



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 14 czerwca 2024 r.

Poz. 3398

### WYROK NR I SA/WR 257/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

SWSA Dagmara Dominik-Ogińska  
(sprawozdawca)

Sędziowie:

SWSA Daria Gawlak-Nowakowska  
AWSA Iwona Solatycka

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym  
w dniu 02 lutego 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie

na uchwałę Rady Gminy Żukowice

z dnia 10 grudnia 2020 r. nr XXIII/208/2020

w przedmiocie § 4 uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za

gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty i ustalenia stawki

opłaty za pojemnik

**I. stwierdza nieważność § 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”;**

**II. w pozostałym zakresie oddala skargę.**

## Uzasadnienie

### 1. Postępowanie przed Sądem pierwszej instancji

**1.1.** Pismem z dnia 9 marca 2022 r. Asesor Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej Prokurator, Skarżący) wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Żukowice (dalej uchwała Rady Gminy) z dnia 10 grudnia 2020 r. nr XXIII/208/2020 w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 14 grudnia 2020 r., poz. 6974) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Uchwałę zaskarżono w części dotyczącej § 4 zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.; dalej u.o.a.n.) polegającego na wskazaniu w § 4 uchwały Rady Gminy, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r. Wniesiono o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

**1.2.** W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi ewentualnie o uwzględnienie skargi w części poprzez stwierdzenie nieważności nie całej uchwały, lecz jedynie w § 4 zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Wskazała, że stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 u.o.a.n. regułą jest, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Powołany przepis wskazuje, że termin ten ma charakter terminu minimalnego, a lokalny prawodawca może ustalić późniejszy termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego. W niniejszym przypadku od ogłoszenia do dnia wejścia w życie minęło 16 dni, zatem należy przyjąć, że realizując dyspozycję wyrażoną w art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akt ten określił termin wejścia w życie dłuższy niż 14 dni.

### 2. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje.

#### 2.1. Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

**2.2.** 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 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 powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

**2.3.** Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Konstytucja wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Z kolei w myśl 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.

Przepis § 4 zaskarżonej uchwały Rady Gminy przewiduje, że: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r.”. Uwzględniając powyższe rozważania należy stwierdzić, że przepis § 4 uchwały Rady Gminy zawiera niezgodne z prawem uregulowanie. Trafnie argumentuje Skarżący, że zgodnie z przepisami prawa dla skutecznego wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagany jest upływ okresu 14 dni od dnia jej ogłoszenia. W judykaturze ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. 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 (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r. sygn. akt II FSK 1271/19, LEX nr 3065762; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96, OSNP 1997 r., nr 1, poz. 8; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12). W demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życia aktu prawa miejscowego

nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać obywatela w błąd. Sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie w aktach prawa miejscowego zawiera załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej ZTP). Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do ZTP, ma charakter wyczerpujący, zatem przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Brzmienie § 4 uchwały Rady Gminy jest niezgodne z ww. przepisem, czym rażąco narusza zasadę przyzwoitej legislacji wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Przepis § 4 zaskarżonej uchwały Rady Gminy nie jest czytelny i może wprowadzać w błąd jej adresatów, co do daty wejścia w życie tej uchwały. Należy wskazać, że początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. Taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego. Inna jest data wejścia w życie aktu na podstawie wskazanego w § 4 uchwały Rady Gminy terminu i inna na podstawie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Określenie momentu wejścia w życie uchwały, w taki sposób jak wskazuje § 4 uchwały Rady Gminy, nie warunkuje wejścia w życie tego aktu normatywnego od jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Stanowi to w ocenie Sądu istotne naruszenie prawa.

Sąd podziela zatem argumentację Skarżącego przedstawioną w skardze, że treść § 4 uchwały Rady Gminy zawiera wewnętrzną sprzeczność przez co godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP i istotnie narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może bowiem budzić wątpliwości czy też wprowadzać w błąd.

**2.4.** Jednocześnie uznaje się, że niewątpliwą intencją uchwalodawcy było, aby uchwała Rady Gminy weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. W innym wypadku zamieszczenie § 4 byłoby w ogóle zbędne, skoro z mocy prawa uchwała weszłaby w życie 14 dni od daty publikacji. Takie rozumienie spornego przepisu przez organy gminy niewątpliwie wynika też z odpowiedzi na skargę.

**2.5.** Intencja taka nie budzi wątpliwości także ze względu na materię regulowaną uchwałą, którą należy uznać za materię podatkową. Wynika to z faktu, że do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa - Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, z późn. zm. [...] (art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2020 r., poz. 1439). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż zmiany w regulacjach podatkowych nie mogą następować w trakcie okresu podatkowego (orzeczenie TK z dnia 29 marca 1994 r., sygn. akt K 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 49-50). Zdaniem TK daleko idąca, swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak w swoisty sposób równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji. Zasady te - stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa - wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* (orzeczenia TK z dnia: 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 78-79; 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, OTK 1994, cz. II., s. 49-51) oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych. W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie mogą być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań (orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, s. 301).

Skoro nie budzi wątpliwości, że uchwała Rady Gminy zawiera regulacje o charakterze podatkowym to ustalenie *vacatio legis* dłuższego niż 14 dni od daty publikacji z całą pewnością lepiej realizuje te zasady i zapewnia większą pewność prawa. Tym bardziej, że z żadnych okoliczności nie wynika, aby uchwała Rady Gminy była w jakimkolwiek stopniu realizowana przed 1 stycznia 2021 r. Stąd też uwzględnienie skargi zgodnie z jej wnioskiem naruszałoby powyższe zasady powodując, iż uchwała weszłaby w życie w trakcie okresu podatkowego. Nie usunęłoby też podstawowej sprzeczności wynikającej z rzeczywistej daty realizacji uchwały.

**2.6.** Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy w części dotyczącej jej § 4 w zakresie określenia: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Wyeliminowanie wskazanego zwrotu usunie istotne naruszenie prawa z treści § 3 uchwały Rady Gminy. Pozostały zakres § 4 zaskarżonej uchwały Rady Gminy odpowiada

ustawowemu określeniu wejścia aktu prawnego w życie i jest zgodny z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Sąd w pozostałym zakresie skargę należało oddalić, stosownie do art. 151 p.p.s.a.

**2.7.** Sąd, za zgodą stron, rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15zszs(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.