



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2024 r.

Poz. 2118

WYROK NR I SA/WR 621/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Marta Semiczek,

Sędzia WSA Tadeusz Haberka,

Sędzia WSA Piotr Kieres (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym
w dniu 5 maja 2022 r.

sprawy ze skargi: Prokuratora Rejonowego w Głogowie

na uchwałę Rady Gminy Niechlów nr XXII/146/2020 z dnia 27 lutego 2020 r.

w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami
komunalnymi, ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz stawki za pojemnik o
określonej pojemności:

**stwierdza nieważność ww. uchwały Rady Gminy Niechlów w części tj. § 5 uchwały - w zakresie
określenia „z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2020 r.”**

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie – podpisana przez Asesora Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej jako Prokurator), jest uchwała Rady Gminy Niechlów z 27 lutego 2020 r. nr XXII/146/2020 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności (opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 5 marca 2020, poz. 1746) – dalej jako Uchwała. Skargą została objęta Uchwała w części dotyczącej Jej § 5. Prokurator zarzucił naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. 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., polegające na wskazaniu w ww. przepisie Uchwały dwóch dat Jej wejścia w życie: 1) – po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz 2) – z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2020 r.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł że nie jest możliwym wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości. Oba terminy (wejście w życie i moc obowiązująca) mają charakter - na gruncie skarżonej Uchwały – tożsame. Stosownie do art. 4 ust. 1 u.o.a. akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny ogłosi termin dłuższy. Wprowadzenie dwóch dat 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Niechlów (dalej jako Rada) wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego. W przypadku zaś uwzględnienia skargi, Rada wniosła o odstąpienie od obciążania zaskarżonego organu kosztami postępowania. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę działający w imieniu Rady Wójt Gminy Niechlów nie zgodził się ze stanowiskiem, że pojęcia wejście w życie oraz moc obowiązująca są pojęciami tożsamymi – Uchwała nie mogła być stosowana wcześniej niż w dacie jej opublikowania. Datę wejścia w życie należy uznać za datę początku stosowania przepisów Uchwały. Datę nabycia mocy przez akt należy traktować jak datę początku istnienia (obowiązywania) w systemie prawnym.

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 2021, poz. 137 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 2022 r. poz. 329 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z 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., poz. 1842 ze zm.), w składzie trzyosobowym.

Skarga okazała się zasadna.

Należy zauważyć, że podnoszone w skardze mankament dotyczący aktu prawa miejscowego Rady był już przedmiotem rozważań tut. Sądu: prawomocny wyrok o sygn. akt I SA/Wr 623/21 z 10 listopada 2021 r. oraz

wyrok z 5 maja 2022 r. o sygn. akt ISA/Wr 622/21. Skład orzekający w wyniku analizy stanu faktycznego niniejszej sprawy i kontekstu prawnego go dotyczącego podziela zawarte w wymienionych wyrokach poglądy i przyjmując za własne posłuży się nimi argumentując niniejsze rozstrzygnięcie. Dodatkowo należy zauważyć, że tożsamość stron postępowania sądowoadministracyjnego, badanej materii niniejszej sprawy (stanu faktycznego), oraz regulacji prawnych ze sprawą, prawomocnie osądzoną w ww. wyroku z 10 listopada 2021 r., obliguje Sąd do uwzględnienia związania wynikającego z art. 170 p.p.s.a. Zgodnie z powołanym przepisem:

„Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.” Jak wskazuje się w poglądach doktryny:

„W wyroku z 25.03.2013 r., II GSK 2322/11, LEX nr 1334127, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu, jeżeli w konkretnym postępowaniu uczestniczą te same podmioty i znajdują w niej zastosowanie te same przepisy prawa co w sprawie wcześniej zakończonej prawomocnym wyrokiem. W krytycznej glosie do tego orzeczenia W. Piątek wyraził pogląd, że dla zaistnienia związania, o jakim mowa w art. 170 p.p.s.a., nie jest wystarczające przyjęcie, że w drugim postępowaniu uczestniczą te same podmioty i obowiązują te same przepisy prawa. Przede wszystkim stan faktyczny tej sprawy powinien wykazywać istotne podobieństwo ze stanem zaistniałym wcześniej, poddanym sądowoadministracyjnej kontroli (W. Piątek, Glosa do wyroku NSA z 25.03.2013 r., II GSK 2322/11, OSP 2015/9, poz. 88).”(B. Dauter [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 170)

Wszystkie wymogi (łącznie ze wskazanym w glosie krytycznej) związania zostały spełnione.

Stosownie do wskazanego art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. (chyba, że przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności). W ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 984 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.). 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.

W rozpatrywanej sprawie stwierdzić należy istotne naruszenie prawa. Powołany w skardze przepis § 5 Uchwały zawiera dwie normy prawne, wzajemnie się wykluczające. Pierwsza z nich określa wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Ogłoszenie uchwały nastąpiło jak już wyżej wskazano – 5 marca 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, poz. 1746, zatem wejście w życie uchwały nastąpiło w dniu 20 marca 2020 r. Druga norma z § 5 Uchwały wskazuje na uzyskanie przez Uchwałę mocy obowiązującej od dnia 1 kwietnia 2020r. 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 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 „weszły 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 § 5 zaskarżonej Uchwały. Można mieć

bowiem wątpliwości, czy uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 20.03.2020 r., czy też z dniem 1.04.2020 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 postanowienia 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 u.s.g. – „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 jej 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.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność Uchwały w części dotyczącej § 5 Uchwały, w zakresie określenia: „z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2020 r.”. Pozostały zakres § 5 zaskarżonej Uchwały odpowiada ustawowemu wejściu aktu prawnego w życie - jako zgodny z art. 4 ust. 1 u.o.a. Wyeliminowanie wskazanego określenia usunie istotne naruszenie prawa z treści § 5 Uchwały. Dodatkowo zaznaczyć należy, że w § 5 Uchwały nie zachodzi przypadek unormowany w art. 5 u.o.a. - nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.