



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 sierpnia 2021 r.

Poz. 2835

WYROK NR II SA/RZ 234/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 20 sierpnia 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie WSA Marcin Kamiński WSA Paweł Zaborniak /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 20 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Strzyżowie na uchwałę Rady Gminy w Czudcu z dnia 14 grudnia 2018 r. nr II/26/2018 w przedmiocie Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Czudec stwierdza nieważność § 20 zaskarżonej uchwały w zakresie słów: "z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2019 r."

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Strzyżowie (dalej zwany w skrócie: "Prokurator"), jest podjęta na podstawie art. 40 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. – zwana dalej "u.s.g.") oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm. – zwana dalej "ustawą"), uchwała Rady Gminy Czudec z dnia 14 grudnia 2018 r., o nr II/26/2018, w sprawie Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Czudec. Prokurator zawniósł o stwierdzenie nieważności w/w uchwały w części obejmującej § 20 w zakresie słów "z mocą obowiązywania 1 stycznia 2019 roku". Zarzucił naruszenie art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523), poprzez wskazanie sprzecznych dat wejścia w życie uchwały. W uzasadnieniu skargi podkreślono, że według § 20 uchwały wchodzi ona w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązywania 1 stycznia 2019 r. Z treści Dziennika Urzędowego Województwa Podkarpackiego wynika zaś, że uchwała została ogłoszona w tym Dzienniku w dniu 2 stycznia 2019 r. Analiza uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Czudec zawarła w niej dwie sprzeczne normy prawne - pierwsza, według której uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i druga - według której uchwała nabiera moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2019 r. Lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami "wejścia w życie" i "moc obowiązująca". Rada Gminy użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Prokurator podkreślił, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jako prawa powszechnie obowiązującego jest jego ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powołując się na art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy podał, że brak jest uzasadnionych podstaw, aby uchwała ta weszła w życie w innym terminie niż to przewidują to przepisy ustawy. Uznał, że uchwała w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 ustawy, a zatem koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej treści § 20 odnoszącej się do daty wejścia w życie tej uchwały. W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Czudec – działając jako przedstawiciel Rady Gminy Czudec zawniósł o oddalenie skargi. Wyjaśnił, że zaskarżona

uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, co determinuje tryb jej wejścia w życie. Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Przepis ten został uszczegółowiony przez art. 42 u.s.g., zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Według art. 2 ust. 1 tej ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z art. 3 ww. ustawy wynika, że akty normatywne ogłasza się niezwłocznie, zaś zgodnie z art. 4 ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin. Odnosząc się do zarzutów skargi organ wyjaśnił, że uchwała została podjęta 14 grudnia 2018 r. i określała termin wejścia w życie na dzień 1 stycznia 2019 r. W dniu 17 grudnia 2018 r. uchwała została przekazana do Wojewody Podkarpackiego, jako właściwego organu wraz z wnioskiem o jej ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Zdaniem organu sposób określania daty wejścia w życie uchwały poprzez wskazanie konkretnego dnia (określonej daty kalendarzowej) - jest dopuszczany zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie. Ważne jest także to, że sporny przepis uchwały określał termin jej wejścia w życie z uwzględnieniem okresu niezbędnego dla publikacji aktów w dzienniku urzędowym i - wbrew zarzutom skargi - nie określał daty wstecznej wejścia w życie przedmiotowej uchwały. Na poparcie swojego stanowiska organ powołał się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2017 r., II SA/Wa 1468/16, i stwierdził, że Rada Gminy Czudec podejmując uchwałę i określając termin jej wejścia w życie, miała na uwadze czas niezbędny do jej publikacji. To Wojewoda nie ogłosił uchwały w Dzienniku Urzędowym mimo wyraźnego przepisu ustawy nakazującego niezwłoczne ogłoszenie. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje: Skarga jako w pełni uzasadniona, została przez Sąd uwzględniona. Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; zwana dalej p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W ramach kontroli legalności sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Skarga została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 § 1 pkt 2 P.p.s.a., na podstawie wniosku Wójta Gminy Czudec z dnia 2 czerwca 2020 r., przekazany Prokuratorowi Rejonowemu w Strzyżowie dnia 8 czerwca 2020 r. W ustawowym terminie Prokurator nie zażądał rozpoznania skargi na rozprawie. Z uwagi na przedmiot skargi wniesionej przez Prokuratora, przypomnieć należy, iż na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 w/w ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r., o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506; zwana dalej u.s.g.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Natomiast w myśl art. 91 ust. 4 tej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym nie może skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż jedną z podstaw prawnych skargi Prokuratora jest art. 2 w zw. z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767; zwana dalej u.P.p.). W myśl art. 70 u.P.p. Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 p.p.s.a., Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. Przedmiotem swej skargi Prokurator uczynił wyłącznie jeden z przepisów zawartych w uchwale Rady nr II/26/2018, podjętej w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czudec. Skarżący podnosi, że

§ 20 uchwały w zakresie słów "z mocą obowiązywania 1 stycznia 2019 roku", narusza art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.; zwana dalej u.o.a.n.). Zakwestionowany przepis uchwały został zamieszczony w jej Rozdziale 8 o tytule : Przepisy końcowe, a posiada brzmienie : Uchwała wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2019 r. Uchwała Rady z dnia 14 grudnia 2018 r., nr II/26/2018, została przekazana według odpowiedzi na skargę do publikacji Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 17 grudnia 2018 r. (zob. wniosek Wójta Gminy Czudec z dnia 17 grudnia 2018 r., znak sprawy : OR.0711.3.2018). Następnie uchwała Rady została ogłoszona w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w środę, dnia 2 stycznia 2019 r., w pozycji nr 6. Nie stanowi kwestii to, iż uchwała rady gminy w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku stanowi akt prawa miejscowego, czyli taki akt normatywny, który zawiera normy generalne i abstrakcyjne obowiązujące na obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Zatem ma do niej zastosowanie art. 4 ust. 1 u.o.a.n. o treści: 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. Tylko 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. Tego rodzaju warunki pozwalające na skrócenie okresu *vacatio legis* wynikają z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. Dodać jeszcze wypada, iż w myśl powołanego w skardze art. 13 pkt 1 w/w aktu, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż kwestionowany przez Prokuratora § 20 uchwały ogłoszonej w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym dnia 2 stycznia 2019 r., poprzez wyrażone w nim stwierdzenie o uzyskaniu mocy obowiązującej dnia 1 stycznia 2019 r., czyli przed dniem ogłoszenia aktu prawa miejscowego, w sposób istotny narusza powołane w skardze przepisy Konstytucji RP oraz ustaw. Trzeba przyznać rację Prokuratorowi, że w skutek opublikowania uchwały dnia 2 stycznia 2019 r. powstały dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne, tj. uzyskanie mocy obowiązującej dnia 1 stycznia 2019 r. oraz po upływie 14 dni po dniu opublikowania uchwały. Trzeba tu zważyć, iż uzyskanie mocy obowiązującej następuje z chwilą wejścia w życie aktu normatywnego. Zatem, uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 292/20, LEX). Przekazanie Wojewodzie uchwały podjętej przez Radę dnia 14 grudnia 2018 r., nastąpiło w dniu 17 grudnia 2018 r., zaś ogłoszenie uchwały w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym miało miejsce 16 dnia od dnia przekazania uchwały – 2 stycznia 2019 r. Z zestawienia tych dat wynika jednoznacznie, że w dniu przekazania Wojewodzie uchwały Rady, nie było praktycznych możliwości zachowania czternastodniowego terminu *vacatio legis*, jaki przewidziano w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Od dnia przekazania uchwały Wojewodzie do dnia jej wejścia w życie, czyli dnia 1 stycznia 2019 r. upłynęłoby ustawowe 14 dni, jedynie przy założeniu, że uchwała zostałaby opublikowana we właściwym dzienniku urzędowym już w dniu 17 grudnia 2018 r., czyli w dniu wpływu uchwały do Urzędu Wojewódzkiego. Podany w art. 3 u.o.a.n. termin niezwłocznie, nie oznacza po stronie wojewody obowiązku natychmiastowego ogłoszenia aktu prawa miejscowego. Przekazując do publikacji akt prawa miejscowego, właściwy organ samorządu terytorialnego powinien wziąć pod uwagę nie tylko ustawowy termin *vacatio legis*, ale także to, że wojewoda obowiązany jest podjąć czynności natury techniczno – redakcyjnej, niezbędne dla właściwej promulgacji aktu praw miejscowego. Do czynności, które musi podjąć organ wydający dany dziennik po otrzymaniu wniosku o ogłoszenie danego aktu normatywnego, należą : - upewnienie się, że dany akt prawny jest prawdziwy (rzeczywiście uprawniony do tego organ lub podmiot ustanowił akt o danej treści) i że należy on do kategorii aktów ogłaszanych w danym dzienniku urzędowym; - czynności redakcyjne i techniczne niezbędne do przygotowania i opublikowania danej pozycji dziennika urzędowego (por. Wierczyński Grzegorz. Art. 3. W: Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer, 2016.). Przekazanie Wojewodzie Podkarpackiemu uchwały do publikacji w dniu 17 grudnia 2018 r. przy założeniu, że ma ona wejść w życie (uzyskać moc obowiązywania) już 1 stycznia 2019 r., nie pozwalało na zachowanie okresu niezbędnego dla właściwej promulgacji aktu normatywnego, na który składa się ustawowy okres *vacatio legis* oraz okres czasu potrzebny dla wykonania przez wojewodę czynności sprawdzających i redakcyjno-technicznych. W tych okolicznościach Rada winna była uwzględnić nie tylko konieczność przesłania uchwały właściwemu organowi, ale także przygotowania publikacji Regulaminu we właściwym dzienniku urzędowym, co musiało skutkować tym, że *vacatio legis*, uległoby dalszemu skróceniu. Z uwagi natomiast na przypadający na koniec miesiąca grudnia okres świąteczny, wypadało praktycznie założyć, że nie dojdzie do publikacji

uchwały przed dniem 1 stycznia 2019 r. W rezultacie przekazania Wojewodzie uchwały Rady w dacie 17 grudnia 2018 r., Regulamin został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 2 stycznia 2019 r., a więc już po dniu wskazanym w § 20 uchwały Rady jako data uzyskania mocy obowiązującej tego aktu - 1 stycznia 2019 r. Na skutek opublikowania uchwały w terminie późniejszym aniżeli wskazywana w treści § 20 Regulaminu data uzyskania mocy obowiązującej, adresaci postanowień Regulaminu nie mieli możliwości zapoznania się z treścią jego zapisów, co oczywiście narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, gdyż narusza wynikający z tej zasady obowiązek organu władzy publicznej, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na dostosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania" (zob. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23 oraz z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). Uchwała nie zawiera jakiegokolwiek uzasadnienia dla uzyskania mocy obowiązującej przed dniem jej opublikowania. Zdaniem Sądu, zawarte w § 20 Regulaminu zdanie wskazujące na uzyskanie mocy obowiązywania od 1 stycznia 2019 r., miało w istocie zabezpieczać wejście w życie uchwały Rady, jeżeliby z uwagi na zbyt późne przekazanie jej Wojewodzie do publikacji, nie udało się zachować okresu 14 dni, przewidzianego w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Sąd podziela w tym miejscu stanowisko orzecznictwa, iż brak zapobiegliwości organu samorządowego i zbyt późne podjęcie uchwały nie może stanowić usprawiedliwienia dla nadania aktowi wstecznej mocy obowiązującej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r. o sygn. II SA/Sz 402/19, LEX). Organ Gminy niezasadnie odwołuje się do wyroku WSA w Warszawie w sprawie o sygn. II SA/Wa 1468/16, bowiem orzeczenie to zostało przez NSA uchylone wyrokiem z dnia 23 lipca 2019 r. o sygn. II OSK 2299/17. W wyroku NSA uznano zasadność zarzutu skargi kasacyjnej Prokuratora dotyczącego naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. Według NSA w sprawie doszło do nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej, a faktu tego nie zmienia podnoszona przez Sąd I instancji okoliczność niezawinienia Rady Miejskiej w długości trwania procedury publikacyjnej. Według NSA trafnie wywodził Prokurator, iż przepis art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a ustawodawca nie przewidział kryterium winy w jego stosowaniu. Zgodnie bowiem z tym przepisem, "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 określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czterech 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 u.o.a.n. nie wyłączają całkowicie możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, uzależniając jednak taką możliwość (w art. 5) od wykazania braku sprzeczności takiego działania z zasadami demokratycznego państwa prawnego. W kontrolowanej przez WSA sprawie wyjątek ten nie miał zastosowania, o czym świadczy brak stosowanego uzasadnienia w tym zakresie w zaskarżonej uchwale Rady Gminy. Z tych przyczyn WSA podzielił zapatrywanie skarżącego Prokuratora, że § 20 zaskarżonej uchwały, w tej części, w jakiej określa datę uzyskania mocy obowiązującej uchwały, istotnie narusza prawo w postaci podanych w skardze przepisów. Stanowiło to wystarczającą podstawę stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w części oznaczonej w sentencji wyroku, w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a. Jednocześnie nie dostrzeżono celowości stwierdzenia nieważności całego § 20 uchwały, jak również całej uchwały, bowiem w ocenie Sądu usunięcie z powołanego przepisu tego fragmentu, który określa datę uzyskania mocy obowiązującej przez uchwałę, skutkowało jej wejściem w życie w terminie ustawowo określonym w art. 4 ust. 1 u.o.a.n., co potwierdza pozostawiona w mocy pozostała część § 20 zaskarżonej uchwały.