



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 września 2022 r.

Poz. 4191



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.328.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 sierpnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLII/370/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części oraz grzebowisk zwłok zwierzęcych na terenie Gminy Opole Lubelskie.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/370/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części oraz grzebowisk zwłok zwierzęcych na terenie Gminy Opole Lubelskie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLII/370/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 sierpnia 2022r.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm.). Przepis ten stanowi, że rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

W § 5 uchwały Rada Miejska przyjęła, że uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Z treści uchwały nie wynika tryb i sposób ogłoszenia, o którym mowa w § 5 uchwały, w szczególności brak wskazania o ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie został skierowany wniosek o publikację przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i do chwili obecnej uchwała ta nie została ogłoszona w tym publikatorze.

W ocenie organu nadzoru ustalenie takiego terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

W art. 4 ust. 1 ww. ustawa stanowi zaś, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście 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 tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uchwała zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normy zawarte w uchwale nie odnoszą się do indywidualnie oznaczonych odbiorców lecz do określonej kategorii adresatów – przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części oraz grzebowisk zwłok zwierzęcych. Postanowienia tej uchwały będą stosowane wielokrotnie w przyszłości i będą kształtować sytuację prawną jej adresatów.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 131/18).

Należy także podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 stwierdził, że obowiązek wprowadzenia *vacatio legis*, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w Konstytucji RP.

Ponadto Sąd zwrócił uwagę, iż uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy.

W przypadku wszystkich aktów normatywnych prawodawca powinien ustanowić *vacatio legis* odpowiednie do ich treści i charakteru. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

Uchwała jest obciążona także innymi wadami prawnymi.

W § 2 pkt 3, wśród wymogów, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie spalarni zwłok zwierzęcych wskazano, że *spalarnia zwłok zwierzęcych i ich części może być zlokalizowana wyłącznie w miejscu zapewniającym ochronę zdrowia ludzi i zwierząt, ochronę środowiska, zabytków oraz przyrody (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Ustawa z dn. 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko).*

W § 3 pkt 3 wskazano, że przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części powinien *tak zorganizować grzebowisko zwłok zwierzęcych i ich części aby było zlokalizowane w miejscu zapewniającym ochronę zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochronę środowiska (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Ustawa z dn. 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko).*

W ocenie organu nadzoru odsyłanie w przedmiotowej uchwale do przepisów prawa obowiązującego, pozbawione jest podstaw prawnych.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzenia norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/370/2022 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Opola Lubelskiego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim