



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 sierpnia 2024 r.

Poz. 4364

WYROK NR I SA/WR 847/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 sierpnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Andrzej Cichoń,

Sędzia WSA Jarosław Horobiowski
(sprawozdawca),

Sędzia WSA Dagmara Stankiewicz-
Rajchman,

Starszy specjalista Aleksandra Połaczewska,

po rozpoznaniu w Wydziale I,

na rozprawie w dniu 29 sierpnia 2023 r.

sprawy ze skargi: Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Głogowie

na uchwałę Rady Miejskiej Wąsosza

z dnia 1 lutego 2019 r. nr V/24/19

w przedmiocie § 3 uchwały w sprawie określenia metody ustalania opłaty

za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty:

I. stwierdza nieważność § 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jednak nie wcześniej niż”;

II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

1. Rada Miejska Wąsosza (dalej: Rada) w dniu 1 lutego 2019 r. podjęła uchwałę V/24/19 w sprawie określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty i stawki za pojemnik (dalej: Uchwała). Publikacja zaskarżonej uchwały miała miejsce w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 13 lutego 2019 r. pod poz. 1022.

2. Postępowanie przed Sądem I instancji.

2.1. Pismem z dnia 11 października 2022 r. Asesor Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej: Asesor, skarżący) wniósł skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zarzucając jej naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1523, ze zm.; dalej: u.o.a.n.). Uchwała została zaskarżona w części obejmującej § 3.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że nie jest możliwe wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości, co – zdaniem Skarżącego – w sprawie zaszło. Stosownie bowiem do 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 ogłosi termin dłuższy. Skarżący podniósł zatem sprzeczność brzmienia § 3 Uchwały (określonego w skardze omyłkowo jako § 5) z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Mając to na uwadze, wniesiono o stwierdzenie nieważności Uchwały w zaskarżonej części.

2.2. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Wąsosza wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że Uchwała zawiera jedynie trzy jednostki redakcyjne - paragrafy i w ogóle nie zawiera § 5, na który powołuje się skarżący w punkcie II skargi. Z kolei kwestia wejścia w życie uchwały została uregulowana w § 3, który zawiera odmienną treść niż cytowana w skardze. W § 3 wskazano, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jednak nie wcześniej niż 1 marca 2019 r.”.

Ponadto zaskarżona Uchwała, stosownie do wymogu wynikającego z art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559), została (przed skierowaniem do publikacji) przedłożona organowi nadzoru – Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, w ustawowym terminie 7 dni od jej podjęcia, a organ ten nie stwierdził naruszenia prawa.

Rada i Burmistrz – przyjmując, że zarzuty skargi odnoszą się do § 3 Uchwały – podkreślili, że nie podziela poglądu, że zakwestionowana jednostka redakcyjna ustanawia dwie daty wejścia Uchwały w życie.

Zaznaczono, że przedmiotowa Uchwała jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy generalne, powszechnie obowiązujące, skierowane do nieokreślonej liczby adresatów, a podstawę kompetencyjną jej wydania stanowił art. 6kustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r., poz. 1297 ze zm.; dalej: u.c.p.g.).

Zdaniem organów art. 4 ust. 1 u.o.a.n. wyraża ogólną zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni i zasada ta nie została naruszona.

Treść przedmiotowej jednostki redakcyjnej składa się z dwóch członów. W pierwszej części zdania wyrażono główną regułę wejścia w życie uchwały, to jest 14 dni od ogłoszenia. Drugi człon spornego paragrafu nie ustanawia natomiast odrębnego terminu wejścia w życie, a stanowi jedynie dopełnienie pierwszego w postaci ograniczenia w zakresie wejścia w życie: „jednakże nie wcześniej niż z dniem 1 sierpnia 2016 r.”. Zdanie to należy czytać łącznie i łącznie interpretować.

Skarżący – cytując w punkcie II skargi – treść spornej regulacji, pominęła użyty w niej wyraz „jednakże”, który w interpretacji językowej przepisu ma istotne znaczenie. Jest to spójnik przeciwstawny, który określa dwie przeciwstawne sobie daty wejścia w życie Uchwały, które nie mogą być stosowane zamiennie ani łącznie.

Podkreślono, że wolą uchwałodawcy (Rady), było takie ukształtowanie terminu wejścia w życie Uchwały, aby jednocześnie dochować 14-dniowego terminu ustawowego *vacatio legis*, a jednocześnie ustalić termin graniczny, od którego Uchwała najwcześniej może wejść w życie, tj. dzień 1 marca 2019 r. (w odpowiedzi na skargę omyłkowo podano datę 1 sierpnia 2016 r.). Radzie zależy również na kształtowaniu kwestii związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wymiarze pełnych miesięcy, z uwagi na to, że wysokość opłat ustalana jest w wymiarze miesięcznym i przepisy nie przewidują jej dzielenia na części miesiąca.

Takie kształtowanie przepisów Uchwały, związanych z jej wejściem w życie, jest wymuszone nieprecyzyznością przepisów u.o.a.n., która nie określa dokładnego terminu przeznaczonego na publikację uchwał rad miejskich, zaś Rada ani Burmistrz nie mają wpływu na termin ich publikacji. W art. 3 u.o.a.n. wskazano bowiem, że akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Niezwłoczność terminu publikacji, w przypadku zaskarżonej uchwały, wynosiła 13 dni.

W odniesieniu do żądania unieważnienia zaskarżonej części uchwały, odwołano się do poglądu wyrażonego w wyroku NSA z dnia 23 lutego 2022 r., III OSK 2954/21, CBOSA, zgodnie z którym z art. 91 u.s.g. wyraźnie wynika, że podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność zarządzenia organu gminy, może być wyłącznie istotne naruszenie prawa, przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.

W ocenie organu, zaskarżona w części Uchwała, nie jest dotknięta żadną z ww. wad istotnego naruszenia prawa. Nie narusza w szczególności żadnych zasad demokratycznego państwa prawa.

Końcowo wskazano, że na tle wykonywania Uchwały nie powstały jakiegokolwiek spory administracyjne czy postępowania, w tym takie, w których obywatele powoływali by się na nieprecyzyzność określenia jej wejścia w życie.

2.3. W piśmie z dnia 13 marca 2023 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej: Prokurator, skarżący) wskazał, że Asesor nie otrzymał przedłużenia votum na okres po dniu 11 lutego 2023 r., lecz poprzednie pismo sygnowane przez Asesora pozostaje skuteczne, a zawarte w nim twierdzenia Prokurator podtrzymuje.

3. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

3.1. Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Na mocy art. 3 § 2 pkt 5) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634; dalej: p.p.s.a.) kontrola ta obejmuje także 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. Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a, które to ograniczenie nie ma zastosowania w rozpatrywanej sprawie, dotyczy bowiem indywidualnych interpretacji podatkowych.

3.2. Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

3.3. 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 (Dz.U. z 2023 r., poz. 40; dalej: u.s.g.) – Sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały w całości lub w części. Stosownie do powołanego art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem (chyba, że przepis szczególnie wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności).

W 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 poglądów wypracowanych 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.

3.4. W rozpatrywanej sprawie stwierdzić należy kwalifikowane (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 w dniu 13 lutego 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 1022, a więc – w świetle tej normy – jej wejście w życie nastąpiło w dniu 28 lutego 2019 r. Druga norma z § 3 Uchwały wskazuje na wejście uchwały w życie nie wcześniej niż z dniem 1 marca 2019 r.

Są to dwie różne daty, a zatem zaskarżony przepis Uchwały zawiera oczywistą wewnętrzną sprzeczność.

3.5. Przyjęta w uchwale regulacja nie jest do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa. Jak bowiem stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP), 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. Przepisy art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP stanowią 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.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. Ponadto, w art. 5 u.o.a.n. postanowiono, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

3.6. W sprawie niniejszej nie zachodzi jednak sytuacja unormowana w art. 5 u.o.a.n., 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.n. Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może bowiem budzić wątpliwości czy też wprowadzać w błąd.

3.7. Jednocześnie uznać należy, że niewątpliwą intencją uchwałodawcy było, aby Uchwała weszła w życie z dniem 1 marca 2019 r. W innym wypadku zamieszczanie tej daty w § 3 byłoby w ogóle zbędne, skoro z mocy prawa Uchwała weszłaby w życie 14 dni od daty publikacji.

Intencja taka nie budzi wątpliwości także ze względu na materię regulowaną Uchwałą, to jest opłaty zrównane z podatkami. Za utrwalony pogląd Konstytucyjny należy uznać stanowisko, że zmiany w regulacjach podatkowych nie mogą następować w trakcie okresu podatkowego. Pogląd taki wielokrotnie wyrażał Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „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 „odpowiedniej” *vacatio legis* (por. orzeczenia z dnia: 24 maja 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 78-79 oraz 18 października 1994 r., 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 z dnia 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, s. 301).

Gdy chodzi o legislację podatkową, to w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, że „nie jest – w zasadzie – dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku (orzeczenie z dnia 29 marca 1994 r., K. 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 49-50). Zmiany takie, gdy chodzi o obecne ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (orzeczenie z 28 grudnia 1995 r., K. 28/95, OTK ZU nr 3/1995, s. 204-205). Nie są to wprawdzie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstępianie od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne.” (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.)

W niniejszej sprawie okresem rozliczeniowym dla opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest miesiąc kalendarzowy. Uzasadnione jest, więc twierdzenie, że wszelkie zmiany w wysokości opłaty (posiadającej zresztą pewne cechy podatku) powinny następować z pierwszym dniem miesiąca. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że jest to regulacja o charakterze podatkowym, do której w pełni mają zastosowanie przytoczone powyżej poglądy Trybunału. Ustalenie *vacatio legis* dłuższego niż 14 dni od daty publikacji z całą pewnością lepiej realizuje te zasady i zapewnia większą pewność prawa. Z żadnych natomiast okoliczności nie wynika, aby zaskarżona Uchwała była w jakimkolwiek stopniu realizowana przed dniem 1 marca 2019 r.

Końcowo należy też zwrócić uwagę, że kwestionowany przepis Uchwały wcale nie zapewniał jej obowiązywania od początku miesiąca w sytuacji, gdyby została ona opublikowana w taki sposób, że termin 14-dniowy upływałby po dacie 1 marca 2019 r. O tym, że sytuacji takiej nie można było wykluczać, a organ uchwałodawczy i Burmistrz nie mają na to wpływu, wyraźnie wskazywano w odpowiedzi na skargę.

3.8. Natomiast uwzględnienie skargi zgodnie z wnioskiem skarżącego, tj. stwierdzenie nieważności zaskarżonego § 3 Uchwały w całości, skutkowałby pozbawieniem jej całej normatywnej treści odnoszącej się do momentu wejścia jej w życie i to ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), ingerując nieproporcjonalnie w obszar istotnego zakresu funkcjonowania wspólnoty samorządowej. W okolicznościach sprawy byłoby to nie tylko nieusprawiedliwione, lecz także w ogóle niepotrzebne, skoro stwierdzenie nieważności jednej ze sprzecznych ze sobą norm eliminuje istotną wadliwość Uchwały.

3.9. Mając powyższe na uwadze – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – Sąd stwierdził nieważność Uchwały w części dotyczącej jej § 3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jednak nie wcześniej niż”. Wylimitowanie wskazanego określenia usuwa 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.n.

Stąd też w pozostałym zakresie skargę należało oddalić, stosownie do art. 151 p.p.s.a.