



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 października 2023 r.

Poz. 5377

WYROK NR II SA/WR 1/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Władysław Kulon

asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 maja 2023 r
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim
z dnia 4 listopada 2020 r. nr XXIV/198/2020
w przedmiocie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

stwierdza nieważność § 5 zaskarżonej uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 roku”.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 4 listopada 2020 r. (nr XXIV/198/2020) Rada Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich określiła zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 5 uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 r.”.

Skargę na uchwałę w zakresie wyżej zacytowanego przepisu wniósł Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej jako „skarżący, prokurator”) wnioskując o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 5 obejmującej sformułowanie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r.”.

Prokurator uzasadniając zaprezentowane w odpowiedzi na skargę stanowisko dostrzegł brak poddania uchwały kontroli sądowoadministracyjnej i rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody, po czym podał, że w § 5 uchwały przewidziano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r. Podniósł, że zawarty w § 5 zapis w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 18 listopada 2020 r., zaś jej moc obowiązującą określono na dzień 1 stycznia 2021 r. rodzi w istocie nierozstrzygalną wątpliwość odnośnie tego, kiedy w istocie zaczęły obowiązywać przepisy uchwalone w tym akcie prawnym, co przy uwzględnieniu tego, iż normy prawne zawarte w uchwale nakładają na mieszkańców gminy obowiązki i nakazy, uznać należy jako regulację godzącą w wyrażoną na gruncie Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) dalej: „u.o.a.n.”, 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 przywołanego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny 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. Nie ulega wątpliwości, że zakwestionowany przepis uchwały pozostaje w sprzeczności z powołanymi przepisami. Wobec tego treść § 5 uchwały nie tylko pozostaje w wewnętrznej sprzeczności, wyznaczając w rzeczywistości dwa różne terminy wejścia w życie zapisów uchwały, ale także narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, w szczególności gdy akt prawny kształtuje sferę praw i obowiązków jego adresatów. Na takim stanowisku w orzecznictwie stanął przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. I SA/Łd 675/19 (LEX nr 2748957)

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę ustanowiony przez organ profesjonalny pełnomocnik wniósł o oddalenie skargi w całości i obciążenie skarżącego kosztami postępowania sądowego. Uzasadniając zajęte stanowisko jako bezzasadny określono wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Wyjaśniono, że intencją Rady Miejskiej Kamieńca Ząbkowickiego było wskazanie, iż zaskarżona uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 r. Wbrew twierdzeniom skargi należy przyjąć, że wskazany zapis jest precyzyjny i nie skutkuje powstaniem wątpliwości w zakresie daty od jakiej będzie obowiązywała uchwała. Kwestionowany zapis nigdy nie był kwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego stanowiąc typowy i często stosowany zabieg legislacyjny. Nie jest zatem w taki sposób określony moment wskazania daty obowiązywania aktu prawnego wewnętrznie sprzeczny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności

z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 p.p.s.a. stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej jako: „u.s.g.”) przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego (odpowiednio związku międzygminnego) jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych w judykaturze wskazuje się rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej „CBOSA”).

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich podjęta w dniu 4 listopada 2020 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Sąd uznał, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co w niniejszej sprawie jest zresztą niesporne. Ze względu na materię którą reguluje, spełnia wszelkie cechy tego rodzaju aktu. Skierowana jest do nieokreślonej grupy osób, zawiera uregulowania dotyczące praw i obowiązków - ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Uzasadniony okazał się zarzut Prokuratora kwestionujący § 5 zaskarżonej uchwały ze względu na zawarte w nim sformułowanie, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r.

Sąd w tej kwestii podziela pogląd wyrażany już wielokrotnie w innych orzeczeniach sądów administracyjnych, że taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego (np. wyroki WSA w Łodzi z 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 125/20 i 6 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 478/22, WSA w Warszawie z 5 listopada 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 382/20, WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. II SA/Ke 421/20, WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2022 r., sygn. akt I SA/Wr 125/22 i 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 515/20 dostępne CBOSA). Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest datą początkową, od której może on wejść w życie. W myśl art. 42 u.s.g., zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie zatem z brzmieniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy; w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes prawny 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. Przepisy art. 4, jak stanowi art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów, nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 5 kwestionowanej

uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok WSA w Łodzi z 10 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 633/17). Zastosowany w rozpoznawanej sprawie sposób unormowania daty wejścia w życie zaskarżonej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa z uwagi na sprzeczność wskazanego terminu wejścia w życie i nabycia mocy obowiązującej przez regulacje tego aktu.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w sentencji wyroku.