy publicznej w sposób oczywisty wprowadza w błąd adresatów norm, uniemożliwiając im ustalenie treści przepisów prawa, a także zrekonstruowanie intencji organu stanowiącego gminy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski