



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 lutego 2023 r.

Poz. 1406

### WYROK NR II SA/WR 317/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 października 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)  
Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 października 2021 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zgorzelcu  
na uchwałę Rady Miejskiej w Bogatyni  
z dnia 30 listopada 2020 r. nr XLIX/312/20  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy  
Bogatynia

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 27 we fragmencie „z mocą obowiązywania od 01 stycznia 2021 r.”**

### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 30 listopada 2020 r. (nr XLIX/312/20) Rada Miejska w Bogatyni przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bogatynia.

W § 27 uchwały postanowiono, że: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązywania od 01 stycznia 2021 r.”.

Skargę na uchwałę w zakresie wyżej zacytowanych przepisów wniósł Prokurator Rejonowy w Zgorzelcu (dalej jako „skarżący, prokurator”) wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 27.

W uzasadnieniu skargi prokurator wskazał, że sformułowanie ww. przepisu uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP, regulujący zasadę demokratycznego państwa prawa. Zdaniem skarżącego, treść § 27 jest wewnętrznie sprzeczna, ze względu na przyjęcie wejścia w życie uchwały w terminie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym, jednakże ze skutkiem w zakresie obowiązywania od 1 stycznia 2021 r. Podniesiono, że w takim wypadku znaleźć powinna zastosowanie zasada, zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym. 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. Z powyższego prokurator wywodzi tożsame znaczenie początku obowiązywania aktu oraz jego wejścia w życie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Bogatyni (dalej jako „organ”) wniosła o uznanie za zasadną skargi prokuratora oraz przeprowadzenia rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela Rady Miejskiej w Bogatyni. Organ podniósł, że sformułowanie §27 uchwały w taki sposób wynika ze względów praktycznych, gdyż taki zabieg miał ułatwić realizację obowiązków księgowych.

Skarżący (pismem z dnia 5 sierpnia 2021 r.) oraz Burmistrz Gminy Bogatynia (pismem z dnia 6 sierpnia 2021 r.) złożyli do Sądu wnioski o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym. W terminie 14 dni od doręczenia odpowiednio ww. wniosków żadna ze stron nie wniosła żądania przeprowadzenia rozprawy.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga rozpoznana została w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019 r. poz. 2325 ze zm. – dalej jak p.p.s.a). Stosownie do tego przepisu sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym na wniosek strony gdy żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. W rozpoznawanej sprawie wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym zawarty został w piśmie skarżącego z dnia 5 sierpnia 2021 r. oraz piśmie Burmistrza Gminy Bogatynia z dnia 6 sierpnia 2021 r. Strony zostały poinformowane o wnioskach i nie zażądały w terminie 14 dniowym przeprowadzenia rozprawy. W tych okolicznościach ziściły się przesłanki do skierowania sprawy na tryb uproszczony.

Zgodnie z art. 1 § ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167) 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

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 2019 r. poz. 506 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 Miejskiej Bogatyni podjęta w dniu 30 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bogatynia.

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 § 27 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 2021 r.

Sąd w tej kwestii podziela pogląd wyrażany już w 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, 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 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 podziela argumentację skargi, że treść § 27 kwestionowanej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Data wejścia w życia 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 regulację tego aktu.

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