



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2024 r.

Poz. 2116

WYROK NR I SA/WR 623/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 listopada 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Marta Semiczek

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk
(sprawozdawca)

Asesor WSA Iwona Solatycka

po rozpoznaniu w dniu 10 listopada 2021 r. w Wydziale I
na posiedzeniu niejawnym
sprawy ze skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Głogowie
na uchwałę Rady Gminy Niechlów
z dnia 28 lutego 2019 r. nr VII/31/2019
w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami
komunalnymi, ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz stawki za pojemnik o
określonej pojemności

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w odniesieniu do § 4 tej uchwały w zakresie
określenia: „z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2019 r.”.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Niechlów (dalej: Rada Gminy, organ) w dniu 28 lutego 2019 r. podjęła uchwałę nr VII/31/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności (dalej: uchwała). Materialnoprawną jej podstawę stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, dalej: u.s.g.) oraz art. 6j ust. 2a i art. 6k ust. 1 i ust. 3 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm., dalej: u.c.p.g.).

Pismem z 28 kwietnia 2021 r. Asesor Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł skargę na ww. uchwałę zarzucając, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa, a to art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Naruszenia tego skarżący upatruje we wskazaniu w § 4 uchwały dwóch dat wejścia w życie uchwały, co wyraża się we wskazaniu, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2019 r. W uzasadnieniu skargi Prokurator argumentował, że wobec treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie jest możliwe wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości. Zarówno termin „wejście w życie” oraz „moc obowiązująca” na gruncie zaskarżonej uchwały mają charakter tożsame. W ocenie Prokuratora wprowadzenie dwóch dat wejścia w życie uchwały godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażającą się w precyzyjnym wskazaniu momentu, od jakiego spoczywa na mieszkańcach gminy obowiązek zapłaty daniny publicznej w wyższej wysokości.

Mając to na uwadze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego ewentualnie o oddalenie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego. W przypadku zaś uwzględnienia skargi, organ wniósł o odstąpienie od obciążania zaskarżonego organu kosztami postępowania. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę Rada Gminy argumentowała, że zaskarżona uchwała utraciła moc wraz z wejściem w życie uchwały Rady Gminy Niechlów z dnia 27 lutego 2020 r. nr XXII/146/2020, co wynika z jej § 4. Organ wskazał, że w dacie złożenia skargi zaskarżona uchwała nie obowiązywała, zatem postępowanie w sprawie jest bezprzedmiotowe. Na poparcie poglądu przywołała orzecznictwo sądów administracyjnych, w świetle których uchylene zaskarżonego aktu prawa miejscowego po wniesieniu skargi nie czyni skargi bezprzedmiotową. Sytuację tę należy bowiem odróżnić od okoliczności sprawy, gdzie utrata mocy obowiązującej uchwały nastąpiła przed datą złożenia skargi. Rada Gminy nie zgodziła się ponadto z zarzutem naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 2 konstytucji RP argumentując, że pojęcia „wejście w życie” i „moc obowiązująca” nie są tożsame. Uchwała nie mogła bowiem być stosowana wcześniej niż w dacie jej opublikowania, a więc wskazaną datę wejścia należy uważać za datę początku ich stosowania. Natomiast daty nabycia mocy przez te akty należałoby traktować jako daty początku ich istnienia (obowiązywania) w systemie prawnym. Taka wykładnia, zdaniem organu, uwzględnia założenie o racjonalności prawodawcy, a co za tym idzie – celowości rozróżnienia tych pojęć w akcie prawnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

W myśl art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019, poz. 2325, dalej: "p.p.s.a.") sąd, uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności.

W pierwszej kolejności Sąd rozważył granice sprawy objętej kontrolą legalności. W skardze Prokurator zażądał stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W przypadku skargi na akt prawa miejscowego, zakres sprawy przed sądem administracyjnym, określa wnoszący skargę. Wiąże się to z faktem, że możliwym jest zaskarżenie uchwały organu jednostki samorządu

terytorialnego jedynie w części. Decyzja wnoszącego skargę na część aktu prawa miejscowego, wyznacza podstawę zaskarżenia takiego aktu. Celem uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym, jest w takim przypadku wyeliminowanie z obrotu prawnego ściśle określonych rozwiązań przyjętych w zaskarżonym akcie, nie zaś całego aktu. Skarżący określa wówczas zakres kwestionowanego aktu, który jego zdaniem powinien zostać pozbawiony mocy prawnej.

Niewątpliwie w sprawie, mimo wnioskowania o stwierdzenie nieważności całej uchwały, w istocie zakres zaskarżenia został ograniczony do § 4 uchwały. Wynika to bezpośrednio ze sformułowanego zarzutu skargi postawionego przez Prokuratora, jak również z uzasadnienia skargi.

W tym stanie rzeczy, Sąd doszedł do przekonania, że zakres zaskarżenia powinien ulec modyfikacji i ogranicza się w istocie do żądania stwierdzenia nieważności jedynie części uchwały w zakresie jej § 4. Sąd nie znajduje innych przyczyn, by zakres zaskarżenia rozszerzyć zgodnie z wnioskiem Prokuratora.

Trzeba też podkreślić, że nie może odnieść skutku argumentacja organu, że utrata mocy obowiązującej uchwały czyni skargę na te uchwałę bezprzedmiotową.

Z akt przedłożonych Sądowi wynika, że zaskarżona uchwała utraciła moc na podstawie § 4 uchwały Rady Gminy z dnia 5 marca 2020 r. nr XXII/146/2020 (opublikowanej w Dz. Urz. Woj. Doln. z 5 marca 2020 r., poz. 1746), choć ze względu na identyczną zasadę unormowania wejścia w życie uchwały z 5 marca 2020 r. – trudno jednoznacznie ustalić datę utraty mocy zaskarżonej uchwały. Jest to jednak uwaga Sądu na marginesie, wobec związania granicami skargi. Ad meritum trzeba jednak wskazać, że utrata mocy obowiązującej uchwały nie oznacza skutków *ex tunc*. Taki skutek odnosi wyłącznie stwierdzenie nieważności uchwały. Do stanów faktycznych, objętych okresem obowiązywania uchwały, ma ona niewątpliwie zastosowanie. Jest więc szczególnie istotne skontrolowanie, w jakim okresie uchwała wiązała mieszkańców gminy i wobec tego, jak kształtowały się w tym okresie ich obowiązki daninowe. Skoro uchwała jest skierowana do wszystkich osób zamieszkujących teren Gminy Niechlów, na których ciąży obowiązek uiszczania daniny publicznej, jest aktem prawa miejscowego. 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 (utraciła moc wobec podjęcia nowej uchwały w tym zakresie).

Przechodząc do istoty sprawy, to trzeba wskazać, że art. 147 § 1 p.p.s.a. pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do u.s.g., gdzie 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.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza 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.

Niewątpliwie, takim istotnym naruszeniem prawa jest sprzeczność zawarta w § 4 zaskarżonej uchwały. Otóż powołany przepis zawiera dwie normy prawne, wzajemnie się wykluczające. Pierwsza z nich określa wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Ogłoszenie uchwały nastąpiło – co Sąd podaje jako fakt notoryjny – w dniu 11 marca 2019 r. (publikacja: Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019 r., poz. 1616), zatem wejście w życie uchwały nastąpiło w dniu 26 marca 2019 r. Druga norma – zawarta w treści § 4 uchwały - wskazuje na uzyskanie przez uchwałę mocy od dnia 1 kwietnia 2019 r. Skoro są to dwie różne daty, to przepis zawiera

wewnętrzna sprzeczność, bowiem określa, że początek jej obowiązywania nastąpił w różnych terminach. W orzecznictwie wskazuje się zaś, 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 „weszyły 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 także w odniesieniu do § 4 zaskarżonej uchwały. Można mieć bowiem wątpliwości, czy uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 26 marca 2019 r., czy też z dniem 1 kwietnia 2019 r. Należy wskazać, że 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 ustawy z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: 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. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, 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. Natomiast art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie ulega wątpliwości, że § 4 kwestionowanej uchwały pozostaje w sprzeczności z powołanymi przepisami. 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 u.o.a.n. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji 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 przepisu konstytucyjnego jest art. 42 u.s.g., zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa przytoczana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a w szczególności treść cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 u.o.a.n.

Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 4 uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Data wejścia w życia 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. Mając zatem na uwadze, że treść § 4 uchwały brzmi: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2019 r.” Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność części uchwały, tj. w odniesieniu wyłącznie do § 4 uchwały w zakresie określenia: „z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2019 r.”. Jak Sąd już wskazał, pierwsza norma zawarta w tym przepisie odpowiada ustawowemu wejściu aktu prawnego w życie (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.), zatem wyeliminowanie drugiej – niezgodnej z zasadami wprowadzania aktów prawnych w życie – usunie istotne naruszenie prawa w tym zakresie. Nie zachodzi bowiem w tym przypadku sytuacja unormowana art. 5 u.o.a.n. jak dowodzi brzmienie § 4 uchwały, zamiarem prawodawcy gminnego nie było nadanie temu aktowi wstecznej mocy obowiązującej, skoro uchwałę podjął w dniu 28 lutego 2019 r. (pomijając dopuszczalność takiej regulacji).

Z tych przyczyn Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części.

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15zss4 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 2020 r., poz. 1842 ze zm.) w składzie trzyosobowym.