



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 817

WYROK NR II SA/WR 109/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)

Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)

asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 czerwca 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Legnicy
na uchwałę Rady Gminy Ruja
z dnia 30 czerwca 2021 r. nr XV/117/2021
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ruja

**stwierdza nieważność § 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą
od dnia 1 września 2021 r.”.**

Uzasadnienie

Uchwałą nr XV/117/2021 r. z dnia 30 czerwca 2021 r. Rada Gminy Ruja zmieniła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ruja. W § 3 postanowiła, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2021 r.”

Powyższą uchwałę w części obejmującej § 3, we fragmencie zawierającym sformułowanie „z mocą obowiązującą od 1 września 2021 r.” zaskarżył Prokurator Prokuratury Rejonowej w Legnicy (dalej: strona skarżąca), zarzucając naruszenie art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.). Argumentując podniesiony zarzut, strona skarżąca podała, że uchwała z dnia 30 czerwca 2021 r. została opublikowana w stosownym Dzienniku Urzędowym w dniu 13 lipca 2021 r. Zwróciła uwagę, że przepis § 3 tej uchwały ustanawia dwie różne daty jej wejścia w życie – z jednej strony wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, czyli z dniem 27 lipca 2021 r., z drugiej ma moc obowiązującą od 1 września 2021 r.

W odpowiedzi na skargę organ administracyjny wniósł o jej oddalenie nie dopatrując się istotnego naruszenia prawa materialnego podniesionego przez stronę skarżącą i stwierdzając, że właściciele nieruchomości nie zgłaszali wątpliwości co do daty wejścia w życie uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Na podstawie art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 – 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Dokonując kontroli zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały w oparciu o przytoczoną wyżej regulację prawną, Sąd stwierdził, że przedmiotowa skarga zasługuje na uwzględnienie.

W niniejszej sprawie sporną kwestią jest sformułowanie przepisu końcowego przedmiotowej uchwały Rady Gminy określającego dzień jej wejścia w życie – jego brzmienie wskazuje bowiem na dwie różne daty.

Przystępując do rozpoznania powyższego sporu w pierwszej kolejności wskazać należy, że bez wątpienia zaskarżona uchwała jest aktem normatywnym, a więc generalnym, abstrakcyjnym i powszechnie obowiązującym. Powołana przez stronę skarżącą ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1-3 stanowi, że 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 (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes 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 tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2). Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia (ust. 3).

Przytoczone wyżej przepisy wyraźnie zatem wskazują, że akt normatywny wchodzi w życie w określonym, konkretnym momencie. Co za tym idzie, zawarte w takim akcie unormowanie regulujące kwestię jego wejścia w życie nie może być sformułowane w sposób dwuznaczny, rodzący wątpliwości co do rzeczywistej daty rozpoczęcia obowiązywania tego aktu. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wyrażano

pogląd, że niejednoznaczna regulacja kwestii wejścia uchwały w życie jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa (przykładowo: wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2022 r., sygn. akt I SA/Wr 125/22 i z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 515/20; wyroki WSA w Łodzi z 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 125/20 i z dnia 6 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 478/22, wyrok WSA w Warszawie z 5 listopada 2020 r, sygn. akt VIII SA/Wa 382/20 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze dotychczas przytoczoną regulację prawną oraz poczynione do niej uwagi, rację przyznać trzeba stronie skarżącej, że § 3 zaskarżonej uchwały jest wadliwy. Z jego treści wynikają bowiem dwie różne daty jej wejścia w życie – jedna wynikająca ze sformułowania „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia”, w sytuacji, gdy uchwała została ogłoszona we właściwym Dzienniku Urzędowym 13 lipca 2021 r., z kolei druga data została ustalona konkretnie na 1 września 2021 r. Zaznaczenia przy tym wymaga, iż słusznie zauważyła strona skarżąca, że określenia „wejście w życie” i „moc obowiązująca” mają znaczenie tożsame. 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 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 – dostępny jw.; uchwała SN z 24 maja 1996 r., publ. w I PZP 12/96, publ. w OSNP/1197/1/8, orzeczenie TK z 24 października 1995 r., K 14/95, publ. W Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12).

Odnosząc się do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę, Sąd zwraca uwagę, że o legalności przyjętego w zakwestionowanej uchwale rozwiązania w zakresie jej wejścia w życie nie może przesądzać okoliczność niezgłaszania wątpliwości przez właścicieli nieruchomości. Rozstrzygające znaczenie ma w tym przypadku sprzeczność przyjętego w § 3 uchwały rozwiązania z obiektywnym porządkiem prawnym.

W konsekwencji powyższych ustaleń jako zasadne należało ocenić zarzuty skargi podnoszące istotne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tym samym, na podstawie powołanego na wstępie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność § 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 września 2021 r.”

Wyjaśnić tutaj należy, iż organ administracyjny, ustosunkowując się w odpowiedzi na skargę do zarzutów strony skarżącej, nie sprecyzował, która z dat wynikających ze spornego przepisu uchwały była objęta jego intencją. W związku z tym Sąd uwzględnił wniosek strony skarżącej, jako odwołujący się do zasady ogólnej wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewidującej wejście w życie przepisów powszechnie obowiązujących po upływie 14 dni od daty ich ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie powołanego art. 147 § 1 p.p.s.a.