



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2024 r.

Poz. 2573

WYROK NR I SA/WR 122/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Andrzej Cichoń (sprawozdawca)

Sędzia WSA Daria Gawlak-Nowakowska

Sędzia WSA Marta Semiczek

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 3 listopada 2022 r.

sprawy ze skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Zgorzelcu

na uchwałę Rady Miasta Zgorzelec z dnia 21 sierpnia 2020 r. nr 181/2020

w przedmiocie § 3 uchwały w sprawie uchylecia uchwały o wyborze metody

ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 w zakresie „z mocą obowiązującą od dnia 01.10.2020 r.”

II. w pozostałym zakresie skargę oddala

Uzasadnienie

W dn. 21 sierpnia 2020 r. Rada Miasta Zgorzelec (dalej: Rada Miasta, organ) działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 6k ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010) podjęła uchwałę nr 181/2020 w sprawie uchylecia uchwały Rady Miasta Zgorzelec nr 246/2012 z dn. 23 października 2012 r w sprawie „wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” dalej Uchwała. Uchwała ta w § 3 otrzymała brzmienie: „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.” Publikacja zaskarżonej uchwały miała miejsce w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dn. 2 września 2020 r. pod poz. 4893. Pismem z dnia 29 września 2021 r. Asesor Prokuratury Rejonowej w Zgorzelcu (dalej jako Prokurator, Skarżący) wniósł skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zarzucając jej naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała została zaskarżona w części obejmującej § 3 w zakresie sformułowania „z mocą obowiązującą od 1 października 2020 r.” W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że nie jest możliwe wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 ustawy z dn. 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.) – dalej jako 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. Skarżący podniósł zatem sprzeczność brzmienia § 3 zaskarżonej uchwały z art. 4 ust. 1 u.o.a. Wskazał ponadto, że wprowadzenie dwóch dat w akcie prawa miejscowego godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę zaufania do władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa. Mając to na uwadze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 3.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zgorzelec wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu organ argumentował, że wbrew zarzutom skargi, wprowadzenie dwóch dat w § 3 nie narusza prawa w sposób rażący, a rozwiązanie to zostało wprowadzone, bowiem w dacie uchwalania aktu nie było wiadomo kiedy ten akt będzie opublikowany, a Gminie zależało na tym, żeby mieszkańcy mieli możliwość zapoznać się z jego treścią.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. 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 (t.j. 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. Sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy jednak nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności trzeba podnieść, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego - ma bowiem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Brak jest zatem przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa w stopniu istotnym – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 4

ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, w całości lub w części. 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 ustawie z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022, poz. 559 ze zm.) – dalej jako 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.). Brak jest jednak 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 istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102). W rozpatrywanej sprawie stwierdzić należy istotne naruszenie prawa. Zaskarżony przepis zawiera bowiem dwie normy prawne, wzajemnie się wykluczające. Pierwsza z nich określa wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Ogłoszenie uchwały nastąpiło jak już wyżej wskazano – 2 września 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 4893 a zatem wejście w życie uchwały nastąpiło w dniu 17 września 2020 r. Druga norma z § 3 Uchwały wskazuje na uzyskanie przez nią mocy obowiązującej od dnia 1 października 2020 r. Są to dwie różne daty a zatem przepis ten zawiera wewnętrzną sprzeczność. W orzecznictwie wskazuje się, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez ustawę są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „wesły 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. wyrok NSA z 27 listopada 2019 r. sygn. akt II FSK 1271/19 CBOSA; uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., IPZP 12/96, OSNP/1197/1/8, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995 r., K 14/95 - Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12). Poglądy te należy podzielić i uznać za zasadne w odniesieniu do § 3 zaskarżonego aktu. Przyjęta w Uchwale regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa. Jak stanowi bowiem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Norma art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP stanowi natomiast, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a. 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. Sąd podziela zatem argumentację Skarżącego przedstawioną w złożonym środku zaskarżenia, że treść § 3 Uchwały zawiera wewnętrzną sprzeczność przez co godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i istotnie narusza art. 4 ust. 1 u.o.a. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może bowiem budzić wątpliwości czy też wprowadzać w błąd.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność Uchwały w części dotyczącej §3 Uchwały, w zakresie określenia: „z mocą obowiązującą od 01.10.2020 r.” Wyeliminowanie wskazanego określenia usunie istotne naruszenie prawa z treści § 3 Uchwały. Pozostały zakres § 3 zaskarżonej Uchwały odpowiada ustawowemu określeniu wejścia aktu prawnego w życie i jest zgodny z art. 4 ust. 1 u.o.a. Stąd w pozostałym zakresie skargę należało oddalić, stosownie do art. 151 p.p.s.a. Trzeba bowiem mieć na względzie, że wyeliminowanie z obrotu prawnego całego § 3 spowodowałoby, że akt ten w ogóle by nie wszedł w życie.

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w trybie uproszczonym.