WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.3.10.2019.RJ1

Wrocław, 10 lipca 2019 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)

stwierdzam nieważność

§ 4. uchwały Nr X/98/19 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 12 czerwca 2019 r. w sprawie zakazu podlewania przydomowych ogródków i terenów zielonych w okresie letnim na terenie Miasta i Gminy Bierutów.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 12 czerwca 2019 r., działając na podstawie art. 40 ust. 3 i 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2019 r. poz. 506), Rada Miejska w Bierutowie podjęła uchwałę Nr X/98/19 w sprawie zakazu podlewania przydomowych ogródków i terenów zielonych w okresie letnim na terenie Miasta i Gminy Bierutów, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącej Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 13 czerwca 2019 r. znak OR.0004.53.2019.MR i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 17 czerwca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 4 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.), poprzez niewłaściwy tryb wprowadzenia przedmiotowej uchwały do obrotu prawnego – tj. wejścia w życie uchwały po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 40 ust. 3 ustawy samorządzie gminnym stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Powyższe oznacza, że normatywne przesłanki do uchwalenia przepisów porządkowych winny być spełnione łącznie, tj. musi występować zarówno brak regulacji w ustawie lub w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego materii objętej zakresem działania przepisów porządkowych, jak i równocześnie zachodzić konieczność ustanowienia przepisów porządkowych w celu ochrony życia lub zdrowia obywateli albo dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Istotną wadą kwestionowanego aktu jest sposób sformułowania klauzuli jego wejścia w życie. W **§ 4** uchwały przewidziano, że: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.*".

Z uwagi na to, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego szczególnej kategorii – ustanawiającym przepisy porządkowe – uzależnienie daty jej wejścia w życie od daty publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego jest sprzeczne z prawem. Choć taka publikacja jest w przypadku każdego aktu prawa miejscowego obligatoryjna, to jednak wejście w życie przepisów porządkowych uzależnione jest od innej formy ogłoszenia – tj. ich obwieszczenia.

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „Przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.". Natomiast w myśl art. 14 tej ustawy – „Przepisy porządkowe ogłasza

się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. 2. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. 3. Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.”.

Klauzula zawarta w § 4 uchwały jest zatem sprzeczna z określonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasadami wprowadzania w życie przepisów porządkowych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 866/15).

Przyjąć bowiem trzeba, że choć ustawa wskazuje na trzy obligatoryjne formy publikowania przepisów porządkowych (w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w drodze obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu), to za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Nie jest zatem możliwe wejście w życie przepisów porządkowych bez ich obwieszczenia. To publikacja w formie obwieszczeń ma walor promulgacyjny – jest ogłoszeniem w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Pozostałe formy, w tym zamieszczenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowią w istocie „jedynie” obligatoryjną formę podania aktu do publicznej wiadomości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 listopada 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 590/15) „*Właściwym zatem sposobem «wprowadzenia w życie» przepisu prawa miejscowego w myśl art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest ich ogłoszenie poprzez obwieszczenie. W niniejszym przypadku mamy do czynienia z wprowadzonym poprzez zapis § 4 przedmiotowej uchwały zamierzonym przez gminnego prawodawcę wejściem w życie uchwały w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Powtórzyć należy w tym miejscu za skarżącym, że mamy do czynienia ze sprzecznym z prawem uzależnieniem daty wejścia w życie uchwały od daty jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.*”.

Ponadto ustawowo określono, że adekwatnym okresem *vacatio legis* dla aktów zawierających przepisy porządkowe są 3 dni. Przewidziano także możliwości skrócenia tego okresu, a nawet jego pominięcia. Nie jest natomiast możliwe wydłużenie *vacatio legis* (w przeciwieństwie do okresu *vacatio legis* pozostałych aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące). Rozwiązanie to jest zgodne z istotą aktów wprowadzających przepisy porządkowe, które mają służyć reagowaniu na nagłe i aktualne zagrożenie i realizować konieczność pilnego jemu przeciwdziałania. W konsekwencji ustalenie czternastodniowego okresu oddzielającego publikację aktu od jego wejścia w życie stanowi naruszenie prawa.

Przedstawiona powyżej argumentacja jest także zgodna z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych (wyrok WSA z dnia 15 listopada 2007 r., II SA/Lu 511/07; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08; wyrok WSA z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10; wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Kr 728/10; wyrok WSA z dnia 11 maja 2011 r., IV SA/Po 1033/10; wyrok WSA z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11).

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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

Kamil Krzysztof Zieliński