



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 sierpnia 2024 r.

Poz. 4366

### WYROK NR I SA/WR 17/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 sierpnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Dagmara Dominik-Ogińska

Sędzia WSA Piotr Kieres (sprawozdawca)

Sędzia WSA Dagmara Stankiewicz-Rajchman

Specjalista Anna Terlecka

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie

w dniu 31 sierpnia 2023 r.

sprawy ze skargi: Prokuratora Rejonowego w Głogowie

na uchwałę Rady Miejskiej Wąsosz nr X/68/15 z 6 października 2015 r.

w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz

wysokości tej opłaty i stawki za pojemnik - w zakresie § 2 ust. 3; § 3 ust. 5, ust. 5a,

ust. 6; § 7 uchwały:

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie części § 7: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jednak nie wcześniej niż”;**

**II. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 2 ust. 3, § 3 ust. 5, ust. 5a, ust. 6.**

## Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Głogowie (dalej jako: Prokurator, Skarżący) zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej Wąsosz z 6 października 2015 r. nr X/68/15 w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowane odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty i stawki za pojemniki – dalej jako uchwała, w części tj. w zakresie przepisów § 2 ust. 3, § 3 ust. 5, ust. 5a i ust. 6 oraz § 7 uchwały, stawiając dwa zarzuty. W pierwszy podniósł wydanie uchwały z naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.) – dalej jako u.o.a. przez wskazanie w § 7 uchwały dwóch dat wejścia w życie uchwały: 1) po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Województwa Dolnośląskiego oraz 2) nie wcześniej niż 1 stycznia 2016 r. Drugi zarzut obejmował naruszenie art. 7, art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6k ust. 4 ustawy z o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez przekroczenie delegacji ustawowej w § 2 ust. 3, § 3 ust. 5, ust. 5a, i ust. 6 uchwały, polegające na powiązaniu opłaty ryczałtowania od gospodarstwa domowego z określoną liczbą osób tworzących to gospodarstwo, gdy ustawa nie dawała takiego uprawnienie. W oparciu o zarzuty skargi wniesiono o stwierdzenie nieważności uchwały w części.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że nie jest możliwym wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości. Wprowadzenie dwóch dat 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 zakresie drugiego zarzutu Prokurator uznał, że na dzień podjęcia uchwały brak było uprawnienia po stronie organu gminy do tworzenia dodatkowego kryterium określającego liczbę osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, których zaistnienie umożliwiło naliczanie stawki ryczałtowej od gospodarstwa domowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wąsosz wniosła o jej oddalenie w całości, argumentując, że w praktyce uchwała zaczęła być stosowana od 1 stycznia 2016 r, czyli po 78 dniach od publikacji (opublikowana w dniu 14.10.2015 r. w Dz. Urz. Woj. Doln. z 2015 pod poz. 4212), a więc zasada, by pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie minęło minimum 14 dni nie została naruszona. Odnosząc się do zarzutu nieważności § 2 ust. 3, § 3 ust. 5, ust. 5a, ust. 6 uchwały podniesiono, że celem wprowadzenia regulacji było obniżenie opłaty dla gospodarstw wieloosobowych znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji ekonomicznej.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:**

Na podstawie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022, poz. 2492 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Skargę została uwzględniona.

Uznając zasadność skargi Sąd w pierwszej kolejności wskazuje, że stosownie do wskazanego art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem (chyba, że przepis szczególnie wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności). W ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023, poz. 40 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 ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, powoduje 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 nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego, będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Ponadto Sąd wskazuje, że podnoszone w skardze mankamenty dotyczące aktu prawa miejscowego były już przedmiotem rozważań tut. Sądu m.in. w wyroku z 28 marca 2023 r. o sygn. akt I SA/Wr 248/22 - odnośnie pierwszego zarzutu skargi, a w wyroku z 20 kwietnia 2020 r. o sygn. akt II SA/Wr 515/20 względem drugiego zarzutu skargi. Skład orzekający w wyniku analizy stanu faktycznego niniejszej sprawy i kontekstu prawnego go dotyczącego podziela zawarte w wymienionych wyrokach poglądy i przyjmując za własne oraz posłużył się nimi - jako własnymi, argumentując niniejsze rozstrzygnięcie.

W rozpatrywanej sprawie pierwszym kwestionowanym przez Prokuratora przepisem jest § 7 uchwały. Powołany przepis zawiera dwie normy prawne, wzajemnie się wykluczające. Pierwsza z nich określa wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od Jej ogłoszenia. Ogłoszenie uchwały nastąpiło 14 października 2015 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 4212, zatem wejście w życie uchwały nastąpiło 28 października 2015 r. Druga norma z § 7 uchwały wskazuje na uzyskanie przez uchwałę mocy obowiązującej od 1 stycznia 2016 r. Skoro są to dwie różne daty, to przepis zawiera wewnętrzną sprzeczność, bowiem określa, że początek obowiązywania uchwały jako całości nastąpił w różnych terminach. W orzecznictwie wskazuje się, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „wesły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie (por. 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). Rozważania te należy uznać za zasadne w odniesieniu do § 7 zaskarżonej uchwały. Można mieć bowiem wątpliwości czy uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 28.10.2015 r., czy też z dniem 1.01.2016 r., gdy początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. Przyjęta w uchwale regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego.

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. 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 (art. 4 ust. 2 u.o.a.). Przepis art. 5 stwierdza, że uregulowania art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Paragraf 5 zaskarżonej uchwały nie odpowiada przywołanym regulacjom ustawowym. Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa u.o.a. Z powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Powtórzeniem normy Konstytucyjnej jest art. 42 ustawy o samorządzie gminnym – „Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r.

o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. ...).”, a w u.o.a. jest to powoływany już art. 4 ust. 1. Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 5 zaskarżonej uchwały godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i narusza art. 4 ust. 1 u.o.a., albowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Natomiast względem różnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla gospodarstwa domowego w zależności od liczby osób wchodzących w skład tegoż gospodarstwa to w stanie prawnym obowiązującym od 1 lutego 2015 r. brak jest normy ustawowej, z której można wywieść, że niezależnie od przyjętej metody dla „gospodarstwa domowego” – stawki ryczałtowej istnieje kompetencja do dalszego jej różnicowania, w szczególności poprzez uzależnianie jej wysokości od ilości osób tworzących gospodarstwo. Zgodnie z art. 6j ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) – dalej jako u.c.p.g. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowi iloczyn: 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub 3) powierzchni lokalu mieszkalnego - oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. Zgodnie z art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy przewidziano możliwość uchwalenia jednej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Zgodnie więc z powołanym w zdaniu poprzednim przepisem możliwe jest uchwalenie tylko jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego. Wyklucza to wprowadzenie w ramach tej metody dodatkowego kryterium różnicującego wysokość stawki opłaty, jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących. Wskazane stanowisko znajduje oparcie w przykładach orzecznictwa sądów administracyjnych, w których wskazano, że użyte w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. sformułowanie „jedna stawka”, wyklucza możliwość różnicowania stawki opłaty, gdyż prowadziłoby to do uchwalenia kilku stawek (co najmniej dwóch) co w oczywisty sposób, byłoby sprzeczne z treścią przepisu (por. np. NSA w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r. II FSK 2113/19, z dnia 24 lutego 2021 r. III OSK 3585/21, z dnia 5 maja 2016 r. II FSK 16/16, z dnia 25 listopada 2020 r. II FSK 1853/20, z dnia 19 lutego 2019 r. II FSK 3267/18 – dostępne w CBOSA).

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził w pkt I wyroku nieważność uchwały w zakresie części § 7 uchwały - określenia: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jednak nie wcześniej niż”. Wyeliminowanie wskazanego określenia usunie istotne naruszenie prawa z treści § 7 uchwały. Pozostały zakres § 7 zaskarżonej uchwały odpowiada ustawowemu określeniu wejścia aktu prawnego w życie i jest zgodny z art. 4 ust. 1 u.o.a. Natomiast w pkt II Sąd stwierdził nieważność § 2 ust. 3, § 3 ust. 5, ust. 5a ust. 6 uchwały jako przepisów różnicującego stawkę dla gospodarstwa domowego wydanych bez podstawy prawnej.