



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1373

WYROK NR II SA/WR 532/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)
Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 czerwca 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zgorzelcu
na uchwałę Rady Miasta Zgorzelec z dnia 21 sierpnia 2020 nr 180/2020
w przedmiocie przejęcia obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli
nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne

I. stwierdza nieważność § 3 zaskarżonej uchwały w zakresie „z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2020 r.”;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie – podpisana przez Asesora Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej jako Prokurator), jest uchwała Rady Miasta Zgorzelec z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie uchylenia uchwały nr 244/2012 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 23 października 2012 r. w sprawie przejścia obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. z 2019r. poz. 2010 z późn. zm.), Rada Miasta Zgorzelec uchwaliła, co następuje: § 1 uchyla się uchwałę nr 244/2012 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 23 października 2012 r. (opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 listopada 2012 r. poz. 3884) w sprawie przejścia obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; § 2. wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Zgorzelec. § 3. uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 01 października 2020 r. (akt został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 sierpnia 2020 r.).

Skargą została objęta uchwała w części obejmującej § 3 kwestionowanego aktu. Prokurator zarzucił naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (tekst jedn. D. U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.) – dalej jako u.o.a., art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na wskazaniu w tym przepisie aktu dwóch dat jej wejścia w życie: 1) – po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz 2) - z mocą obowiązującą od 01 października 2020 r. W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że nie jest możliwe wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości. Stosownie do art. 4 ust. 1 u.o.a. 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 ogłosi termin dłuższy. Wprowadzenie dwóch dat godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażającą się w precyzyjnym wskazaniu momentu zmiany zasad odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Mamy zatem do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, które wymaga wyeliminowania z obrotu prawnego.

W doręczonej odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zgorzelec wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu działający w imieniu Rady Wójt Gminy argumentował, że, wbrew zarzutom skargi, wprowadzenie dwóch dat w § 3 nie narusza prawa w sposób rażący, a zostało wprowadzone, bowiem w dacie uchwalania aktu nie było wiadomo kiedy będzie opublikowany, a gminie zależało na tym, żeby mieszkańcy mieli możliwość zapoznać się z jej treścią.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021, poz. 137 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) – dalej jako: p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Dalej trzeba dodać, że sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 119 ppsa, w składzie trzyosobowym.

Zdaniem sądu skarga złożona w niniejszej sprawie okazała się zasadna w części. W pierwszym rzędzie trzeba podnieść, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego - ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Brak jest zatem przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa w stopniu rażącym - stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r, poz. 594 ze zm.) - dalej jako u.s.g. sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, w całości lub w części. Trzeba także pamiętać, że sąd administracyjny nie jest związany granicami ani zarzutami skargi (art. 134 § 1 ppsa).

Stosownie do wskazanego art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem (chyba, że przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności). W u.s.g. przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego, będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

W rozpoznawanej sprawie kwestionowanym przez Prokuratora przepisem jest § 3 i w tym przypadku (zdaniem sądu) stwierdzić należy istotne naruszenie prawa. Powołany przepis zawiera dwie normy prawne, wzajemnie się wykluczające. Pierw-sza z nich określa wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Ogłoszenie uchwały nastąpiło, jak już wyżej wskazano 2 września 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, zatem wejście w życie uchwały nastąpiło z dniem 16 września 2020 r. Druga norma z § 3 uchwały wskazuje na uzyskanie przez nią mocy obowiązującej od 01 października 2020 r. Skoro są to dwie różne daty, to należy uznać, że kontrowany przepis zawiera wewnętrzną sprzeczność, bowiem określa, że początek obowiązywania uchwały jako całości nastąpił w różnych terminach. W orzecznictwie wskazuje się zaś, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "weszły w życie" lub "uzyskały moc". Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie (por. uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNP/1197/1/8, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995 r., K 14/95 - Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12). Rozważania te należy uznać za zasadne także w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, a w rozpoznawanej sprawie do § 3 zaskarżonej uchwały. Można mieć bowiem wątpliwości, czy uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 16.09.2020 r., czy też z dniem 01.10.2020 r.. Przyjęta w uchwale regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a. akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzą w życie po upływie 14 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 14 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 (art. 4 ust. 2 u.o.a.). Przepis art. 5 stwierdza z kolei, że uregulowania

art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Paragraf 3 zaskarżonej uchwały nie odpowiada przywołanym regulacjom ustawowym. Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa u.o.a. Z powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Powtórzeniem normy Konstytucyjnej jest art. 42 ustawy o samorządzie gminnym – "Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a w u.o.a. jest to powoływany już art. 4 ust. 1. Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 3 zaskarżonej uchwały godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i narusza art. 4 ust. 1 u.o.a., albowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd stwierdził nieważność jej części dotyczącej § 3 uchwały, w zakresie określenia: "z mocą obowiązującą od 01 października 2020 r.". Pozostały zakres § 3 aktu odpowiada zasadom normatywnym, dotyczącym wejścia aktu prawnego w życie - jako zgodny z art. 4 ust. 1 u.o.a. Wyeliminowanie wskazanego w sentencji określenia usunie istotne naruszenie prawa z treści § 3 uchwały. Dodatkowo zaznaczyć należy, że w sprawie nie zachodzi przypadek unormowany w art. 5 u.o.a. - nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Stąd w pozostałym zakresie skargę należało oddalić, stosownie do art. 151 ppsa. Trzeba bowiem mieć na względzie, że wyeliminowanie z obrotu prawnego całego § 3 spowodowałoby, że akt w ogóle by nie wszedł w życie.