

ODPIS

Sygn. akt VIII SA/Wa 594/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Iwona Szymanowicz- Nowak (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Sławomir Fularski
	Sędzia WSA Iwona Owsieńska – Gwiazda

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **16 września 2021 r.** w Radomiu
sprawy ze skargi **Prokuratora Rejonowego w Przysusze**
na uchwałę **Rady Gminy Wolanów**
z dnia **13 grudnia 2019 r.** nr **XVI/109/2019**
w przedmiocie **wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami**
komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty

stwierdza nieważność § 7 zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wyrok/Postanowienie jest prawomocny(e)

od dnia 13. 11. 2021 r.

Iwona Obara

Podpis sędziego/referendarza sądowego

I. Szymanowicz-Nowak

UZASADNIENIE

Rada Gminy Wolanów (dalej: Rada Gminy, organ) w dniu **13 grudnia 2019 r.** **podjęła uchwałę Nr XVI/109/2019** w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty (dalej: uchwała). Materialnoprawną jej podstawę stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2a, ust. 3 i ust. 4a w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm., dalej: u.u.c.p.g.).

Pismem z 28 czerwca 2021 r. **Prokurator Rejonowy w Przysusze** (dalej: Prokurator, skarżący) **wniósł skargę** na ww. uchwałę, zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 j.t., dalej: u.o.a.n.) poprzez wadliwe określenie w § 7 dwóch terminów wejścia w życie zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że § 7 uchwały zawiera dwie normy prawne, które są ze sobą sprzeczne. Pierwsza z nich określa wejście w życie uchwały po upływie 14 dni od ogłoszenia, co nastąpiło 16 grudnia 2019 r., a zatem data wejścia w życie uchwały określona została na dzień 30 grudnia 2019 r. Druga norma wskazuje na uzyskanie mocy przez uchwałę od dnia 1 stycznia 2020 r. Prokurator powołał się na stanowisko judykatury, z którego wynika, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez uchwałę są zdarzeniami tożsamymi. Uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście uchwały w życie (por. wyrok WSA w Warszawie z 27 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 833/18, publ. cbosa, uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, publ. OSNP/1197/1/8, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995 r., K 14/95, publ. Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12).

Mając na uwadze powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 7.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi. Wskazała, że zaskarżonej uchwały nie ma już w obrocie prawnym, gdyż 14 grudnia 2020 r. Rada Gminy Wolanów przyjęła uchwałę Nr XXVIII/192/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia

stawki opłaty. Nadto wskazała, że zapis § 7 zaskarżonej uchwały nie zawiera wewnętrznej sprzeczności. Przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n. przewiduje bowiem możliwość określenia przez organ dłuższego terminu wejścia w życie, aniżeli po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Tak też było w tym przypadku, kiedy Rada Gminy uchwaliła, że uchwała będzie obowiązywać później niż 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. od 1 stycznia 2020 r.

Zdaniem organu o tym, że zaskarżona uchwała została poprawnie zredagowana przesądza doktryna. W publikacji Ireneusza Krzesińskiego „Technika redagowania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego” (str. 114) przyjmuje się, że jest to poprawne sformułowanie, gdyż zapis „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia” powoduje utratę wpływu przez organ podejmujący uchwałę, od kiedy zacznie ona obowiązywać. A nadto zapis niezawierający konkretnej daty „zmusza” adresatów uchwały oczekujących na dany akt prawny do śledzenia nie tylko prac organu uchwałodawczego, ale także cyklu wydawniczego dziennika urzędowego. Adresat uchwały może również błędnie odczytać moment wejścia w życie uchwały, nie wiedząc przykładowo, że przy obliczeniu nie uwzględnia się dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym oraz ostatniego dnia *vacatio legis*.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

W myśl art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019 poz. 2325 t.j., dalej: p.p.s.a.) sąd, uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do u.s.g., gdzie 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 ww. ustawy).

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 przedmiotowej sprawie istota sporu sprowadza się do oceny, czy brzmienie § 7 zaskarżonej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem jej nieważności w tym zakresie.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 u.s.g., ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w u.o.a.n. Przepisy tej ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego (w tym akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy) w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n.), zaś akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.).

Rada Gminy w § 7 zaskarżonego aktu postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r. W istocie przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 16 grudnia 2019 r. pod pozycją 15364, co oznacza, że zgodnie z pierwszą częścią ww. przepisu weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 30 grudnia 2019 r., a nie 1 stycznia 2020 r., jak wskazuje druga część ww. przepisu. Przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się bowiem dnia ogłoszenia (art. 6 ust. 1 u.o.a.n.).

W ocenie Sądu treść § 7 zaskarżonej uchwały jest wewnętrznie sprzeczna. Niewątpliwie określenia użyte przez organ: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie

dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście jej w życie (por. wyrok WSA w Warszawie z 27 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 883/18, wyrok NSA z 27 listopada 2019 r., II FSK 1271/19, oba publ. cbosa).

Zdaniem Sądu trafnie w skardze zarzucono, że regulacja zawarta w § 7 zaskarżonej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ zawiera w sobie dwie sprzeczne ze sobą normy prawne. Konsekwencją tego jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tym zakresie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g.

Przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n. przewiduje okres *vacatio legis*, który pełni jednocześnie funkcję domyślnej daty wejścia w życie. Pozbawienie zaskarżonej uchwały przepisu określającego termin jej wejścia w życie oznacza, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, stosownie do art. 4 ust. 1 u.o.a.n.

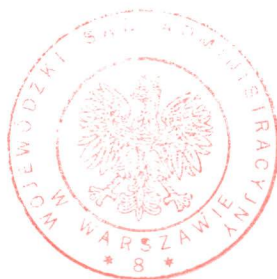
Przepis ten nie jest nierozzerwalnie związany z całym aktem, ponieważ w miejsce wyeliminowanego przepisu znajduje zastosowanie regulacja ustawowa (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 kwietnia 2014 r., II SA/Bd 255/14, publ. Lex nr 1496757, wyrok NSA z 27 listopada 2019 r., II FSK 1271/19, publ. cbosa, Grzegorz Wierczyński, Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, opublikowano: WK 2016).

Takie rozwiązanie rozstrzyga problem wejścia w życie aktu normatywnego, który w wyniku kontroli legalności przez sąd administracyjny został pozbawiony przepisu o wejściu w życie. Orzeczenie o sankcji nieważności całej uchwały w takim wypadku byłoby zbyt daleko idące.

Jednocześnie należy wskazać, że utrata mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały, będąca następstwem podjęcia przez Radę Gminy w dniu 14 grudnia 2020 r. uchwały Nr XXVIII/192/2019, nie uczyniła bezprzedmiotowym postępowania sądowoadministracyjnego dotyczącego legalności kontrolowanej uchwały. Utrata mocy obowiązującej uchwały następuje bowiem z mocą *ex nunc*, tj. z mocą wejścia w życie nowej uchwały, natomiast stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 7 eliminuje z obrotu prawnego zakwestionowany zapis ze skutkiem *ex tunc* (od początku). Dopuszczenie kontroli sądowoadministracyjnej

uchwał wyeliminowanych z obrotu prawnego w sposób inny niż stwierdzenie ich nieważności nie budzi w orzecznictwie wątpliwości (por. np. wyroki NSA: z 27 lipca 2007 r., II OSK 1046/07, publ. Lex nr 384291, z 24 maja 2007 r., II OSK 23307, publ. Lex nr 334309, z 13 września 2006 r., II OSK 58/06, publ. Lex nr 320905).

Jak już wyżej wskazano, z uwagi na wewnętrzną sprzeczność cały przepis § 7 kontrolowanej uchwały jest nieważny. Po jego wyeliminowaniu z obrotu prawnego ex tunc uchwała, jako prawidłowo ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ilona Obara

specjalista