



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2024 r.

Poz. 2578

WYROK NR I SA/WR 127/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Daria Gawlak –Nowakowska
(sprawozdawca)

Sędziowie

Sędzia WSA Piotr Kieres
Sędzia WSA Andrzej Cichoń

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 10 stycznia 2023 r.

sprawy ze skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Zgorzelcu

na uchwałę Rady Miasta Zgorzelec z dnia 29 września 2020 r., nr 207/2020

w przedmiocie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie
odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

**stwierdza nieważność § 6 zaskarżonej uchwały w zakresie słów „z mocą obowiązującą
od dnia 01.10.2020 r.”.**

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Zgorzelcu (dalej: Skarżący) jest uchwała nr 207/2020 Rady Miasta Zgorzelec (dalej: Rada Miasta, Organ) z dnia 29 września 2020 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2020 r., poz. 5445; dalej: uchwała RG).

Ww. uchwałę zaskarżono na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 239 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części, poprzez wyeliminowanie z § 6 uchwały stwierdzenia „z mocą obowiązującą od 1 października 2020 r.”.

Zaskarżonej uchwale zarzucono, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm.; dalej: u.o.a.n.) poprzez zawarcie w § 6 uchwały RG sformułowania, że: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2020 r.”.

Zdaniem Skarżącego, unormowanie wejście w życie uchwały pozostaje w wewnętrznej sprzeczności. W § 6 bowiem jednocześnie stwierdzono, że z jednej strony uchwała z 29 września 2020 r. wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu (ogłoszenie z 7 października 2020 r.) w Dzienniku Urzędowym, jednakże ze skutkiem w zakresie obowiązywania od 1 października 2020 r. Skoro publikacja zaskarżonej uchwały miała miejsce w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 7 października 2020 r., to winna ona wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 22 października 2020 r., a nie z dniem 1 października 2020 r. jak to zostało sformułowane w uchwale.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Stwierdziła, że nie uważa zastosowanie zaskarżonego zapisu za rażące naruszenie przepisów legislacyjnych z uwagi na fakt, iż zapis ten normalizował wejście w życie z pierwszym dniem miesiąca, tak aby móc dostosować wszystkie zmiany w systemie odbioru odpadów komunalnych dla właścicieli nieruchomości. Jednocześnie w ocenie Organu nie ma podstaw do (stwierdzenia) naruszenia zasad państwa prawa z uwagi na wcześniejsze wejście w życie, ponieważ zachowanie ciągłości odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości było istotniejsze w zaistniałych okolicznościach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wniosek Skarżącego, Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym na podstawie art. 119 § 2 p.p.s.a.

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 137; dalej: p.u.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również, zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a., orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi, jak i przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie wprowadzają innych kryteriów kontroli aktów prawa miejscowego aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Rolą sądu administracyjnego w niniejszej sprawie jest zatem ocena zaskarżonej uchwały z punktu widzenia jej zgodności z prawem.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Pod pojęciem „aktów prawa miejscowego” należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej: u.s.g.), gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 u.s.g.). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.). Będąc przedmiotem zaskarżenia uchwała dotyczy wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty na podstawie art. 6c ust. 1, ust. 2, art. 6j ust. 2, ust. 2a, ust. 4, art. 6k ust. 1 pkt, ust. 2, ust. 3, ust. 4a, ust. 4b, ust. 4c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019r., poz. 2010 ze zm.). Dlatego nie ma przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 u.s.g. - Sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, mimo że od daty podjęcia aktu upłynął ponad rok i uchwała ta została zmieniona.

Ze skargi wynika, że przedmiotem sporu między stronami jest treść § 6 zaskarżonej uchwały. Zdaniem Skarżącego treść tego przepisu narusza art. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 u.o.a.n. poprzez stworzenie dwóch momentów wejścia w życie wskazanego aktu prawa miejscowego. Tego stanowiska nie podziela Organ.

W tak zarysowanym sporze rację należy przyznać Skarżącemu. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Nakaz ustanawiania odpowiedniego okresu *vacatio legis* wynika z takich elementów zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; z dnia 22 lutego 2006 r., K 48/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15) i zasada prawidłowej legislacji (zob. np. wyroki TK: z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; z dnia 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75). Obowiązek ten Trybunał Konstytucyjny szczególnie podkreśla w odniesieniu do przepisów prawa podatkowego, gdyż w przypadku tych przepisów obowiązek ten jest istotną gwarancją, że zobowiązane podmioty będą miały odpowiedni czas na pokierowanie swymi interesami majątkowymi (zob. np. orzeczenia TK: z dnia 11 września 1995 r., P 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 3, i z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2). Wyznaczony przez ww. przepis 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za „minimalny standard” (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92). Zasadą nadrzędną jest jednak zasada „odpowiedniości” okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis* (por. orzeczenie TK z dnia 1 czerwca 1993 r., P 2/92, OTK 1993, nr 2, poz. 20).

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 ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji). Ustawą tą jest wskazywana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Powyższe zostało powtórzone w treści art. 42 u.s.g.

Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej określonemu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a to z kolei oznacza, że od tego momentu adresaci norm w nim wyrażonych mają obowiązek ich przestrzegania, a właściwe organy władz publicznych - stosować te normy. Od dnia wejścia w życie wszyscy, których dany akt normatywny dotyczy, mają obowiązek zachowywać się zgodnie z zawartymi w nim normami.

Sąd wskazuje, że pojęcie „wejście w życie” aktu normatywnego oznacza początek jego „obowiązywania”. Zatem Rada Gminy podejmując uchwałę powinna przyjmować, że „wejście w życie aktu prawa miejscowego” oznacza „uzyskanie mocy obowiązującej przez normy prawne” zawarte w tym akcie prawa miejscowego, a więc moment, od którego adresaci norm prawnych zawartych w danym akcie normatywnym mają obowiązek przestrzegać tych norm, a organy stosujące prawo - stosować je. Na określenie tego terminu powinien używać

określenia „wejście w życie” (por. G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, WK 2016, LEX/el).

W § 6 zaskarżonej uchwały wskazano, że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia - z mocą obowiązującą od 1 października 2020 r.

Zdaniem Sądu takie sformułowanie, w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 7 października 2020 r., oznacza, że istnieją wątpliwości, czy intencją Organu było, aby weszła ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli w dniu 22 października 2020 r., czy też z dniem 1 października 2020 r.

W odpowiedzi na skargę Organ nie zaprzecza, że sprzeczność w przepisie istnieje. Stwierdza jedynie, że: „zapis ten normalizował wejście w życie w pierwszym dniu miesiąca”. Data wejścia w życie uchwały musi jednak jednoznacznie wynikać z treści przepisu, a nie z jego interpretacji dokonanej przez samego prawodawcę w późniejszym terminie, w postępowaniu sądowym.

Nadto Organ nie zaprzecza, że w sprawie nie zostało zachowane minimalne 14-dniowe *vacatio legis*, przewidziane w przepisach. Co więcej, w zamyśle Organu, ostatecznie ujawnionym w odpowiedzi na skargę, uchwała miała mieć moc obowiązującą wstecz, w stosunku do jej ogłoszenia. W świetle ww. orzeczeń TK taki sposób regulacji zasadniczo jest niedopuszczalny.

Sąd wskazuje, że zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes 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 tego aktu w dzienniku urzędowym.

Natomiast zgodnie z art. 5 u.o.a.n. przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej - jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W sprawie, z odpowiedzi na skargę wynika, że intencją Organu było wejście w życie aktu prawnego jeszcze przed dniem ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym, a więc Organ zamierzał zastosować ww. art. 5 u.o.a.n. Jak wcześniej wskazano, ze sformułowania § 6 uchwały jednoznacznie to jednak nie wynika, co samo w sobie stanowi przesłankę do uwzględnienia skargi. Organ nie przytoczył także jednak okoliczności, które mogłyby uzasadnić stosowanie przepisu wstecz. Takie rozwiązanie wymagałoby wykazania, że wsteczne działania przepisu polepsza, a co najmniej nie pogarsza sytuacji adresatów normy. Np. w wyroku z dnia 25 września 2000 r., K 26/99, OTK 2000, nr 6, poz. 186, Trybunał Konstytucyjny uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji RP, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów.

Nie jest jasne, z jakiego powodu prawidłowe sformułowanie przepisu i wprowadzenie nowego wzoru deklaracji z kilkutygodniowym opóźnieniem, miałyby, zgodnie z twierdzeniami odpowiedzi na skargę, doprowadzić do negatywnego dla adresatów uchwały skutków, w postaci: „niezachowania ciągłości odbioru odpadów komunalnych”, którym to skutkom Organ pragnął zapobiec.

Reasumując, Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 6 zaskarżonej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Kwestionowany zapis uchwały narusza także art. 2 Konstytucji RP i art. 5 u.o.a.n. przez działanie wstecz.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.