



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 2717

WYROK NR I SA/WR 213/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Dagmara Stankiewicz – Rajchman
(sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Andrzej Cichoń
Sędzia WSA Daria Gawlak – Nowakowska

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lutego 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Legnicy
na uchwałę Rady Gminy Miłkowice
z dnia 21 października 2021 r. nr XXXV/238/2021
w przedmiocie § 3 uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu
świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i ich
zagospodarowania w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami
komunalnymi:

I. stwierdza nieważność § 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Uzasadnienie

Rada Gminy Miłkowice w dniu 21 października 2021 roku podjęła uchwałę nr XXXV/238/2021 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 3 tego aktu prawa miejscowego wskazano, że wchodzi on w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r. Publikacja zaskarżonej uchwały miała miejsce w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 3 listopada 2021 r. pod poz. 5005.

Prokurator Rejonowy w Legnicy wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na Uchwałę nr XXXV/238/2021 z dnia 21 października 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i ich zagospodarowania, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wnosząc o stwierdzenie nieważności tejże uchwały w części dotyczącej sformułowania w § 3 o treści: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.”, zarzucając jej naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 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.

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 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 uchwały z art. 4 ust. 1 u.o.a. Mając to na uwadze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł oddalenie skargi. Wskazał, że Rada Gminy w Miłkowicach, jak również inne okoliczne rady gmin od 30 lat używały formuły dotyczącej wejścia w życie aktów normatywnych w ten sam sposób jak zaskarżona uchwała. Dotyczyło to aktów prawa miejscowego, w szczególności corocznych uchwał podatkowych. Ani organ nadzoru ani prokuratura żadnego z tych aktów w tej materii nie zakwestionowały. Przez cały ten okres nie wpłynęła skarga na sposób ich wejścia w życie od adresatów aktów normatywnych. Nie można się zgodzić z twierdzeniem skarżącego, że zakwestionowany zapis uchwały wprowadza w błąd adresatów aktu normatywnego, albowiem pozostawienie w akcie zasady wejścia w życie po upływie 14 dni od jego ogłoszenia rodzi jeszcze większą wątpliwość, w szczególności, co się tyczy aktów obowiązujących zawsze od dnia 1 stycznia każdego roku, jak przykładowe uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

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. Sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy jednak nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Skarga zasługuje na częściowe 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 dnia 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. 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 a druga wskazuje konkretną datę. Ogłoszenie uchwały nastąpiło jak już wyżej wskazano – 3 listopada 2021 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 5005 a zatem wejście w życie uchwały nastąpiło w dniu 17 listopada 2021 r. Druga norma z § 3 uchwały wskazuje na uzyskanie przez nią mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 r. Są to dwie różne daty a zatem przepis ten zawiera wewnętrzną sprzeczność. W orzecznictwie słusznie wskazuje się bowiem, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie” lub „uzyskały moc”. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może, bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście 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., 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). Poglądy te należy podzielić i uznać za zasadne w odniesieniu do § 3 zaskarżonego aktu.

Przyjęta w uchwale regulacja nie jest 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. Ponadto, w art. 5 u.o.a. postanowiono, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie zachodzi jednak w tym przypadku sytuacja unormowana w art. 5 u.o.a. gdyż, jak dowodzi brzmienie § 3 uchwały zamiarem prawodawcy gminnego nie było nadanie temu aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

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.

Jednocześnie uznać należy, że niewątpliwą intencją uchwałodawcy było, aby uchwała weszła w życie z 1 stycznia 2022 r. W innym wypadku zamieszczenie § 3 byłoby w ogóle zbędne, skoro z mocy prawa uchwała weszłaby w życie 14 dni od daty publikacji.

Intencja taka nie budzi wątpliwości także ze względu na materię regulowaną uchwałą, to jest opłaty zrównane z podatkami. Za utrwalony pogląd Konstytucyjny należy uznać stanowisko, że zmiany w regulacjach podatkowych nie mogą następować w trakcie okresu podatkowego. Pogląd taki wielokrotnie wyrażał Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „daleko idąca, swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak w swoisty sposób „równoważona” istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad „przyzwoitej legislacji”. Zasady te - stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa - wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania „odpowiedniej” *vacatio legis* (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 78-79 i z 18 października 1994 r., K. 2/94, OTK 1994, cz. II., s. 49-51.) oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych. „W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie mogą być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, s. 301). Gdy chodzi o legislację podatkową, to w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, iż nie jest, w zasadzie, dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku (orzeczenie z 29 marca 1994 r., K. 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 49-50.) zmiany takie, gdy chodzi o obecne ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (orzeczenie z 28 grudnia 1995 r., K. 28/95, OTK ZU nr 3/1995, s. 204-205). Nie są to wprawdzie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstąpienie od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne.” (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.).

W niniejszej sprawie okresem rozliczeniowym dla opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest miesiąc kalendarzowy. Uzasadnione jest więc twierdzenie, że wszelkie zmiany w wysokości podatku powinny następować z pierwszym dniem miesiąca. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że jest to regulacja o charakterze podatkowym do której w pełni mają zastosowanie przytoczone powyżej poglądy Trybunału. Ustalenie *vacatio legis* dłuższego niż 14 dni od daty publikacji z całą pewnością lepiej realizuje te zasady i zapewnia większą pewność prawa. Z żadnych natomiast okoliczności nie wynika, aby uchwała była w jakimkolwiek stopniu realizowana przed 1 stycznia 2022 r.

Natomiast uwzględnienie skargi zgodnie z jej wnioskiem naruszałoby powyższe zasady powodując, iż uchwała weszłaby w życie w trakcie okresu podatkowego i bez możliwości jej realizacji przez adresatów. Nie usunęłoby też podstawowej sprzeczności wynikającej z rzeczywistej daty realizacji uchwały.

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: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.” 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. Tym samym w pozostałym zaś zakresie, tj. w odniesieniu do wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej sformułowania w § 3 o treści: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.”, skargę należało oddalić, stosownie do art. 151 p.p.s.a.

Sąd, za zgodą stron, rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15z(4) ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1090 ze zm.) w składzie trzyosobowym.