



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 czerwca 2024 r.

Poz. 3362

WYROK NR I SA/WR 260/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Daria Gawlak - Nowakowska
(sprawozdawca)

Sędziowie

Sędzia WSA Dagmara Stankiewicz - Rajchman
Sędzia WSA Andrzej Cichoń

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym
w dniu 24 stycznia 2023 r.

sprawy ze skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Głogowie
na uchwałę Rady Gminy Żukowice z dnia 24 listopada 2020 r., nr XXII/202/2020
w przedmiocie w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie
odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za
pojemnik

stwierdza nieważność § 7 zaskarżonej uchwały w zakresie słów „z mocą obowiązującą od dnia 01stycznia 2021 r.”.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej: Skarżący) jest uchwała nr 206/2020 Rady Gminy Żukowice (dalej: Rada Gminy, Organ) z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2020 r., poz. 6520; dalej: uchwała RG).

Ww. uchwałę zaskarżono na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 239 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w części dotyczącej § 7 wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Zaskarżonej uchwale zarzucono, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm.; dalej: u.o.a.n.) poprzez zawarcie w § 7 uchwały RG sformułowania, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 r. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Nie jest zatem możliwym wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości. Zarówno termin „wejście w życie” oraz „moc obowiązująca” na gruncie skarżonej uchwały mają charakter tożsamy. Zdaniem Skarżącego wprowadzenie dwóch dat wejścia w życie przedmiotowej uchwały godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażającą się w precyzyjnym wskazaniu momentu, od którego spoczywa na mieszkańcach gminy obowiązek zapłaty daniny publicznej w wyższej wysokości.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie, względnie uwzględnienie skargi poprzez stwierdzenie nieważności nie całej uchwały lecz jedynie w § 7 zwrotu po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sąd 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.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 137; dalej: p.u.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również, zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a., orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi, jak i przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie wprowadzają innych kryteriów kontroli aktów prawa miejscowego aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Rolą sądu administracyjnego w niniejszej sprawie jest zatem ocena zaskarżonej uchwały z punktu widzenia jej zgodności z prawem.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Pod pojęciem „aktów prawa miejscowego” należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej: u.s.g.), gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 u.s.g.). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.). Będąca

przedmiotem zaskarżenia uchwała dotyczy wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty na podstawie art. 6c ust. 1, ust. 2, art. 6j ust. 2, ust. 2a, ust. 4, art. 6k ust. 1 pkt, ust. 2, ust. 3, ust. 4a, ust. 4b, ust. 4c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.). Dlatego nie ma przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 u.s.g. - Sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, mimo że od daty podjęcia aktu upłynął ponad rok i uchwała ta została zmieniona.

Z treści skargi wynika, że przedmiotem sporu między stronami jest § 7 zaskarżonej uchwały. Zdaniem Skarżącego treść tego przepisu narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. poprzez stworzenie dwóch momentów wejścia w życie wskazanego aktu prawa miejscowego. Tego stanowiska nie podziela Organ.

W tak zarysowanym sporze rację należy przyznać Skarżącemu. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Nakaz ustanawiania odpowiedniego okresu *vacatio legis* wynika z takich elementów zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; z dnia 22 lutego 2006 r., K 48/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15) i zasada prawidłowej legislacji (zob. np. wyroki TK: z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; z dnia 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75). Obowiązek ten Trybunał Konstytucyjny szczególnie podkreśla w odniesieniu do przepisów prawa podatkowego, gdyż w przypadku tych przepisów obowiązek ten jest istotną gwarancją, że zobowiązane podmioty będą miały odpowiedni czas na pokierowanie swymi interesami majątkowymi (zob. np. orzeczenia TK: z dnia 11 września 1995 r., P 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 3, i z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2). Wyznaczony przez ww. przepis 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za „minimalny standard” (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92). Zasadą nadrzędną jest jednak zasada „odpowiedniości” okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis* (por. orzeczenie TK z dnia 1 czerwca 1993 r., P 2/92, OTK 1993, nr 2, poz. 20).

W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji). Ustawą tą jest wskazywana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Powyższe zostało powtórzone w treści art. 42 u.s.g.

Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej określönemu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a to z kolei oznacza, że od tego momentu adresaci norm w nim wyrażonych mają obowiązek ich przestrzegania przestrzegać norm wyrażonych w tym akcie (przepisie), a właściwe organy władz publicznych - stosować te normy. Od dnia wejścia w życie wszyscy, których dany akt normatywny dotyczy, mają obowiązek zachowywać się zgodnie z zawartymi w nim normami.

Sąd wskazuje, że pojęcie „wejście w życie” aktu normatywnego oznacza początek jego „obowiązywania”. Zatem Rada Gminy podejmując uchwałę powinna przyjmować, że „wejście w życie aktu prawa miejscowego” oznacza „uzyskanie mocy obowiązującej przez normy prawne” zawarte w tym akcie prawa miejscowego, a więc moment, od którego adresaci norm prawnych zawartych w danym akcie normatywnym mają obowiązek przestrzegać tych norm, a organy stosujące prawo - stosować je. Na określenie tego terminu powinien używać określenia „wejście w życie” (por. G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, WK 2016, LEX/el).

W § 7 zaskarżonej uchwały wskazano, że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 r. Zdaniem Sądu takie sformułowanie, w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 24 listopada 2020 r., oznacza, że istnieją wątpliwości, czy intencją Organu było, aby weszła ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czy też z dniem 1 stycznia 2021 r. Natomiast data wejścia w życie uchwały musi jednak jednoznacznie wynikać z treści przepisu, a nie z jego interpretacji dokonanej przez samego prawodawcę w późniejszym terminie, w postępowaniu sądowym.

Reasumując, Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 7 zaskarżonej uchwały narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.