



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 marca 2023 r.

Poz. 2074

WYROK NR II SA/WR 258/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)
Asesor WSA Marta Pawłowska
Wiktoria Sojka-Ratajczyk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Legnicy
na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy
z dnia 25 listopada 2019 r. nr XIV/200/19
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Legnica

stwierdza nieważność § 24 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „ , z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r”.

Uzasadnienie

W skardze z 03.03.2022 r., skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Prokurator Rejonowy w Legnicy, zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej Legnicy (dalej: rada miejska) nr XIV/200/19 z 25.11.2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Legnica.

Uchwale tej zarzucił naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.) – dalej: u.o.a.n., poprzez wskazanie w § 24 ww. uchwały jej dwóch dat wejścia w życie. Zaskarżony przepis stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2020 r. Zdaniem skarżącego § 24 tego aktu jest wadliwy, bowiem budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty jej wejścia w życie. Prokurator wskazuje, że nie jest możliwe dwukrotne wejście w życie aktu prawnego jako całości. W jego ocenie termin „wejście w życie” oraz „moc obowiązująca” na gruncie skarżonej uchwały mają charakter tożsame. Prokurator wskazał, że początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie, a użycie takiego sformułowania w połączeniu z faktem, że została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 05.12.2019 r. pod pozycją 7053 oznacza, że można mieć wątpliwości czy weszła ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia (tj. dnia 19.12.2019 r.), czy też z dniem 01.01.2020 r. W ocenie Prokuratora określenie dwóch dat wejścia w życie uchwały, z uwagi na występującą 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 uchwały mają wpływ na codzienne funkcjonowanie mieszkańców gminy, w tym na ich obowiązki określone w treści regulaminu, a przez to ich egzekucję, a także odpowiedzialność za wykroczenia uregulowane w ustawie z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1297). Prokurator stanął na stanowisku, że w tej sytuacji winna znaleźć zastosowanie podstawowa zasada zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w odpowiednim dzienniku urzędowym (publikatorze). Wskazując na powyższe i powołując się na art. 147 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.) – dalej: p.p.s.a., Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 24 zaskarżonej uchwały we fragmencie obejmującej sformułowanie: „z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2020 r.”.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Legnicy, reprezentowana przez pełnomocnika, stanęła na stanowisku, że jest ona niezasadna i wniosła o jej oddalenie. Jako pierwszy z argumentów pełnomocnik przytoczył fakt, że organ nadzoru po otrzymaniu uchwały nie stwierdził nieważności § 24 uchwały. Jako drugi z argumentów pełnomocnik wskazał, że sformułowanie określenia wejścia w życie uchwały nie naruszyło normy prawnej zawartej w art. 4 ust. 1 u.o.a.n., gdyż wskazanie jako daty obowiązywania uchwały od dnia 01.01.2020 r. było terminem dłuższym niż ustawowe 14 dni od dnia ogłoszenia. Zaskarżona uchwała została bowiem opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 05.12.2019 r., a tym samym został zachowany termin upłynięcia co najmniej 14 dni między ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Kwestionowane uregulowanie zawierało późniejszy termin wejścia w życie na co pozwala ustawa. Dla uzasadnienia przyjętego stanowiska rada miejska powołała się na wyrok WSA w Szczecinie z 06.08.2022 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Sz 387/20.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Kwestionowany skargą Prokuratora przepis § 24 stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 01.01.2020 r.

Zdaniem Sądu takie sformułowanie § 24 w połączeniu z faktem, że uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym z 05.12.2019 r., oznacza, że można mieć wątpliwości czy weszła ona w życie

po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 19.12.2019 r., czy też z dniem 01.01.2020 r. Należy wskazać, że wbrew temu co twierdzi Rada Miejska Legnicy, początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. W ocenie Sądu, taka 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.n., akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, 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. Natomiast art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Nie ulega wątpliwości, że § 24 kwestionowanej uchwały pozostaje w sprzeczności z powołanymi przepisami. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana już ustawa z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji 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 przepisu konstytucyjnego jest art. 42 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych, a w szczególności treść cytowanego wyżej art. 4 ust. 1. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 24 kwestionowanej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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.

Sąd zauważa, że Rada Miejska Legnicy na poparcie swoich argumentów przywołała w odpowiedzi na skargę orzeczenie WSA w Szczecinie, jednak tutaj 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 NSA z 30.03.2022 r., sygn. akt III FSK 4611/21 i z 20.10.2019 r., sygn. akt II FSK 1442/19, a także wyroki WSA w Łodzi z 04.11.2020 r., sygn. akt II SA/Łd 125/20, z 06.10.2022 r., sygn. akt II SA/Łd 478/22 i z 13.12.2017 r., sygn. akt I SA/Łd 968/17, WSA w Warszawie z 05.11.2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 382/20 i z 14.10.2020 r., sygn. akt III SA/Wa 1264/20, WSA w Kielcach z 11.02.2021 r., sygn. akt II SA/Ke 421/20, WSA we Wrocławiu z 03.11.2022 r., sygn. akt I SA/Wr 125/22 i 20.04.2021 r., sygn. akt II SA/Wr 515/20).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji.