



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 2149

WYROK NR I SA/WR 1008/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

SWSA Dagmara Stankiewicz-Rajchman

Sędziowie:

SWSA Dagmara Dominik-Ogińska
(sprawozdawca)

SWSA Marta Semiczek

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym
w dniu 17 marca 2022 r.

sprawy ze skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śląskich

na uchwałę Rady Miejskiej w Bardzie

z dnia 19 grudnia 2019 r. nr XIII/110/2019

w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty

stwierdza nieważność § 6 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

1. Postępowanie przed Sądem pierwszej instancji.

1.1. Przedmiotem skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śląskich (dalej: Skarżący) jest uchwała nr XIII/110/2019 Rady Miejskiej w Bardzie (dalej: Rada Miejska) z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2020 r., poz. 179; dalej: uchwała RM). Uchwałę RM zaskarżono w części i wniesiono o stwierdzenie jej nieważności w części na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 239 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), poprzez wyeliminowanie z § 6 uchwały RM stwierdzenia „z mocą obowiązującą od dnia 1 marca 2020 r.”. Zaskarżonej uchwale RM zarzucono, iż została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm.; dalej: u.o.a.n.) poprzez zawarcie w § 6 uchwały RM sformułowania, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 marca 2020 r., podczas, gdy w świetle ww. przepisów moment wejścia aktu normatywnego w życie powinien być określony w sposób, który nie jest dotknięty wewnętrzną sprzecznością oraz nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

1.2. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wnosi o oddalenie skargi. Nadto z ostrożności procesowej wnosi o stwierdzenie nieważności w § 6 uchwały RM zwrotu „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od”. W uzasadnieniu Rada Miejska stwierdziła, że ww. przepis § 6 uchwały RM nie wywołuje żadnych problemów interpretacyjnych. Jednakże stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie w jakim żąda Skarżący prowadziłoby do wielu konfliktów interpretacyjnych i problemów faktycznych. Wyeliminowanie wskazanego w skardze stwierdzenia oznaczałoby obowiązek pobrania opłat na podstawie zmienionej metody stawek dodatkowo za okres od dnia 24 stycznia 2020 r. i do dnia 28 lutego 2020 r. Objęcie tego okresu nową metodą i wysokością opłat stałoby w sprzeczności z zamiarem Rady Miejskiej i stanowiłoby bezprawną ingerencję w wyłączne kompetencje przyznane Radzie Miejskiej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 i 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej: u.s.g.); art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 1 oraz art. 6k ust. 2a pkt 1, ust. 3 oraz ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010; dalej: u.c.p.g.). Oznaczałoby to również bezpośrednie naruszenie art. 94 Konstytucji RP. Jednocześnie zaznaczono, że Gmina Bardo na mocy ustawy o finansach publicznych zobowiązana byłaby do żądania wyższej zapłaty począwszy od dnia 24 stycznia 2020 r. do 1 marca 2020 r. Jedynie stwierdzenie nieważności części wskazywanego zapisu uwzględni zarzuty stawiane w skardze przez Skarżącego i nie doprowadzi do konfliktów, które mogłyby powstać po ewentualnym wyroku uwzględniającym skargę.

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

2.1. Skarga jest zasadna.

2.2. Zgodnie z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 137; dalej: p.u.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również, zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a., orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi, jak i przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie wprowadzają innych

kryteriów kontroli aktów prawa miejscowego aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Rolą sądu administracyjnego w niniejszej sprawie jest zatem ocena zaskarżonej uchwały RG z punktu widzenia jej zgodności z prawem.

2.3. Zaskarżona uchwała RM stanowi akt prawa miejscowego. Pod pojęciem „aktów prawa miejscowego” należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 u.s.g.). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.). Będąc przedmiotem zaskarżenia uchwała RM dotyczy wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 1 oraz art. 6k ust. 2a pkt 1, ust. 3 oraz ust. 4a u.c.p.g. 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.

2.4. Z treści skargi jednoznacznie wynika, że przedmiotem sporu między stronami jest treść § 6 zaskarżonej uchwały RM. Zdaniem Skarżącego treść tego przepisu narusza art. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 u.o.a.n. poprzez stworzenie dwóch momentów wejścia w życie uchwały RM. Tego stanowiska nie podziela strona przeciwna.

2.5. W tak zarysowanym sporze rację należy przyznać Skarżącemu. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Nakaz ustanawiania odpowiedniego okresu *vacatio legis* wynika z takich elementów zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; z dnia 22 lutego 2006 r., K 48/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15) i zasada prawidłowej legislacji (zob. np. wyroki TK: z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; z dnia 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75). Obowiązek ten Trybunał Konstytucyjny szczególnie podkreśla w odniesieniu do przepisów prawa podatkowego, gdyż w przypadku tych przepisów obowiązek ten jest istotną gwarancją, że zobowiązane podmioty będą miały odpowiedni czas na pokierowanie swymi interesami majątkowymi (zob. np. orzeczenia TK: z dnia 11 września 1995 r., P 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 3, i z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2). Wyznaczony przez ww. przepis 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za „minimalny standard” (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92). Zasadą nadrzędną jest jednak zasada „odpowiedniości” okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis* (por. orzeczenie TK z dnia 1 czerwca 1993 r., P 2/92, OTK 1993, nr 2, poz. 20).

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 ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji). Ustawą tą jest wskazywana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Powyższe zostało powtórzone w treści art. 42 u.s.g.

Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej określönemu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a to z kolei oznacza, że od tego momentu adresaci norm w nim wyrażonych mają obowiązek przestrzegać norm wyrażonych w tym akcie (przepisie), a właściwe organy władz publicznych - stosować te normy. Od dnia wejścia w życie wszyscy, których dany akt normatywny dotyczy, mają obowiązek zachowywać się zgodnie z zawartymi w nim normami. Wbrew temu co próbuje udowodniać Rada Gminy pojęcie „wejście w życie” aktu

normatywnego oznacza początek jego „obowiązywania”. Zatem Rada Miejska podejmując uchwałę powinna przyjmować, że „wejście w życie aktu prawa miejscowego” oznacza „uzyskanie mocy obowiązującej przez normy prawne” zawarte w tym akcie prawa miejscowego, a więc moment, od którego adresaci norm prawnych zawartych w danym akcie normatywnym mają obowiązek przestrzegać tych norm, a organy stosujące prawo - stosować je. Na określenie tego terminu powinien używać określenia „wejście w życie” (por. G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, WK 2016, LEX/el).

2.6. W § 6 zaskarżonej uchwały RM wskazano, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 marca 2020 r. Zdaniem Sądu takie sformułowanie, w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 9 stycznia 2020 r., oznacza, że można mieć wątpliwości czy weszła ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 24 stycznia 2020 r., czy też z dniem 1 marca 2020 r.

2.7. Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 6 zaskarżonej uchwały RM 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.

2.8. Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.