



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2020 r.

Poz. 2335

Sygn. akt II SA/Lu 185/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Ewa Kowalczyk
	Asesor sądowy Jerzy Parchomiuk
Protokolant	Referent Jacek Zięba

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 lipca 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Nr III-16/2018 Rady Gminy Wierzbica

z dnia 28 grudnia 2018 r.

w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica

stwierdza nieważność § 4 uchwały Nr III-16/2018 Rady Gminy Wierzbica z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica w części obejmującej określenie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r.”.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 185/19

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł skargę na § 4 uchwały Rady Gminy Wierzbica z 28 grudnia 2018 r., nr III-16/2018 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica w części obejmującej sformułowanie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r.”, zarzucając naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, ze zm., dalej: ustawa).

W uzasadnieniu zarzutu organ wskazał, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy, 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, z zastrzeżeniem ust. 3, 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).

Wojewoda podkreślił, że uchwała Rady Gminy Wierzbica jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta została podjęta 28 grudnia 2018 r. i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego 17 stycznia 2019 r. (poz. 482). W związku z tym weszła w życie 1 lutego 2019 r.

Niewątpliwie zatem przepis § 4, w myśl którego uchwała obowiązuje od 1 stycznia 2019 r., nadaje jej moc wsteczną, gdyż stosowana jest do okresu poprzedzającego datę jej wejścia w życie.

Jak zaznaczył wojewoda, zgodnie z art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Organ zauważył jednocześnie, że ustawowy zwrot „zasady demokratycznego państwa prawnego” jest niedookreślony. Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”, to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego, będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Uzasadnienie takie stanowi, np. nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym, przyznającym obywatelom uprawnienia lub znoszącym ich obowiązki.

Wojewoda wyjaśnił, że art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych należy stosować w sytuacjach wyjątkowych, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5; wyrok NSA w Warszawie z 9 listopada 2001 r., III SA 1170/01, wyrok NSA w Warszawie z 13 września 2006 r., II OSK 758/06, wyrok WSA w Łodzi z 5 października 2007 r., II SA/Łd 665/07, dostępne w CBOSA).

Zdaniem organu, w niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja nie występuje, o czym świadczą następujące okoliczności.

Po pierwsze, Rada Gminy Wierzbica w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica, stanowiącym załącznik do uchwały Nr 111-16/2018, wprowadziła nowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (Rozdział 2), a także rodzaju i minimalnej pojemności pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i na drogach publicznych oraz warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (Rozdział 3), zmieniające zasady ustalone w poprzednio obowiązującej uchwale Nr XX-109/2016 Rady Gminy Wierzbica z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5629). Analiza postanowień obowiązującej uchwały Nr 111-16/2018 oraz poprzedzającej ją uchwały Nr XX-109/2016 prowadzi do wniosku, że część obowiązków właścicieli nieruchomości została uregulowana odmiennie, w tym m. in. w zakresie rodzajów oraz pojemności pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych oraz częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości.

Po drugie, w przypadku aktu normatywnego, jakim jest uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, trzeba również mieć na uwadze, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, każdy, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, podlega karze grzywny. Co do zasady, uniemożliwia to akceptację regulacji prawnych, które z uwagi na nadanie im wstecznej mocy obowiązującej, mogą prowadzić do sytuacji, w których określone zachowania przeszłe mogłyby stanowić podstawę nałożenia kary grzywny mimo, że odpowiadałyby normom prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie regulacji nowej. Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. W związku z tym nadanie uchwale mocy wstecznej nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Po trzecie, nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej nie może usprawiedliwiać wejście w życie z dniem 1 lipca 2017 r. rozporządzenia Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz. 19 ze zm.) i konieczność dostosowania przepisów gminnych do wymogów tego rozporządzenia. Wojewoda uznał, że nie jest przekonująca argumentacja wskazana w uzasadnieniu do uchwały, wedle której „zbieranie, segregowanie, odbiór i transport odpadów komunalnych do końca 2018 r. na terenie gminy odbywało się na dotychczasowych zasadach, w tym w oparciu o uchwalony w listopadzie 2016 r. regulamin. W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na kolejny okres, wójt w grudniu 2018 r. ogłosił przetarg na odbieranie i transport odpadów zbieranych selektywnie, zgodnie z § 6 ust. 3 cytowanego rozporządzenia, ustalając od 1 stycznia 2019 r. na terenie gminy nowe zasady selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. W ocenie wojewody, rada gminy mogła z odpowiednim wyprzedzeniem dostosować zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica do obowiązujących przepisów prawa.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Wierzbica wniósł o jej oddalenie, wskazując, że rada gminy kierowała się koniecznością wprowadzenia nowych zasad segregowania, gromadzenia i odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości położonych w gminie od 1 stycznia 2019 r. Termin ten był istotny ze względu na rozpoczęcie z tym dniem realizacji zadania odbioru i transportu odpadów komunalnych przez nowego wykonawcę, wyłonionego w trybie przetargu, według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Określenie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r.” miało na względzie ujednoczenie co do daty rozpoczęcia działania według nowych zasad całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy oraz wskazanie mieszkańcom gminy czytelnego terminu wprowadzenia nowego sposobu zbierania i segregowania tych odpadów. Działanie takie należy zatem uznać za korzystne dla adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to – jak przyjął prawodawca – zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa.

Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest „uzasadniony przypadek”. Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W rozpatrywanej sprawie wystąpienia tego rodzaju okoliczności rada gminy nie wykazała, a Sąd nie dopatrywał się ich z urzędu.

Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica zmodyfikowano zakres dotychczasowych obowiązków mieszkańców gminy w zakresie zbierania i segregowania odpadów komunalnych. Obowiązki te są znacznie bardziej rozbudowane i surowsze niż te przewidziane w poprzednio obowiązującym regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica, przyjętym uchwałą nr XX-109/2016 z 29 listopada 2016 r. Zostały one wprowadzone w celu dostosowania aktu prawa gminnego do regulacji powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, które weszło w życie 1 lipca 2017 r.

Jak zasadnie podniósł skarżący, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, zastosowanie art. 5 ustawy jest dopuszczalne jedynie w okolicznościach nadzwyczajnych, „gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a jednocześnie realizacja tej wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa”. Sąd w pełni podziela przy tym stanowisko skarżącego, że w państwie prawa, którego podstawowym komponentem jest zasada pewności prawa, jego spójności i przewidywalności, nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym jest dopuszczalne zasadniczo wówczas, gdy przyznają one obywatelom uprawnienia lub znoszą bądź łagodzą ich obowiązki.

Niewątpliwie w rozpoznawanej sprawie nie zaistniała konieczność ochrony wartości konstytucyjnej, usprawiedliwiającej odejście od zasady nieretroakcji prawa. Za taką nie sposób uznać wskazanego w uzasadnieniu uchwały argumentu obejmującego „potrzebę ujednoczenia co do daty rozpoczęcia działania według nowych zasad całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy”. Rada Gminy Wierzbica miała możliwość wcześniejszego dostosowania obowiązujących na jej terenie regulacji dotyczących zbierania i segregowania odpadów komunalnych do nowych wymogów określonych w rozporządzeniu. Obowiązywało ono bowiem już od 1 lipca 2017 r. Rada Gminy nie miała obowiązku czekać z przygotowaniem i uchwaleniem nowego regulaminu do końca 2018 r. jedynie z tego powodu, że do tego okresu obowiązywała umowa z poprzednim wykonawcą odbioru i transportu odpadów.

Co więcej, nadanie przepisom regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie mocy wstecznej potencjalnie umożliwia postawienie adresatom norm zarzutu niedopełnienia szeregu przewidzianych w tym regulaminie, nowych obowiązków, o których istnieniu mogli nawet nie wiedzieć, a w konsekwencji – nałożenie na nich sankcji. Nie sposób więc stwierdzić, jak próbuje wywieść wójt w odpowiedzi na skargę, że nadanie mocy wstecznej przepisom regulaminu byłoby korzystne dla jego adresatów.

W tej sytuacji Sąd uwzględnił skargę, stwierdzając nieważność regulacji nadającej przepisom regulaminu wsteczną moc obowiązującą, jako naruszającej art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Orzeczenie ma taki skutek, że - po jego uprawomocnieniu – termin wejścia w życie uchwały należy określać przy zastosowaniu reguły podstawowej – 14 dni od daty publikacji, stosownie do treści art. 4 ust. 1 powołanej ustawy.

Z tych względów, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.