



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 2719

WYROK NR I SA/WR 209/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Jarosław Horobiowski

Sędziowie:

Sędzia WSA Piotr Kieres (sprawozdawca)

Sędzia WSA Marta Semiczek

po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym

w dniu 28 marca 2023 r.

sprawy ze skargi: Prokuratora Rejonowego w Legnicy

na uchwałę Rady Gminy Miłkowice nr XXI/121/2020 z 1 września 2020 r.

zmieniając uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych obiektów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zakresie § 3 uchwały:

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie części § 3: „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia”;

II. w pozostałym zakresie oddala skargę.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Legnicy (dalej jako Prokurator, Skarżący), jest uchwała Rady Gminy Miłkowice (dalej jako Rada) z 1 września 2020 r. nr XXI/121/2020 zmieniająca uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych obiektów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – dalej jako uchwała, w zakresie jej § 3. Względem wspomnianej jednostki redakcyjnej Prokurator zarzucił naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.) – dalej jako u.o.a., polegające na wskazaniu w ww. przepisie uchwały dwóch dat jej wejścia w życie: 1) – po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz 2) – z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 r. W uzasadnieniu skargi wskazano, że § 3 budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty jej wejścia w życie. Nie jest bowiem możliwym wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości. Oba terminy (wejście w życie i moc obowiązująca) mają charakter - na gruncie skarżonej uchwały – tożsamy. Wprowadzenie dwóch dat godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zaś jeśli chodzi o przepisy prawa miejscowego mającego wpływ na obciążenie mieszkańców gminy daninami – datę wymagalności tego obowiązku w wyższej wysokości. Zdaniem Prokuratora znaleźć zastosowanie winna reguła podstawowa – uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Miłkowice (dalej jako Rada) wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę działający w imieniu Rady Wójt argumentował, że zarówno Rada jak i inne okoliczne od 30 lat używały zaskarżonej formuły wejścia w życie uchwały i dotychczas nie był ten sposób kwestionowany. Zaskarżona uchwała weszła w życie i jest realizowana od 1 stycznia 2021 bez problemów. W literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko odmienne niż przyjęte w skardze, a przede wszystkim sugerujące zmianę art. 4 ust. 1 u.o.a.

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2022, poz. 2492 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) – 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 rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15z§4 ust. 3 ustawy z 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., poz. 1842 ze zm.) w składzie trzyosobowym.

Skarga okazała się zasadna, aczkolwiek nie doprowadziła do realizacji całości żądania skargi.

Należy zauważyć, że podnoszone w skardze mankamenty dotyczące aktu prawa miejscowego Rady były już przedmiotem rozważań tut. Sądu w wyroku z 28 marca 2023 r. o sygn. akt I SA/Wr 210/22. Skład orzekający w wyniku analizy stanu faktycznego niniejszej sprawy i kontekstu prawnego go dotyczącego podzieliła zawarte w wymienionych wyroku poglądy i przyjmując za własne, posłuży się nimi jako własnymi argumentując niniejsze rozstrzygnięcie.

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2023, poz. 40 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.). Jednak i tu brak 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 nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego, będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

W rozpatrywanej sprawie kwestionowanym przez Prokuratora przepisem jest § 3 uchwały. Powołany przepis zawiera dwie normy prawne, wzajemnie się wykluczające. Pierwsza z nich określa wejście uchwały w życie po upływie 14 dni od Jej ogłoszenia. Ogłoszenie uchwały nastąpiło 14 września 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 5090, zatem wejście w życie uchwały nastąpiło 28 września 2020 r. Druga norma z § 3 uchwały wskazuje na uzyskanie przez uchwałę mocy obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. Skoro są to dwie różne daty, to przepis zawiera wewnętrzną sprzeczność, bowiem określa, że początek obowiązywania uchwały jako całości nastąpił w różnych terminach. W orzecznictwie wskazuje się zaś, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły 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. 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). Rozważania te należy uznać za zasadne w odniesieniu do § 3 zaskarżonej uchwały. Można mieć bowiem wątpliwości czy uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 28.09.2020 r., czy też z dniem 1.01.2021 r., gdy początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. Przyjęta w Uchwale 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. 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. 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 (art. 4 ust. 2 u.o.a.). Przepis art. 5 stwierdza, że uregulowania art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Paragraf 3 zaskarżonej uchwały nie odpowiada przywołanym regulacjom ustawowym. Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa u.o.a. Z powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 normy Konstytucyjnej jest art. 42 ustawy o samorządzie gminnym – „Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. ...)”, a w u.o.a. jest to powoływany już jej art. 4 ust. 1. Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 3 zaskarżonej uchwały godzi

w zasadę demokratycznego państwa prawnego i narusza art. 4 ust. 1 u.o.a., albowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Równocześnie uznać należy, że niewątpliwą intencją Rady było, aby uchwała weszła w życie od 1 stycznia 2021 r. (co potwierdza Rada również w odpowiedzi na skargę). W innym wypadku zamieszczenie § 3 tego terminu 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 odstępianie 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 Konstytucyjnego. 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 2021 r. Natomiast uwzględnienie skargi zgodnie z jej żądaniem naruszałoby powyższe zasady powodując, iż uchwała weszłaby w życie w trakcie okresu podatkowego i bez możliwości jej realizacji przez adresatów. Nie usunęłyby 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 jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia.” Wylimitowanie 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 2021 r.”, skargę należało oddalić, stosownie do art. 151 p.p.s.a.