

Wpł 27 marca 2020

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.35.2.2020.JW1

↑
Wrocław, 27 marca 2020 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/93/2020 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIV/84/2011 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Janowicach Wielkich.

Uzasadnienie

Rada Gminy Janowice Wielkie, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 5 marca 2020 r. uchwałę nr XVI/93/2020 w sprawie zmiany uchwały nr XIV/84/2011 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Janowicach Wielkich – dalej jako „uchwała nr XVI/93/2020”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 12 marca 2020 r.

W toku badania legalności uchwały nr XVI/93/2020 Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 5 oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – dalej jako: ustawa, polegającym na zmianie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego, który został już wprowadzony do obrotu prawnego.

W dniu 28 grudnia 2011 r. Rada Gminy Janowice Wielkie podjęła uchwałę nr XIV/84/2011 w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Janowicach Wielkich – dalej jako: „uchwała nr XIV/84/2011”. Uchwała ta – zgodnie z jej § 5 – weszła w życie z dniem podjęcia. Tymczasem kwestionowaną uchwałę nr XVI/93/2020 Rada Gminy Janowice Wielkie ustaliła, że uchwała nr XIV/84/2011 wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Oznacza to, że uchwała nr XIV/84/2011 miałaby wejść w życie dwukrotnie, tj. w dniu 28 grudnia 2011 r. i w po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (przy czym do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia nie została ona przekazana do publikacji w formie wskazanej w art. 15 ust. 1 ustawy). Takie postanowienia uchwały nr XVI/93/2020 w sposób rażący naruszają – wynikającą z art. 2 Konstytucji RP – zasadę przyzwoitej legislacji, będącej jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego.

Jako że wejście w życie aktu prawa miejscowego uzależnione jest od jego ogłoszenia oraz upływu odpowiedniej *vacatio legis*, która może być określona w treści tego aktu prawnego, skutki prawne polegające na wejściu w życie aktu prawnego należy wiązać bezpośrednio z upływem jednoznacznie wskazanego okresu liczonego od dnia ogłoszenia aktu. Charakter zawartego w akcie prawa miejscowego przepisu określającego okres jego *vacatio legis* jest o tyle szczególny, że stanowi on prawnie dopuszczalną – z zachowaniem określonych wymogów – modyfikację lub powtórzenie ustawowej zasady, która odpowiednią *vacatio legis* ustala na 14 dni. Istotą klauzuli wejścia w życie nie jest zatem ukształtowanie stosunków prawnych w określony sposób (nie ustala ona praw i obowiązków), lecz wskazanie od jakiego momentu ustalone w akcie normatywnym prawa przysługują, a obowiązki powinny być realizowane. Tym samym, pomimo że jest elementem aktu normatywnego, klauzula wejścia w życie ma charakter

jednorazowy, gdyż zawarta w niej norma konsumuje się z momentem wywołania opisanego w niej skutku – wprowadzenia aktu normatywnego do obrotu prawnego.

W konsekwencji prawodawca ma możliwość zmodyfikowania – w drodze nowelizacji uchwały – daty wejścia aktu prawnego w życie, ale jest to możliwe wyłącznie do czasu kiedy (choćby w myśl samej uchwały) taki skutek nastąpi. Wtedy, gdy akt prawny miałby już obowiązywać nie można ustalić, że zacznie on obowiązywać później niż wejście w życie nastąpiło. Zdarzenia tego nie można bowiem anulować (a ściślej rzecz biorąc, nie może go „anulować” sam prawodawca, gdyż skutek taki może być jedynie konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały.

Nie jest zatem możliwe ustalenie, że uchwała, która deklaruje swoje obowiązywanie od dnia 28 grudnia 2011 r. zacznie obowiązywać ponownie w terminie liczonym od ogłoszenia uchwały, które jeszcze nie nastąpiło. Akt prawny nie może być do obrotu prawnego wprowadzony dwukrotnie.

Nie ulega wątpliwości, że w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej organ stanowiący gminy może uregulować wysokość opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego, gdyż przepis ten stanowi, że wtedy gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uchwała w tym zakresie jest aktem prawa miejscowego. „Należy [...] stwierdzić, że [...] opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego są powszechnie obowiązujące – wiążą te podmioty, które obiekty i urządzenia udostępniają, jak i wszystkich destynatariuszy. Uchwały stanowione na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 [ustawy o gospodarce komunalnej], które ceny te wyznaczają, są zatem aktami prawa miejscowego. Dodatkowo można wskazać, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ma charakter *lex specialis* do przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, które pozwalają na stanowienie aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej [w tym art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym]. To na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, a nie w oparciu o przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, ustalone są ceny za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Kwalifikacja prawna aktu określającego tę szczególną zasadę korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie może być jednak inna niż aktu wyznaczającego pozostałe zasady”.

Kwestia kwalifikacji tego typu uchwał, jako aktów prawa miejscowego była przez pewien czas przedmiotem sporu (co zapewne wpłynęło na brzemienne § 5 uchwały nr XIV/84/2011 nadane mu w dniu 28 grudnia 2011 r.), jednak w nowszym orzecznictwie sądownoadministracyjnym oraz w doktrynie prawa administracyjnego przeważające jest zgodne z powyższymi argumentami twierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi uzupełnienie systemu delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stąd uchwały stanowione na podstawie tego przepisu są aktami prawa miejscowego. Odnośnie opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego akcentuje się, że mają one charakter powszechnie obowiązujący - wiążą zarówno podmioty, które obiekty i urządzenia udostępniają, jak i wszystkich destynatariuszy, tj. podmioty z nich korzystające (porównaj: wyrok WSA z dnia 25 marca 2014 r., II SA/Op 82/14, LEX nr 1453021 oraz powołane w nim orzecznictwo i literaturę). Stanowisko to należy podzielić.

Tym samym, jako że akty podejmowane przez organ gminy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej są przepisami powszechnie obowiązującymi, to wymogiem ich wejścia w życie jest ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest bowiem ich ogłoszenie. Sposób w jaki akt prawa miejscowego ma zostać ogłoszony reguluje zaś ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wskazując – w art. 13 pkt 2 – że akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Nie oznacza to jednak, że Rada Gminy Janowice Wielkie może abstrahować od faktu wprowadzenia (choć w sposób sprzeczny z prawem) uchwały nr XIV/84/2011 do obrotu prawnego. Uchwała ta nie została bowiem uchylona, ani też nie stwierdzono jej nieważności. Mimo swojej wadliwości w zakresie przepisu dotyczącego wejścia w życie w dniu 28 grudnia 2011 r. stała się elementem współkształtującym stan prawny i jedynie stwierdzenie nieważności tej uchwały mogłoby skutek ten wyeliminować. Wobec braku aktu stwierdzającego nieważność uchwały nr XIV/84/2011 na dzień podjęcia uchwały nr XVI/93/2020 (a także na dzień wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego), konsekwencją zmiany treści § 5 uchwały nr XIV/84/2011 byłoby powtórne wprowadzenie jej do obrotu prawnego, co jest niedopuszczalne

w demokratycznym państwie prawnym, jakim formalnie pozostaje Rzeczypospolita Polska na mocy art. 2 Konstytucji RP.

Wobec tego, że uchwała w sposób istotny narusza zasadę przyzwoitej legislacji, mając na względzie konieczność ochrony tej fundamentalnej zasady, konieczne jest wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa