



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 4003

WYROK NR II SA/WR 380/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 lutego 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Legnicy

na uchwałę Rady Gminy Krotoszyce

z dnia 25 września 2019 r. nr VIII/73/2019

w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krotoszyce

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 4, obejmującej sformułowanie:
„obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 roku”.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 25 września 2019 r. (nr VIII/73/2019) Rada Gminy Krotoszyce uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krotoszyce.

W § 4 uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r.”.

Skargę na uchwałę w zakresie wyżej zacytowanego przepisu wniósł Prokurator Rejonowy w Legnicy (dalej jako „skarżący, prokurator”) wnioskując o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 4 obejmującej sformułowanie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 roku”.

W uzasadnieniu skargi prokurator wskazał, że ww. przepis jest wadliwy, bowiem budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty jej wejścia w życie. Nie jest możliwe dwukrotne wejście w życie aktu prawnego jako całości. Podkreślono, że termin „wejście w życie” oraz „data obowiązywania” na gruncie skarżonej uchwały mają charakter tożsamy. Prokurator wywodził, że początek obowiązywania uchwały oznacza jej wejście w życie. Takie sformułowanie w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym 7 października 2019 roku pod pozycją 5761, oznacza, zdaniem skarżącego, że można mieć wątpliwości czy weszła ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 21 października 2019 r., czy też z dniem 1 stycznia 2020 r. W ocenie prokuratora określenie dwóch dat wejścia w życie tej uchwały z uwagi na tę wewnętrzną sprzeczność stanowi istotne naruszenie prawa. Taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego, zwłaszcza że zapisy uchwały dotyczą codziennego funkcjonowania mieszkańców gminy, w tym ich obowiązków i odpowiedzialności za wykroczenia przewidziane ustawą z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Skarżący przywołał również przepis art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych, podnosząc, że 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 termin dłuższy oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w myśl, którego warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Z powyższego prokurator wywodzi tożsame znaczenie początku obowiązywania aktu oraz jego wejścia w życie.

W odpowiedzi na skargę organ administracji uwzględnił w całości zarzuty skargi oraz wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; odstąpienie od obciążania kosztami postępowania; przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność przedstawiciela zaskarżonego organu lub jego pełnomocnika. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę stwierdzono, że argumenty skarżącego zasługują na uwzględnienie, gdyż są słuszne i zasadne. Wniosek o umorzenie postępowania umotywowano bezprzedmiotowością skargi, gdyż Rada Gminy w zakresie posiadanych kompetencji samoczynnie dokona zmiany zaskarżonej uchwały na sesji w dniu 31 marca 2022 r.

W dniu 15 lipca 2022 r. do Sądu wpłynęło pismo Wójta Gminy Krotoszyce przekazujące uchwałę z dnia 31 marca 2022 r. nr XXIX/251/22 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krotoszyce”. W § 1 uchwały zmieniającej zawarto postanowienie zmieniające § 4 zaskarżonej uchwały w ten sposób, że otrzymał on brzmienie: „4. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 p.p.s.a. stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu

terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do wniosku organu administracji o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego należy wyjaśnić, że na ocenę legalności zaskarżonej uchwały nie mogła mieć wpływu okoliczność utraty mocy przedmiotowej uchwały w zaskarżonym zakresie w związku z podjęciem uchwały z dnia 31 marca 2022 r. nr XXIX/251/22. Wskazać bowiem należy, że podjęcie późniejszej uchwały zmieniającej zaskarżony § 4 pozostaje bez wpływu na możliwość merytorycznej kontroli przez Sąd zaskarżonej uchwały. Skuteczna zmiana lub uchylenie kolejną uchwałą, wywołuje bowiem jedynie skutek na przyszłość (ex nunc) i przerywa działanie skutków prawnych uchwały poprzedniej, jedynie od daty wejścia w życie uchwały zmieniającej czy uchylającej. W przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne nie można mówić o bezprzedmiotowości skargi. Nadal zachodzi konieczność oceny legalności zaskarżonego aktu, choćby obowiązywał on tylko jeden dzień. Wobec tego uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały w powyższym zakresie nie czyni skargi bezprzedmiotową. W razie ustalenia, że zaskarżony akt został wydany z istotnym naruszeniem prawa, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 p.p.s.a. będzie polegać na stwierdzeniu nieważności tego aktu. Wyrok stwierdzający nieważność uchwały lub aktu wywiera zaś skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały, to jest ex tunc.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej jako: „u.s.g.”) przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego (odpowiednio związku międzygminnego) jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych w judykaturze wskazuje się rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej „CBOSA”).

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Gminy Krotoszyce podjęta w dniu 25 września 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krotoszyce.

Sąd uznał, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co w niniejszej sprawie jest zresztą niesporne. Ze względu na materię którą reguluje, spełnia wszelkie cechy tego rodzaju aktu. Skierowana jest do nieokreślonej grupy osób, zawiera uregulowania dotyczące praw i obowiązków - ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Uzasadniony okazał się zarzut Prokuratora kwestionujący § 4 zaskarżonej uchwały ze względu na zawarte w nim sformułowanie, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r.

Sąd w tej kwestii podziela pogląd wyrażany już wielokrotnie w innych orzeczeniach sądów administracyjnych, że taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego (np. wyroki WSA w Łodzi z 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 125/20 i 6 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 478/22, WSA w Warszawie z 5 listopada 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 382/20, WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. II SA/Ke 421/20, WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2022 r., sygn. akt I SA/Wr 125/22 i 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 515/20 dostępne CBOSA). Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest datą początkową, od której może on wejść w życie. W myśl art. 42 u.s.g., zasady i tryb ogłaszania aktów prawa

miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie zatem z brzmieniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy; w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy art. 4, jak stanowi art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów, nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd podzielił argumentację skargi, że treść § 4 kwestionowanej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok WSA w Łodzi z 10 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 633/17). Zastosowany w rozpoznawanej sprawie sposób unormowania daty wejścia w życie zaskarżonej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa z uwagi na sprzeczność wskazanego terminu wejścia w życie i nabycia mocy obowiązującej przez regulacje tego aktu.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w sentencji wyroku.