



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 czerwca 2024 r.

Poz. 3359

WYROK NR I SA/WR 252/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Dagmara Dominik-Ogińska
Sędzia WSA Andrzej Cichoń (sprawozdawca)
Sędzia WSA Marta Semiczek

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym
w dniu 16 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Głogowie
na uchwałę Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach
z dnia 28 września 2016 r. nr IX/70/16
w przedmiocie § 3 uchwały w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik
o określonej pojemności

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 w zakresie „z mocą obowiązującą od 1 listopada 2016 r.”

II. w pozostałym zakresie skargę oddala

Uzasadnienie

W dn. 28 września 2016 r. Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach (dalej: Zgromadzenie, organ) działając na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.), § 7 ust. 1 pkt 12 i ust. 2 pkt 1 Statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego (Dz. Urz. Woj. Legn. z dnia 10.06.1994 r. nr 13 poz. 108 ze zm.) podjęło uchwałę nr IX/70/16 w sprawie zmiany uchwały nr VIII/57/16 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności dalej jako Uchwała. Uchwała ta w § 3 otrzymała brzmienie: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2016 r.” Publikacja zaskarżonej uchwały miała miejsce w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dn. 10 października 2016 r. pod poz. 4540. Pismem z dnia 8 marca 2022 r. Asesor Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej jako Prokurator, Skarżący) wniósł skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zarzucając jej naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) – dalej jako u.o.a. Uchwała została zaskarżona w części obejmującej § 3 w zakresie sformułowania „z mocą obowiązującą od 1 listopada 2016 r.” W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że nie jest możliwe wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 u.o.a. 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 ogłosi termin dłuższy. Skarżący podniósł zatem sprzeczność brzmienia § 3 Uchwały z art. 4 ust. 1 u.o.a. Mając to na uwadze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że zarzuty skargi mają wyłącznie charakter teoretycznoprawny a zaskarżony § 3 Uchwały nigdy nie budził i nie budzi wątpliwości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) – dalej jako: p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy jednak nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołana podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności trzeba podnieść, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego - ma bowiem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Brak jest zatem przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa w stopniu istotnym – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, w całości lub w części. Stosownie do wskazanego art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. (chyba, że przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności). W ustawie z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022, poz. 559 ze zm.) – dalej jako u.s.g., przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak jest jednak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W rozpatrywanej sprawie stwierdzić należy istotne naruszenie prawa. Zaskarżony przepis zawiera bowiem dwie normy prawne, wzajemnie się wykluczające.

Pierwsza z nich określa wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia a druga wskazuje konkretną datę. Ogłoszenie uchwały nastąpiło jak już wyżej wskazano – 10 października 2016. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 4540 a zatem wejście w życie uchwały nastąpiło w dniu 24 października 2016 r. Druga norma z § 3 Uchwały wskazuje na uzyskanie przez nią mocy obowiązującej od dnia 1 listopada 2016 r. Są to dwie różne daty a zatem przepis ten zawiera wewnętrzną sprzeczność. W orzecznictwie słusznie wskazuje się bowiem, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków.

Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie. (por. wyrok NSA z 27 listopada 2019 r. sygn. akt II FSK 1271/19 CBOSA; uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNP/1197/1/8, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995 r., K 14/95 - Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12). Poglądy te należy podzielić i uznać za zasadne w odniesieniu do § 3 zaskarżonego aktu. Przyjęta w Uchwale regulacja nie jest do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa. Jak stanowi bowiem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Norma art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP stanowi natomiast, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a. 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. Ponadto, w art. 5 u.o.a. postanowiono, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie zachodzi jednak w tym przypadku sytuacja unormowana w art. 5 u.o.a. gdyż, jak dowodzi brzmienie § 3 Uchwały zamiarem prawodawcy gminnego nie było nadanie temu aktowi wstecznej mocy obowiązującej. Sąd podziela zatem argumentację Skarżącego przedstawioną w złożonym środku zaskarżenia, że treść § 3 Uchwały zawiera wewnętrzną sprzeczność przez co godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i istotnie narusza art. 4 ust. 1 u.o.a. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może bowiem budzić wątpliwości czy też wprowadzać w błąd.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność Uchwały w części dotyczącej § 3 Uchwały, w zakresie określenia: „z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2016 r.” Wylimitowanie wskazanego określenia usunie istotne naruszenie prawa z treści § 3 Uchwały. Pozostały zakres § 3 zaskarżonej Uchwały odpowiada ustawowemu określeniu wejścia aktu prawnego w życie i jest zgodny z art. 4 ust. 1 u.o.a. Stąd w pozostałym zakresie skargę należało oddalić, stosownie do art. 151 p.p.s.a. Fakt późniejszego uchylecia zaskarżonego aktu nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy.

Sąd, za zgodą stron, rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15z(4) ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1090 ze zm.) w składzie trzyosobowym.