DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 października 2015 r.

Poz. 3988

Elektronicznie podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 2015-10-01 13:11:30

WYROK NR II SA/WR 153/14
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędziowie: Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 czerwca 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Wołowie
z dnia 13 listopada 2013 r. nr LIV/342/2013
w przedmiocie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wołów

I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 17 pkt 3 i 4, § 19 ust. 2 oraz § 25 we fragmencie „zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 r.” ;**
II. **stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w punkcie I wyroku;**
III. **zasądza od Gminy Wołów na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wołowie uchwałą nr LIV/342/2013 z dnia 13 listopada 2013 r. ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wołów. W podstawie prawnej uchwały podano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.).

Wojewoda Dolnośląski wniósł na tę uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Zdaniem organu nadzoru § 17 pkt 3 i 4, § 19 ust. 2 oraz § 25 we fragmencie „zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 roku" uchwały naruszają prawo. Skarżący zarzucił, że § 17 pkt 3 i 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem skarżącego § 19 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo § 25 uchwały we fragmencie „zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 roku" został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W oparciu o te zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 17 pkt 3 i 4, § 19 ust. 2 oraz § 25 we fragmencie „zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 roku" zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie do strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że w § 17 ust. 3 i 4 zaskarżonej uchwały postanowiono, iż: „Do obowiązków właścicieli zwierząt utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych należy: [...] 3) nie wprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niepełnosprawnych z psem asystującym, pod warunkiem wyposażenia psa asystującego w uprząż oraz posiadania przez osobę niepełnosprawną certyfikatu potwierdzającego status psa asystującego i zaświadczenia o wykonaniu wymaganych szczepień ochronnych, 4) nie wprowadzanie zwierząt na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej w Wołowie".

Zdaniem skarżącego elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku gminie są określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a elementy owe mają charakter wyczerpujący, i niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do formułowania zakazów wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej. Upoważnienie dotyczy jedynie ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Nadto skarżący zwrócił uwagę, że z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka w myśl powołanego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być zatem uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru, nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odnosząc się do kolejnego zakwestionowanego przepisu uchwały, wojewoda wskazał, że w § 19 ust. 2 uchwały postanowiono, że „Właściciele, którzy w nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi psami, ponoszą koszty ich schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia".

Ponownie odwołując się do art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skarżący ocenił, że brak w tym przepisie upoważnienia dla rady do wprowadzania opłat od właścicieli zwierząt za działania gminy związane z jej realizacją, ani dla innej formy obligowania do ponoszenia kosztów schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i leczenia zwierząt. W szczególności taki przepis nie mieści się w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciąż-

liwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem skarżącego , wprowadzając do uchwały powyższy przepis, organ stanowiący gminy działał bez podstawy prawnej. Nie był bowiem upoważniony do ustanowienia takiej regulacji.

Przechodząc do ostatniego zarzutu skargi, wojewoda wskazał, że w § 25 uchwały określono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od głoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 roku".

Wojewoda wskazał, że uchwała została podjęta w dniu 13 listopada 2013 r., a opublikowania Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 28 listopada 2013 r. Oznacza to, że § 8 ust. 3 uchwały - zgodnie z jej postanowieniem – miał wejść w życie z ponad pięciomiesięczną retroakcją.

Odwołując się do przepisów art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych skarżący zauważył, że ustanowiona nimi została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym vacatio legis. Wskazano również wyjątki rozwalające na:
1) skrócenie vacatio legis poniżej 14 dni,
2) pominięcie vacatio legis,
3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką, aby zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia vacatio legis, to uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Gradacja wskazanych wyjątków – związana z faktem, że w coraz intensywniejszy sposób godzą one w zasadę ogłaszania prawa z zachowaniem odpowiedniego vacatio legis (która zawarta jest w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ale także w art. 2 Konstytucji RP), sprawia, że wymogi dotyczące wprowadzania odstępstw muszą być rozpatrywane ściśle i łącznie dochowane.

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miejska w Wołowie, nadając § 8 ust. 3 uchwały wsteczną moc obowiązującą powinna: uzasadnić przypadek, wykazać ważny interes państwa, uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Tymczasem kwestionowana uchwała nie posiada uzasadnienia. Wskazany wyżej obowiązek nie został zatem zrealizowany. Organ prawodawczy nie podjął próby prawnego i faktycznego uzasadnienia zastosowania rozwiązania z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych. Nie uzasadnił konieczności wprowadzenia wstecznego działania części uchwały, co uniemożliwia akceptację jego działania. Należy jednak wskazać, że w uzasadnianiu do projektu uchwały przedstawionym Radzie Miejskiej w Wołowie wraz z autopoprawką do projektu uchwały, projektodawca (którym był Burmistrz Gminy Wołów) retroaktywne wprowadzanie przepisów uzasadnił stwierdzeniem, że „zasada lex retro non agit nie ma charakteru bezwzględnego i w pewnych, ściśle określonych wypadkach, możliwe jest od niej odejście. Wypadki te, na co niejednokrotnie zwracał uwagę Trybunat Konstytucyjny, muszą mieć jednak wyjątkowy charakter uzasadnienie w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, np. sprawiedliwości społecznej. Tego rodzaju szczególne okoliczności analizowanym przypadku występują. W związku z tym wprowadzenie projektowanej zmiany z mocą wsteczną jest uzasadnione i jednocześnie nie naruszałoby naczelnych, konstytucyjnych zasad. Zmiany w przedmiotowej uchwale nie odbierają określonych, nabytych uprawnień i są skierowane do wszystkich podmiotów, które są właścicielami lub zarządzają nieruchomościami niezamieszkałymi, na których wytwarzane są odpady komunalne. Stąd też uchwała nie różnicuje podmiotów, a obniżenie dotychczasowych stawek jest przejawem sprawiedliwości społecznej. Tym samym projektowane zmiany spowodują że wszystkie podmioty, które są właścicielami lub zarządzają nieruchomościami niezamieszkałymi, na których są wytwarzane odpady komunalne, bez względu na formę prowadzonej działalności otrzymają możliwość ponownego złożenia deklaracji D-2. W rezultacie zasadne wydaje się stwierdzenie o nienaruszeniu w ten sposób konstytucyjnej zasady równości wobec prawa".

W odpowiedzi na wezwanie Wojewody Dolnośląskiego stanowisko w przedmiotowej kwestii zajęła również Przewodnicząca Rady Miejskiej w Wołowe pisząc, że: „Powołując się za zasadę demokratycznego państwa pragnę podkreślić, iż nowe uregulowania w aktualnie obowiązującej uchwale w żaden sposób nie są krzywdzące dla mieszkańców i nie naruszają ich praw. Stanowią one wyjście naprzeciw szeroko zakrojonemu niezadowoleniu przedsiębiorców na poprzednie stawki, które powodowały zbyt drastyczny wzrost opłaty za odpady. Mając na uwadze ochronę i poszanowanie zasady zaufania obywateli do działalności decyzyjnej organów samorządowych i prawa lojalności władzy wobec mieszkańców opracowano nową metodę ustalenia opłaty

za odpady. Skutki prawne jakie wywoła moc wsteczna ww. zapisu jest niezbędna dla prawidłowego uregulowania i «domknięcia» systemu gospodarki odpadami na terenie Gminy Wołów".

Zdaniem skarżącego, z argumentacją gminy nie można się zgodzić. Dokonując oceny uchwały w świetle wykładni przytoczonych przepisów, organ nadzoru stwierdził, że nawet przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym możliwe jest ustanowienie retroaktywnych przepisów prawa miejscowego nie spowodowałoby odmiennej oceny prawidłowości kwestionowanej uchwały. Uchwała została wydana w miejsce uchwały nr XXXVI/232/2012 Rady Miejskiej Wołowie z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości porządku na obszarze Gminy Wołów znowelizowanej uchwałą nr XLVII/302/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. uchwała nr XLVII/302/2013 weszła w życie z dniem 18 lipca 2013 r. dlatego retroaktywne wejście przepisu § 8 ust. 3 uchwały LIV/342/2013 doprowadziłoby do tego, że odpowiednie regulacje uchwały nr XLVII/302/ /2013 należałoby oceniać jako nigdy nieobowiązujące.

W wyniku analizy porównawczej treści obu uchwał skarżący stwierdził, że w części regulowanych przez nie sytuacji postanowienia dotychczasowej uchwały są korzystniejsze dla adresatów. Przykładowo można wskazać, że – w wyniku wprowadzenia nowych średnich miesięcznych ilości wytwarzanych odpadów komunalnych albo prowadzeniu innego kryterium ich ustalania – pogorszona (faktycznie lub potencjalnie) została sytuacja:

1) szkół, żłobków i przedszkoli z własną kuchnią – dla których nowa średnia to 40 l na każde dziecko i każdą zatrudnioną osobę, podczas gdy dotychczas obowiązywała norma 25 l miesięcznie na każdego ucznia i pracownika,
2) lokali gastronomicznych (ogródków gastronomicznych, barów, kawiarni, pizzerii, restauracji itp.) – dla których pojemność ma być liczona na jedno miejsce konsumpcyjne i każdą zatrudnioną osobę, podczas gdy dotychczas tylko na każde miejsce konsumpcyjne,
3) lokali gastronomicznych będących punktami szybkiej konsumpcji o liczbie miejsc konsumpcyjnych do 5 – dla których nowa średnia to 60 l na jedno miejsce konsumpcyjne i każdą zatrudnioną osobę, podczas gdy dotychczas 150 l miesięcznie na punkt,
4) garaży mających więcej niż 2 miejsca postojowe – dla których nowa średnia to 15 l na każde miejsce postojowe, podczas gdy dotychczas 30 l miesięcznie na każdy garaż,
5) cmentarzy – dla których nowa średnia to 2 l na każde zajęte miejsce pochówku, podczas gdy dotychczas kryterium obliczeniowym była wielkość cmentarza,
6) dla lokali handlowych oferujących artykuły przemysłowe (biurowe, tekstylne, gospodarstwa domowego, techniczne, sportowe itp.) – dla których nowa średnia to 80 l na każdą zatrudnioną osobę, podczas gdy dotychczas kryterium była wielkość obiektu,
7) dla lokali handlowych oferujących artykuły spożywcze (w tym kioski owocowo-warzywne) – dla których nowa średnia to 160 l na każdą zatrudnioną osobę, podczas gdy dotychczas kryterium była wielkość obiektu,
8) dla lokali handlowych oferujących artykuły spożywczo-przemysłowe – dla których nowa średnia to 240 l na każdą zatrudnioną osobę, podczas gdy dotychczas kryterium była wielkość obiektu,
9) parkingów – dla których nowa średnia to 15 l na każde miejsce postojowe jednak nie mniej niż pojemnik o objętości 110 l na obiekt, podczas gdy dotychczas parkingi nie były poddane regulacji.

Zdaniem skarżącego należy pamiętać, że przy nadawaniu mocy wstecznej aktowi prawnemu konieczne jest spełnienie warunku określonego w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a więc zgodność z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Nie sposób przyjąć, że działania prawodawcy miejscowego, wyrażone w cytowanym fragmencie § 25 zaskarżonej uchwały są zgodne z wymienionymi zasadami, w sytuacji, gdy nadaje się moc wsteczną przepisom prawa miejscowego pogarszającym sytuację niektórych adresatów. Uchwała, jako akt generalny i abstrakcyjny, musi być oceniana pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem w odniesieniu do nieoznaczonego kręgu podmiotów, a nie, jak w przypadku aktu indywidualnego do konkretnego adresata. Dlatego nawet potencjalne pogorszenie sytuacji jakiegoś adresata aktu musi być brane pod uwagę przy ocenie zgodności uchwały z prawem. Można zatem jednoznacznie stwierdzić, że przy zastosowaniu § 25 uchwały we fragmencie „zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 roku" dochodzi do złamania zasady lex retro non agit w jej materialnym aspekcie. Trybunał Konstytucyjny słusznie uznaje, że skorzystanie z mechanizmu przewidzianego w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie prowadzi do sprzeczności z „zasadą niedziałania prawa wstecz we właściwym tego słowa znaczeniu" (por.: orzeczenia TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86; z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88; z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90,), jednak wskazuje na tożsamość konsekwencji, jakie niesie złamanie zasady lex retro non agit i „prze-

sunięcie daty wejścia życie aktu normatywnego na moment odpowiednio wcześniejszy od jego ogłoszenia". W przedmiotowej uchwale do takiego przesunięcia daty wejścia w życie doszło i stanowi to istotne naruszenie prawa, które powinno skutkować nieważnością klauzuli przewidującej zadanie wstecznej mocy obowiązującej przepisowi § 8 ust. 3 uchwały.

Odpowiadając na skargę Burmistrz Obornik Śląskich wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz strony przeciwnej kosztów postępowania.

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów wskazać trzeba, że jest on całkowicie chybiony. Wojewoda Dolnośląski zarzucił, że Rada Miejska w Wołowie w zaskarżonej uchwale przekroczyła upoważnienie ustawowe w zakresie ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Tymczasem wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin utrzymania porządku i czystości w gminach określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Oznacza to, że o ile obowiązki nakładane na właścicieli zwierząt służą ww. celom, organ stanowiący nie przekracza upoważnienia ustawowego.

Zdaniem organu gminy przepisy § 17 pkt 3 i 4 niewątpliwie służą ochronie osób korzystających z określonych terenów przed zagrożeniem, jakie mogą stanowić dla nich zwierzęta. Jak wynika z doświadczenia życiowego zwierzęta mogą w różny sposób zanieczyszczać ww. miejsca, i powodować uciążliwość dla ludzi (hałas) oraz zagrożenie (przenoszenie chorób, pogryzienie, ukąszenie, podrapanie). Obowiązki określone w § 17 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały mają niewątpliwie tym naruszeniom zapobiegać. Ponadto, zauważyć należy, że ww. postanowienia są współmierne i proporcjonalne w celu, który ma być osiągnięty, dzięki ograniczeniu praw adresatów zaskarżonej uchwały (właścicieli zwierząt), i objęciu ochroną osoby korzystające z ww. terenów. Tym samym, bezpodstawny jest zarzut skarżącego, że § 17 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały został podjęty z przekroczeniem ustawowego upoważnienia.

Odnosząc się natomiast do zarzutu drugiego, wskazać wypada, zdaniem burmistrza, że zarzut ten również jest chybiony. Zarzut dotyczący § 19 ust. 2 uchwały wynika prawdopodobnie z zawężającej interpretacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym regulamin utrzymania porządku czystości w gminach określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Zdaniem strony przeciwnej, skoro Rada Miejska posiada ustawowe upoważnienie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta, w tym samym zakresie przyznane jej zostało upoważnienie do określenia konsekwencji z tytułu ich nieprzestrzegania. Zgodzić się należy, że brak sankcji za niedochowanie podstawowych obowiązków oznaczałby, że przepis byłby przepisem martwym. Gdyby nawet przyjąć nieprawdziwe założenie, że Rada Miejska w Wołowie uchwaliła postanowienia dotyczące odpowiedzialności osób utrzymujących zwierzęta z przekroczeniem uprawnień, to nie można odmówić racji takiemu zapatrywaniu, które zakłada, że w stosunku do tych osób gminie przysługuje roszczenie o zwrot kosztów schwytania, dowozu do schroniska oraz ewentualnej leczenia zwierząt. Skoro bezsporne jest, że takie roszczenie z powyższego tytułu przysługuje gminie, to postanowienia uchwały należy czytać wyłącznie w znaczeniu informacyjnym, a nie nakładającym obowiązek. Tym samym prawidłowe zastosowanie ww. przepisu nie mogło prowadzić do przekroczeni kompetencji przez Radę Miejską w Wołowie.

Na marginesie powyższego wskazano, że przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały, w obrocie prawnym funkcjonowała uchwała Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 29 listopada 2012 r. nr XXXVI/232/2012 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy Wołów, zmieniona uchwałą Rady Miejskiej z dnia 26 czerwca 2013 r. XLVII/302/2013, której brzmienie § 17 ust. 2 pkt 3 4 odpowiadało brzmieniu § 17 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały, natomiast brzmienie § 20 odpowiadało brzmieniu § 19 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Uchwała nr z 2012 r. została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu, który wówczas nie zgłosił zastrzeżeń do jej treści.

Dalej wskazano, że Rada Miejska w Wołowie nie zgadza się również z trzecim zarzutem wojewody. Skarżący pominął, że w piśmie z dnia 19 grudnia 2013 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej uzasadniła retroakcję zaskarżonej uchwały. Wskazała, że nowe uregulowania nie są w żaden sposób krzywdzące dla mieszkańców i nie naruszają ich praw, stanowią wyjście naprzeciw niezadowoleniu przedsiębiorców z poprzednich stawek, które powodowały zbyt drastyczny wzrost opłat za odpady. Ponadto, nadanie mocy wstecznej zaskarżonej uchwale pozwoli właścicielom nieruchomości na uiszczanie niższych stawek niż te, które zostały obliczone na podstawie poprzedniej uchwały z 2012 r. za cały okres wprowadzenia w życie nowego systemu gospodarowa-

nia odpadami. W przeciwnym wypadku właściciele nieruchomości będą zobowiązani ponieść za okres od lipca do grudnia 2013 r. niewspółmiernie wysokie opłaty. Z uwagi na powyższe nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego, że przepisy zaskarżonej uchwały są mniej korzystne niż przepisy uchwały obowiązującej poprzednio.

Z analizy porównawczej stawek wynikających z obu uchwał jednoznacznie wynika, że sytuacja mieszkańców polepszy się.

Dla szkół, przedszkoli i żłobków zaskarżona uchwała przewiduje opłaty na poziomie 2079 zł i 1650 zł (przykładowo), a według uchwały z 2012 r. było to odpowiednio 4044 zł i 1854 zł. Dla lokali gastronomicznych zaskarżona uchwała przewiduje opłaty na poziomie 378 zł i 522 zł (przykładowo), a według uchwały z 2012 r. było to odpowiednio 513 zł i 675 zł. Dla lokali handlowych oferujących artykuły przemysłowe zaskarżona uchwała przewiduje opłaty na poziomie 48 zł i 282 zł (przykładowo), a według uchwały z 2012 r. było to odpowiednio 51 zł i 321 zł. Dla lokali handlowych oferujących artykuły spożywcze zaskarżona uchwała przewiduje opłaty na poziomie 93 zł i 141 zł (przykładowo), a według uchwały z 2012 r. było to odpowiednio 177 zł i 306 zł. Dla lokali oferujących artykuły spożywczo-przemysłowe zaskarżona uchwała przewiduje opłaty na poziomie 1230 zł i 2136 zł (przykładowo), a według uchwały z 2012 r. było to odpowiednio 6495 zł i 13473 zł.

Z powyższego zestawienia jednoznacznie wynika, że nowy sposób obliczania stawek jest korzystniejszy dla adresatów zaskarżonej uchwały. Tym samym, retroaktywne wprowadzenie postanowień od dnia 1 lipca 2013 r. jest uzasadnione ważnym interesem społeczeństwa i zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Zauważyć przy tym wypada, że obowiązujący stan prawny nie oferuje Radzie Miejskiej w Wołowie innego rozwiązania, by wycofać z obrotu prawnego uchwałę niekorzystną dla jej mieszkańców z jednoczesnym nałożeniem na nich obowiązków tej samej kategorii, uwzględniającej słuszny interes gminy oraz adresatów uchwały.

Następnie w dniu 16 kwietnia 2014 r. do akt sądowych wpłynęło pismo procesowe sporządzone przez pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego, w którym wskazano, ustosunkowując się do argumentów gminy, że organ nadzoru podtrzymuje stanowisko skargi.

Zdaniem skarżącego argumenty przedstawione na rzecz prawidłowości regulacji § 17 pkt 3 i 4 uchwały są nietrafione. W odpowiedzi na skargę nie uwzględniono przede wszystkim specyfiki aktu jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie. Enumeratywny katalog spraw, które należy zamieścić w regulaminie powoduje, że niedopuszczalne jest regulowanie w nim tego zakresu sytuacji, który wykracza poza treści opisane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, również wtedy, gdy określone regulacje mogą być podjęte na podstawie innych przepisów.

Przeprowadzony w odpowiedzi na skargę wywód mający uzasadnić prawidłowość § 19 ust. 2 uchwały jest wadliwy i bezpodstawny, a nadto świadczy o nieznajomości podstawowych zasad stanowienia prawa miejscowego. Nie można przekonująco twierdzić, że upoważnienie do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku stanowi podstawę do określania konsekwencji ich nieprzestrzegania. Wykładnia upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego musi się bowiem opierać na przeciwnych zasadach. Wojewoda Dolnośląski podtrzymuje zawarte w skardze stanowisko, co do konieczności stanowienia aktów prawa miejscowego - zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, które to upoważnienie musi być interpretowane ściśle, a nie oparte jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej. Ponadto, twierdzenie, że przepis prawny bez sankcji „byłby przepisem martwym" jest sprzeczne z fundamentalną zasadą obowiązywania prawa, która łączy to obowiązywanie przede wszystkim z prawidłowym ustanowieniem przepisu, a nie z sankcją. Bezpodstawne jest również prezentowane w skardze założenie o istnieniu roszczenia gminy o zwrot kosztów schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania oraz leczenia zwierząt w sytuacji opisanej w uchwale.

Rada przyjęła regulację zbliżoną do tej, jaka znajduje się w art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Obowiązek pokrycia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia przez jego właściciela ustawa odnosi jednak do sytuacji, w której podjęte działania są następstwem znęcania się nad zwierzętami, a nie „nienależytego sposobu sprawowania opieki" (notabene posłużono się pojęciem niedookreślonym „nienależyty sposób", pozostawiając adresatów uchwały w niepewności, kto i na postawie jakich kryteriów będzie oceniać, czy pies schwytany, dowieziony do schroniska, utrzymywany w nim i leczony był wcześniej przedmiotem nienależytej opieki). Rada Miejska w Wołowie w sposób nieuprawniony rozszerzyła zatem zastosowanie wskazanego przepisu ustawy do innych niż znęcanie się przypadków nienależytej opieki nad zwierzęciem,

a ponadto dodała do katalogu czynności także schwytanie zwierzęcia. Przy uwzględnieniu takiej wadliwości ustanowionych przez Radę przepisów, tylko na marginesie można zwrócić uwagę na nieuzasadnione ograniczenie regulacji do właścicieli psów. Nie wskazano przy tym żadnego argumentu, aby do tych adresatów uchwały stosować inne normy niż do właścicieli pozostałych zwierząt domowych. Również uzupełniająco zwrócić należy uwagę, że strona przeciwna zdaje się nie pamiętać o tym, że lex imperat, non docet, a zatem nie ma podstaw do wprowadzenia przepisów wykraczających poza kompetencję prawodawczą i przypisywanie im wyłącznie znaczenia informacyjnego.

Odnosząc się do stanowiska skargi zaprezentowanego w przedmiocie wstecznej mocy obowiązującej wprowadzonej uchwały, zwrócić należy uwagę na oderwaną od pozostałych przepisów interpretację art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zdaniem organu nadzoru przepis zawarty w tym artykule należy interpretować w związku z przepisami zawartymi w art. 4 tej ustawy. Nie sposób bowiem przyjąć, że racjonalny ustawodawca nałożyłby na prawodawcę mniejsze wymagania przy wprowadzaniu aktu prawnego w życie z mocą wsteczną niż przy wprowadzaniu go z pominięciem vacatio legis (czyli z dniem podjęcia). Tym samym konieczne jest przyjęcie, że prawidłowe wprowadzanie aktu z mocą wsteczną wymaga zarówno tego, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie, jak i tego, by było to poparte ważnym interesem państwa. Wojewoda Dolnośląski aprobuje w tym zakresie stanowisko zajęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09.

Skarżący dodał, że nawet gdyby argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę była trafna (a w ocenie Wojewody Dolnośląskiego nie jest), to podkreślić należy, że strona przeciwna powołuje się na ważny interes społeczeństwa (choć de facto przepisy obejmują jedynie ograniczony krąg lokalnych podmiotów). Niemniej, interes społeczeństwa to nie to samo, co interes państwa. Powyższe oznacza, że podjęcie uchwały w brzmieniu pozwalającym na retroaktywne działanie jej fragmentu w sposób istotny narusza prawo.

Również przedstawiona w odpowiedzi na skargę „analiza porównawcza stawek wynikających z obu uchwał" nie zmienia stanowiska organu nadzoru. Zestawienie to prezentuje wyłącznie kilka kategorii podmiotów będących adresatami uchwały. Nie odniesiono się w niej na przykład do parkingów – dla których w kwestionowanej uchwale ustalono minimalną pojemność pojemników, podczas gdy dotychczas parkingi nie były poddane regulacji. Legalność uchwały nie może być badana poprzez weryfikację, czy en bloc jej adresaci odniosą korzyć czy stratę. Akt prawa miejscowego jest aktem generalnym, jednak interes jego adresatów nie może być sumowany, a winien być odniesiony do każdego z nich odrębnie i tylko w sytuacji, gdy dla każdego z adresatów uchwała jest względniejsza można mówić o korzystności nowych rozwiązań. Akt prawa miejscowego jest również aktem abstrakcyjnym. Oznacza to, że nie można ograniczać jego weryfikacji do zbadania interesu aktualnych jego adresatów, lecz uwzględnić trzeba sytuacje każdego potencjalnego adresata aktu. Jeżeli zatem Rada – na przykład – ustaliła dla lokali gastronomicznych będących punktami szybkiej konsumpcji o liczbie miejsc konsumpcyjnych do 5 nową pojemność wynoszącą 60 l na jedno miejsce konsumpcyjne i każdą zatrudnioną osobę (wynikającą z § 8 ust. 3 pkt 7 kwestionowanej uchwały), a dotychczasowa wynosiła 150 l miesięcznie na punkt (§ 8 ust. 3 pkt 9 poprzednio obowiązującej uchwały, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XLVII/302/2014), to dla każdego takiego lokalu gastronomicznego, który zatrudnia więcej niż trzy osoby lub ma więcej niż trzy miejsca konsumpcyjne uchwała nie jest względniejsza. Takie wyliczenia poczynić można również dla innych wskazanych w skardze przypadków.

Następnie w dniu 6 maja 2014 r. do akt sądowych wpłynęło pismo Burmistrza Obornik Śląskich, w którym dodatkowo wyjaśniono, że zaprezentowane w odpowiedzi na skargę kwoty stanowią przykłady dla zobrazowania walorów wprowadzenia nowych reguł naliczania ilości wytwarzanych odpadów i kosztów ich zagospodarowania. Gmina Wołów opracowując nowe zasady przeprowadziła symulacje wyliczeń, w wyniku których stawki uchwalone przez Radę Miejską w dniu 13 listopada 2013 roku okazały się najkorzystniejsze dla podmiotów działających na lokalnym terenie. Niewątpliwym świadectwem tego jest brak skarg i niezadowolenia ze strony właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz zaprzestanie składania wezwań do usunięcia naruszenia prawa zgodnie z art 101 ustawy o samorządzie gminnym. W okresie lipca i sierpnia 2013 roku do Urzędu Miejskiego w Wołowie wpłynęło bowiem około 25 wezwań właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w sprawie usunięcia naruszenia ich interesu prawnego uchwałą nr XXXVI/232/2012 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 29 listopada 2011 roku zmienioną uchwałą nr XLVII/302/2013 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 26 czerwca 2013 roku.

Mając na uwadze powyższe podkreślono potrzebę wprowadzenia nowych zasad naliczania opłat z mocą wsteczną tj. od 1 lipca 2013 roku ponieważ brak tego uregulowania nie tylko pozbawi Gminę możliwości „naprawy" błędów, które popełniono przy określaniu wcześniejszych zasad i metod wyliczania opłat, ale i również

zobliguje do naliczenia kosztów za III i IV kwartał 2013 roku według stawek, które są krzywdzące dla lokalnej społeczności. Mając świadomość popełnienia błędów i mając na uwadze ochronę oraz poszanowanie zasady zaufania obywateli do działalności decyzyjnej organów samorządowych i prawa oraz lojalności władzy wobec mieszkańców, Gmina Wołów czuje się zobowiązana do naprawy zaistniałej sytuacji.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczasowe stanowiska w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Dokonując takiej kontroli Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.), stwierdził, że zaskarżone przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisy uchwały Rady Miejskiej w Wołowie są sprzeczne z prawem i należało stwierdzić ich nieważność na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz., 594 ze zm.).

Podstawą prawną zaskarżonej uchwały jest art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.; dalej: u.c.p.g.), który w ust. 2 stanowi, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
   a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
   b) uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
   c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
   a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
   b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
4) (przepis uchylony);
5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Kierując się tym przepisem rada podjęła § 17 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały, ustalając, że do obowiązków właścicieli zwierząt utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych należy: „3) nie wprowadzanie [powinno być: „niewprowadzanie” – przyp. sądu] zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niepełnosprawnych z psem asystującym, pod warunkiem wyposażenia psa asystującego w uprząż oraz posiadania przez osobę niepełnosprawną certyfikatu potwierdzającego status psa asystującego i zaświadczenia o wykonaniu wymaganych szczepień ochronnych, 4) nie wprowadzanie [powinno być: „niewprowadzanie” – przyp. sądu] zwierząt na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej w Wołowie,”.

Zdaniem sądu brak jest podstawy prawnej rangi ustawowej dla rady miejskiej do przyjęcia przytoczonych przepisów. W szczególności zaskarżonych przepisów nie można opierać na przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., który nakazuje radzie określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W ocenie sądu przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych do „obiektów użyteczności publicznej" oraz „na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej w Wołowie" stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w powołanym przepisie ustawy. Rozumienie zacytowanego przepisu ustawowego powinno być bowiem takie, że na jego podstawie rada może nakładać konkretne obowiązki (nakazy/zakazy) na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ocenie sądu rozpoznającego skargę, wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu wprowadzania zwierząt na dane tereny jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt domowych. Cel ustawy, a pośrednio również regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku w gminie – zdaniem sądu – nie pozwala na wprowadzenie tak daleko idących zakazów, jak przyjęte przez Radę Miejską w Wołowie. Dodać można, że ustawodawca nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 792/13, Orzeczenia.nsa.gov.pl).

Nadto należy przyznać, że rację ma skarżący podnosząc, iż do omawianego regulaminu nie można wprowadzać regulacji dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zasady i tryb korzystania z takich obiektów rada winna – o ile zajdzie taka potrzeba – uregulować w osobnej uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 17 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały.

Następnie sąd stwierdził, że w § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono, iż „Zwierzęta pozostawione bez opieki w miejscach publicznych podlegają schwytaniu i umieszczeniu w schronisku dla bezdomnych zwierząt.", natomiast w ust. 2 tego przepisu wskazano, że „Właściciele, którzy w nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi psami, ponoszą koszty ich schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia.".

Zdaniem sądu, o ile § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały nie narusza prawa, to § 19 ust. 2 uchwały został przez radę bez podstawy prawnej. Z regulacji art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie wynika kompetencja dla rady, aby określać odpowiedzialność właścicieli zwierząt za długi z tytułu kosztów schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i leczenia zwierzęcia. Nadto w kwestionowanym przepisie wadliwie użyto wyrażenia nieostrego właścicieli, którzy „w nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi psami". Warto zauważyć, że po pierwsze w kompetencji rady gminy (miejskiej) nie leży precyzowanie, co to znaczy „należycie opiekować się psem", a po drugie kwestie tego typu nie służą celowi ustawy i regulaminu, to jest zapewnieniu czystości i porządku w gminie. Kwestia odpłatności za pobyt zwierzęcia w schronisku nie należy do kwestii bezpośrednio związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy i dlatego nie może być władczo uregulowana przez radę gminy (miejską) w regulaminie uchwalonym na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Jeśli zaś intencją rady było wyłącznie poinformowanie mieszkańców, że gmina będzie miała roszczenie o zwrot poniesionych wydatków, to należy powiedzieć, że akt prawa miejscowego ma za zadanie dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, a nie może służyć jako przekaźnik komunikatów czy informacji (nawet jeśli informacje owe nie są sprzeczne z prawem). Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 19 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Następnie sąd stwierdził, iż w § 25 zaskarżonej uchwały postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 roku.".

Powiedzieć należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.; dalej: 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. W myśl art. 4 ust. 2 u.o.a.n. 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. Z art. 5 u.o.a.n. wynika, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W rozpoznawanej sprawie Rada Miejska Wołowa postanowiła w § 25 uchwały, że akt ten wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W tym zakresie rada postanowiła zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Jednak zdaniem sądu sprzeczny z prawem, a konkretnie z art. 5 u.o.a.n. jest następujący fragment § 25 zaskarżonej uchwały: „zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 roku", wobec czego należało stwierdzić nieważność tego fragmentu uchwały.

Mocą przytoczonego fragmentu § 25 uchwały doszło do retroaktywnego stosowania § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały, ponieważ uchwałę ogłoszono w Dz. Urz. Woj. Doln. w dniu 28 listopada 2013 r., a § 8 ust. 3 ma być stosowany z mocą od dnia 1 lipca 2013 r.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego fragmentu, trzeba powiedzieć, że w ocenie sądu nie można – co do zasady – wykluczyć sytuacji, w której rada gminy (miejska) będzie mogła nadać aktowi normatywnemu wsteczną moc obowiązującą, o ile zasady demokratycznego państwa prawnego nie będą stały temu na przeszkodzie. Jeśli do tego dojdzie, to zasady wynikające z nowych przepisów stosować się będzie do oceny stanów faktycznych, które zaistniały (powstały, trwały lub zakończyły się) przed jego wejściem w życie.

Następnie wskazać należy, że wspomniane pojęcie zasad demokratycznego państwa prawnego jest stosunkowo szerokie i stanowi klauzulę generalną, której treść starał się w wielu orzeczeniach na przestrzeni lat definiować Trybunał Konstytucyjny; nie brak również wielu prac teoretyków prawa poświęconych temu zagadnieniu. Jednak dla potrzeb rozpoznania skargi w niniejszej sprawie należy powiązać cytowany art. 5 u.o.a.n. z przepisem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Należałoby zatem powiedzieć, że istnieje podstawowa konstytucyjna zasada, że Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, z której wynikają inne zasady, których obecność potwierdza prawdziwość tezy o obowiązywaniu zasady podstawowej.

Pozostając w tematyce retroaktywnego stosowania prawa, należałoby przypomnieć, że z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wyprowadził jedną z najważniejszych zasad pochodnych, a mianowicie zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (w orzeczeniu wydanym jeszcze pod rządami Konstytucji PRL: z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, opubl. OTK z 1988 r. nr 1, poz. 6, a także w szeregu późniejszych orzeczeń). Wśród przejawów obowiązywania zasady zaufania w obszarze stanowienia prawa wymienia się: wymóg dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw, zasadę proporcjonalności, tzw. reguły przyzwoitej legislacji (zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, reguły stosowania przepisów przejściowych, ustanawianie odpowiedniego vacatio legis, nakaz dostatecznej określoności prawa, poszanowanie tzw. interesów w toku oraz praw słusznie nabytych), czy zakaz tworzenia przepisów wprowadzających pozorne instytucje prawne.

Powyższe zasady nie wykluczają jednak całkowicie uchwalania przepisów prawa z mocą wsteczną. W cytowanym już orzeczeniu TK z dnia 30 listopada 1988 r. podkreślono, że w demokratycznym państwie prawa istnieje zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych. W wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zakaz retroakcji nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (zob. np. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK z 2000 r. nr 7, poz. 255). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji" (zob. np. wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK z 2001 r. nr 1, poz. 5), „a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa" (zob. np. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK z 2001 r. nr 2, poz. 29). W wyroku z dnia 25 września 2000 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (K 26/99, OTK z 2000 r. nr 6, poz. 186). Również w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że retroakcja byłaby dopuszczalna i nie stanowiłaby naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego, o ile nowe przepisy nie pogarszałyby

sytuacji niektórych adresatów danej normy prawnej (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 r. sygn. I OSK 2297/13, z dnia 18 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 197/14, Orzeczenia.nsa.gov.pl).

W związku z powyższymi uwagami należy też podkreślić, że sąd administracyjny w niniejszej sprawie ma kompetencję do badania konstytucyjności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Wołowie w procesie kontroli jej legalności. Kompetencja ta wynika z art. 184 Konstytucji RP, który stanowi, że NSA i sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa (zob. wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/05, opubl. ONSAiWSA z 2006 r. nr 2, poz. 39; por. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1170/09, Orzeczenia.nsa.gov.pl).

Uwzględniając powyższe uwagi należy powiedzieć, że w niniejszej sprawie sąd przyjął, iż nie każde działanie prawa z mocą wsteczną może być uznane za równoznaczne z naruszeniem zakazu retroakcji wynikającego z art. 2 Konstytucji RP. Aby wprowadzenie działania prawa z mocą wsteczną mogło być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, musi wiązać się z polepszeniem sytuacji prawnej niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem niepogarszaniem sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów, przy czym pozostałe zasady demokratycznego państwa prawnego nie mogą stać temu na przeszkodzie.

powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy trzeba zauważyć, że z treści § 25 zaskarżonej uchwały wynika, iż retroaktywnym działaniem Rada Miejska w Wołowie postanowiła objąć § 8 ust. 3 uchwały. Mocą tego przepisu rada ustaliła łączną minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w oparciu o średnie ilości wytwarzanych odpadów komunalnych miesięcznie (wyliczając kilkanaście kategorii podmiotów stanowiących krąg adresatów uchwały).

Z mocy § 26 zaskarżonej uchwały z dniem jej wejścia w życie traci moc uchwała nr XXXVI/232/2012 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy Wołów, zmieniona uchwałą nr XLVII/302/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.

W treści § 8 ust. 3 uchwały z dnia 29 listopada 2012 r. (weszła w życie 17 stycznia 2013 r., Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r. poz. 17) również określono minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Natomiast z mocy § 1 ust. 6 uchwały nr XLVII/302/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., która weszła w życie z dniem 19 lipca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r. poz. 4081), przepis § 8 ust. 3 otrzymał nowe brzmienie, choć nadal dotyczył minimalnych gabarytów pojemników lub kontenerów na odpady.

Uwzględniając przytoczone regulacje uchwał należy powiedzieć, że na mocy § 25 zaskarżonej uchwały przepis § 8 ust. 3 miał zacząć obowiązywać w brzmieniu ustalonym uchwałą z dnia 13 listopada 2013 r. do stanów faktycznych zaistniałych od dnia 1 lipca 2013 r. Oznacza to niestosowanie tego przepisu w brzmieniach ustalonych w uchwałach z dnia 29 listopada 2012 r. (obowiązywała do dnia 18 lipca 2013 r. i z dnia 26 czerwca 2013 r. (weszła w życie od dnia 19 lipca 2013 r.). Aby ocenić, czy zastosowanie retroakcji w niniejszej sprawie było zgodne z prawem, należało ocenić, czy wiąże się ono z polepszeniem sytuacji prawnej niektórych adresatów tego przepisu i zarazem niepogarszaniem sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów.

Pamiętać przy tym należy, że w niniejszej sprawie uregulowanie ilości czy objętości pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, ma istotny wpływ i bezpośrednie znaczenie dla ustalenia opłat (danin publicznoprawnych) z tytułu odbioru odpadów, jakimi obciążani mają być właściciele nieruchomości (art. 6j ust. 3 u.c.p.g.).

Dokonana przez sąd analiza porównawcza przywołanych przepisów trzech uchwał Rady Miejskiej w Wołowie doprowadziła sąd do przekonania, iż retroaktywne stosowanie § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ choć być może wiąże się z polepszeniem sytuacji prawnej niektórych adresatów tego przepisu, to zarazem może pogarszać sytuację prawną innych jej adresatów. Wskazać należy informacyjnie, że sąd dokonał przeliczenia przyjętych w uchwałach wskaźników stosując litr jako jednostkę miary objętości (1 litr = 1/1000 m^3 = 1 dm^3), a to w celu uczynienia poniższych rozważań bardziej czytelnymi. Nadto sąd upraszczająco wskazuje poniżej określone podmioty (np. szkoły), jako adresatów uchwały, choć pamiętać należy, że adresatem uchwały są właściciele nieruchomości, na których dane obiekty są zlokalizowane.

I tak dla szkół w kwestii pojemności zbiorników na odpady było 450 litrów (uchwała z 29 listopada 2012 r.), potem 25 litrów (uchwała z 26 czerwca 2013 r.), a obecnie dokonano podziału szkół na te z kuchnią

i bez kuchni i wprowadzono dla tych pierwszych 40 litrów, a dla tych drugich 12 litrów – na każde dziecko i pracownika. Nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, że sytuacja prawna adresatów uległa polepszeniu. Podobnie rzecz ma się dla żłobków i przedszkoli: było 450 litrów, potem 30 litrów, a obecnie 40 litrów i 12 litrów w zależności czy placówka ma kuchnię. Również w tym przypadku nie można jednoznacznie stwierdzić, że sytuacja prawna adresatów uległa polepszeniu, ponieważ zmieniono kryterium oceny (dodając czynnik funkcjonowania kuchni w szkole).

Dla hoteli było 1200 litrów na jedno łóżko, potem 100 litrów na łóżko i pracownika, a obecnie jest 60 litrów na łóżko i pracownika. Zastosowanie odmiennego współczynnika (łóżko albo łóżko+pracownik) również nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, czy nowa regulacja jest korzystniejsza. Analogicznie rzecz się ma w kwestii szpitali (wg nowej regulacji: 85 litrów na łóżko i pracownika).

W zaskarżonej uchwale wyodrębniono „instytucje pomocy społecznej" ze wskaźnikiem 40 litrów na każdego podopiecznego i pracownika. W poprzednich uchwałach podmiotów takich nie wyodrębniano wcale, choć uregulowano „domy opieki" – 1200 litrów na jedno łóżko, potem 100 litrów na łóżko i pracownika. W tej sytuacji trudno ocenić, czy zaskarżona uchwała polepsza sytuację „instytucji pomocy społecznej", skoro poprzednie uchwały bezpośrednio na placówek takich nie wskazywały.

Dalej należy powiedzieć, że w uchwale z 2012 r. zakładu karnego nie wymieniono w ogóle, zaś w uchwale z 26 czerwca 2013 r. ustalono wskaźnik 70 litrów na osadzonego i pracownika, a zaskarżonej uchwale 50 litrów. W tym wypadku można uznać, że doszło zatem do polepszenia sytuacji adresata poprzez zmniejszenie wymaganej objętości pojemników na odpady, choć niewymienienie zakładu karnego w uchwale z 2012 r. może i tę ocenę podważyć.

Jeśli chodzi o lokale gastronomiczne, to w uchwale z 2012 r. wskazano, że te o powierzchni do 100 m^2 obowiązuje wskaźnik 500 litrów na miejsce konsumpcyjne, a te o powierzchni powyżej 100 m^2 wskaźnik 650 litrów na miejsce konsumpcyjne. Nadto użyto pojęcia ulicznego punktu szybkiej konsumpcji – 150 litrów. Według uchwały z 26 czerwca 2013 r. lokale gastronomiczne o liczbie miejsc konsumpcyjnych w przedziale 6–40 mają pojemniki 65-litrowe na miejsce, a te z więcej niż 40 miejscami pojemniki 60-litrowe na jedno miejsce. Dodatkowo wprowadzono pojęcie punktu szybkiej konsumpcji o liczbie miejsc do 5 i ustalono wskaźnik 150 litrów na punkt. W zaskarżonej uchwale wprowadzono natomiast pojęcie lokalu gastronomicznego (ogródki, bary, kawiarnie, pizzerie, restauracje) i ustalono wskaźnik 60 litrów na miejsce konsumpcyjne i pracownika. W ocenie sądu, zastosowanie odmiennych współczynników (miejsce konsumpcyjne, punkt albo pracownik) również nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, czy nowa regulacja jest korzystniejsza dla adresatów tego przepisu.

Następną grupę stanowią lokale handlowe. W uchwale z 2012 r. podzielono je według powierzchni całkowitej – do 30 m^2: 14.000 litrów, 30–50 m^2: 28.000 litrów, powyżej 50 m^2: 36.000 litrów. Nadto wyodrębniono punkty handlowe poza lokalem (np. kioski) ze wskaźnikiem 1.500 litrów. W uchwale z 26 czerwca 2013 r. zmieniono ten podział wyróżniając lokale o powierzchni: do 100 m^2: 100 litrów na każde 10 m^2, potem 101–200 m^2: 120 litrów na każde 10 m^2. Nadto wyróżniono „duże lokale handlowe, dyskonty, markety, hurtownie itp." o powierzchni powyżej 200 m^2: 300 litrów na każde 10 m^2. Dodano również punkty handlowe poza lokalem (np. kiosk lub pawilon) o pow. do 20 m^2: 200 litrów na pracownika. Natomiast w zaskarżonej uchwale zmieniono w jeszcze inny sposób podział lokali handlowych na te oferujące artykuły przemysłowe - 80 litrów na pracownika, artykuły spożywcze (w tym kioski owocowo-warzywne) – 160 litrów na pracownika, oraz artykuły spożywczo-przemysłowe – 240 litrów na pracownika. Zdaniem sądu zastosowanie w uchwałach odmiennej klasyfikacji lokali i inna konstrukcja współczynników nie pozwalają na jednoznaczne wskazanie, że nowa regulacja jest korzystniejsza dla adresatów tego przepisu.

Dalej należy wskazać na regulację uchwały z 2012 r. w zakresie zakładów rzemieślniczych, usługowych i produkcyjnych, biur i urzędów, dla których przewidziano 700 litrów na pracownika. W uchwale z 26 czerwca 2013 r. zakładów tego typu nie wymienia się, w zamian wprowadzono jednak: podmioty gospodarcze, biura i instytucje: zatrudniające do 5 pracowników – 170 litrów na podmiot i powyżej 5 pracowników – 80 litrów na pracownika. W zaskarżonej uchwale powrócono natomiast do pojęcia zakładu rzemieślniczego i umieszczono je wraz z zakładami usługowymi, produkcyjnymi, hurtowniami (choć hurtownie wymieniono już wcześniej w innej kategorii), magazynami, biurami, urzędami itd., wskazując, że przewiduje się wskaźnik 60 litrów na pracownika. Zdaniem sądu, zastosowanie w uchwałach różnego nazewnictwa lokali (a więc pośrednio adresatów uchwały) i inna konstrukcja współczynników nie pozwalają na jednoznaczne wskazanie, że nowa regulacja jest korzystniejsza dla adresatów tego przepisu.

Odnośnie do przychodni i gabinetów lekarskich, w uchwale z 2012 r. ustalono, że wskaźnik wynosi 1.200 litrów na pracownika. W uchwale z 26 czerwca 2013 r. podzielono te placówki na te zatrudniające do 5 osób –

500 litrów na placówkę i zatrudniające powyżej 5 osób – 100 litrów na pracownika. W zaskarżonej uchwale przychodnie i gabinety lekarskie objęto wskaźnikiem 60 litrów na pracownika. Zdaniem sądu, podział placówek według innych kryteriów utrudnia ocenę, czy w tym wypadku nowa regulacja jest korzystniejsza dla adresatów tego przepisu.

Kolejnymi adresatami uchwały są związki wyznaniowe, parafie i kościoły. W uchwale z 2012 r. w ogóle brak wyodrębnienia tej grupy podmiotów. W uchwale z 26 czerwca 2013 r. przewidziano wskaźnik 500 litrów na związek lub kościół. Natomiast w zaskarżonej uchwale wskazano również 500 litrów. Brak określenia grupy podmiotów w uchwale z 2012 r. oznacza, że z mocą wsteczną objęto wskaźnikiem 500-litrowym te podmioty, a to niewątpliwie nie może być poczytane za polepszenie sytuacji tych adresatów uchwały.

Następnie uchwała obejmuje swoim zakresem targowisko. W uchwale z 2012 r. ustalono wskaźnik 840.000 litrów rocznie dla targowiska miejskiego w Wołowie. W uchwale z dnia 26 czerwca 2013 r. wskaźnik zmniejszono do 50.000 litrów miesięcznie. W zaskarżonej uchwale podano już „targowiska" w liczbie mnogiej, a więc objęto zakresem zastosowania uchwały nie tylko „targowisko miejskie" i podano wskaźnik 120 litrów na punkt handlowy. W ocenie sądu odmienne wskazanie adresatów tego przepisu nie pozwala na jednoznaczne przyznanie, iż doszło do polepszenia sytuacji tych adresatów uchwały, do których uchwały poprzednie nie były w ogóle adresowane (czyli innych targowisk niż targowisko miejskie).

W dalszej kolejności wskazać należy na cmentarze. W uchwale z 2012 r. podano, że dla cmentarzy wiejskich (parafialnych) ustala się wskaźnik 84.000 litrów rocznie, a dla cmentarza komunalnego 360.000 litrów rocznie. W uchwale z 26 czerwca 2013 r. cmentarzy wiejskich nie wskazano w ogóle, a cmentarze parafialne podzielono na te o pow. do 1,5 ha – 1.650 litrów miesięcznie, o pow. od 1,5–3,0 ha – 2.200 litrów miesięcznie, o powierzchni powyżej 3,0 ha – 3.300 litrów miesięcznie. Dla cmentarza komunalnego ustalono 14.000 litrów miesięcznie. W zaskarżonej uchwale zaniechano w ogóle podziału cmentarzy na kategorie i ustalono wskaźnik 2 litrów na każde zajęte miejsce grzebalne. W ocenie sądu, zastosowanie innych kryteriów ustalenia wskaźnika (kategoria cmentarza/powierzchnia/ilość zajętych miejsc) nie pozwala na jednoznaczne wykazanie, że nowa regulacja jest korzystniejsza dla adresatów tego przepisu.

Następnie wyróżnić należy ogrody działkowe. W uchwale z 2012 r. ustalono wskaźnik 1.320 litrów na każdą działkę w okresie od 1 marca do 31 października i 700 litrów poza tym okresem. W uchwale z 26 czerwca 2013 r. ustalono 15 litrów na każdą działkę w okresie od 1 marca do 31 października i 2 litry poza tym okresem. W zaskarżonej uchwale ustalono wskaźnik 10 litrów na każdą działkę wchodzącą w skład ogrodu. W ocenie sądu, przyjęcie odmiennego sposobu ustalania współczynnika (obecnie: niezależnie od okresu roku) nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że nowa regulacja polepsza sytuację adresatów uchwały.

Dalej trzeba zauważyć, że w zaskarżonej uchwale mowa jest o „obiektach rekreacyjno-sportowych", podczas gdy ani w uchwale z 2012 r., ani w uchwale z 26 czerwca 2013 r. podmiotów takich w ogóle nie wymieniono. Wobec tego z pewnością nowa regulacja nie polepsza sytuacji właścicieli wskazanych obiektów.

Podobnie jeśli chodzi o garaże i parkingi. Otóż parkingów ani w uchwale z 2012 r., ani w uchwale z 26 czerwca 2013 r. w ogóle nie wymieniono, a zatem z pewnością nowa regulacja nie polepsza sytuacji właścicieli tychże obiektów. Co do garaży, to w uchwale z 2012 r. przyjęto wskaźnik 350 litrów na garaż. W uchwale z 26 czerwca 2013 r. przyjęto 30 litrów miesięcznie na garaż. Natomiast w zaskarżonej uchwale 15 litrów na każde miejsce postojowe. W ocenie sądu przyjęcie odmiennego sposobu ustalania współczynnika (garaż albo miejsce postojowe) również nie pozwala na jednoznaczną ocenę, że nowa regulacja polepsza sytuację adresatów uchwały.

Podsumowując powyższe rozważania sąd doszedł do przekonania, że retroakcja wprowadzona w § 25 zaskarżonej uchwały narusza zakaz retroakcji wynikający z art. 2 Konstytucji RP. Z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego zastosowaną przez Radę Miejską w Wołowie regulację § 25 zaskarżonej uchwały należy uznać za sprzeczną z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Retroaktywne stosowanie § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały stanowiłoby również naruszenie reguł przyzwoitej legislacji. Sąd ocenił bowiem, że wprowadzenie działania § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały z mocą wsteczną nie może być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, ponieważ nie można jednoznacznie wykazać (w sposób precyzyjny, oczywisty i niezbity), że wiąże się ono z polepszeniem sytuacji prawnej niektórych adresatów tego przepisu i zarazem nie pogarsza sytuacji prawnej pozostałych jego adresatów.

W ocenie sądu, aby zaakceptować można było retroaktywne stosowanie § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały, rada miejska musiałaby jednoznacznie wykazać konieczność wprowadzenia wstecznego działania prawa z punktu widzenia realizacji innych wartości, norm lub zasad konstytucyjnych, które w konkretnej sytuacji – w zestawieniu z przesłankami będącymi podstawą zakazu retroakcji – miały nad nimi przewagę. Regulacja retroaktywna musi ponadto spełniać wymóg proporcjonalności oraz być jedynym narzędziem rozwiązania pro-

blemu społecznego, który nie mógł być wcześniej przewidziany i rozwiązany za pomocą innych środków prawnych. Zgodzić się należy, że retrospektywność, pojmowana jako bezpośrednie działanie nowego prawa, jest zasadniczo dopuszczalna, pod warunkiem wskazania ważnego interesu publicznego, który na tle danej regulacji ma przewagę nad interesem jednostki (zob. M. Kamiński, Zagadnienie retroaktywności norm prawa administracyjnego, w: tegoż, Prawo administracyjne intertemporalne, LEX 2011/el.). Zdaniem sądu, analiza skutków retroaktywnego zastosowania § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały nie pozwala na uznanie, że retroakcja nie naruszy zasad demokratycznego państwa prawnego.

Przyznać można, że podnoszona przez gminę chęć ulżenia właścicielom nieruchomości położonych na terenie gminy (zmniejszenie obciążeń fiskalnych) może być wartością uzasadniającą wprowadzenie retroakcji, jednak w realiach niniejszej sprawy nie wykazano, że istotnie wystąpiły przesłanki takie, które uzasadniałyby należycie dopuszczalność retroakcji. Również sąd – po dokonaniu oceny całokształtu sprawy i biorąc pod uwagę wprowadzone w kolejnych uchwałach zmiany w zakresie kryteriów i wskaźników ustalania objętości pojemników na odpady – nie dopatrzył się okoliczności przemawiających za tym, że § 25 zaskarżonej uchwały w kwestionowanym fragmencie jest zgodny z prawem.

Wobec tego sąd stwierdził, że § 25 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Wołowie we fragmencie „zaś w części dotyczącej § 8 ust. 3 z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 roku" narusza w sposób istotny przepis art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z tych względów należało stwierdzić nieważność przepisu § 25 zaskarżonej uchwały we wskazanym fragmencie.

Na marginesie, w związku ze wspomnianymi w skardze protestami związanymi z uchwałami poprzedzającymi zaskarżoną uchwałę, można wskazać, że ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą być poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), co – zdaniem sądu – może w przyszłości ograniczyć niekorzystne z punktu widzenia gminy zjawisko kwestionowania przepisów regulaminu.

Mając na względzie dotychczasowe rozważania, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma źródło w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).