

**VIII SA/Wa 276/20 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2020-06-30
<b>Data wpływu</b>	2020-04-30
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
<b>Sędziowie</b>	Iwona Szymanowicz-Nowak Justyna Mazur /przewodniczący sprawozdawca/ Renata Nawrot
<b>Symbol z opisem</b>	6139 Inne o symbolu podstawowym 613 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Prawo miejscowe
<b>Skarżony organ</b>	Rada Miasta
<b>Treść wyniku</b>	Stwierdzono nieważność uchwały w całości
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2017 nr 0 poz 1523; art. 4 ust. 1; art. 13 pkt 2; Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - tekst jedn.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Justyna Mazur (sprawozdawca), Sędziowie Sędzia WSA Renata Nawrot, Sędzia WSA Iwona Szymanowicz-Nowak, Protokolant specjalista Ilona Obara, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 czerwca 2020 r. w Radomiu sprawy ze skargi Kierownika Ośrodka Zamiejscowego w S. Prokuratury Rejonowej w P. na uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 12 grudnia 2018 r. nr III/16/18 w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w S. (dalej: "Rada Miejska"), działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r., poz. 994 ze zm.; dalej: "u.s.g.") oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, art. 6k ust. 3 w związku z art. 6c, art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach (Dz. U. 2018r., poz.1454 ze zm.; dalej: "u.c.p.g"), podjęła

12 grudnia 2018 r. uchwałę nr [...] zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonej przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy [...].

Pismem z 30 marca 2020 r. Kierownik Ośrodka Zamiejscowego w S. Prokuratury Rejonowej w P. (dalej: "Skarżący" lub "Prokurator") wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: "Sąd") na powołaną wyżej uchwałę z 12 grudnia 2018 r. (dalej zwana "uchwałą zmieniającą"), której zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019r., poz. 1461; dalej: "u.o.a.n."), art. 2 i art. 94 Konstytucji RP, art. 42 u.s.g. poprzez wadliwe określenie

w § 4 ust. 3 uchwały dwóch terminów określających jej wejście w życie.

Z tych względów wystąpił o stwierdzenie jej nieważności w całości.

W uzasadnieniu swojego stanowiska powołał na wstępie, że Rada Miejska

w dniu [...]listopada 2018 r. podjęła uchwałę nr [...] w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty. Jednocześnie w uchwale tej określono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] i obowiązuje od 1 stycznia 2019 r. Następnie w dniu 12 grudnia 2018 r. Rada Miejska podjęła uchwałę zmieniającą, w której (w § 3) określono, że "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa [...], nie wcześniej jednak niż z dniem 1 stycznia 2019 r."

Wskazany akt prawa miejscowego został opublikowany w Dzienniku Urzędowym

Województwa [...] z 2018 r., poz. 12467, wszedł w życie w dniu 28 grudnia 2018 r. i nie wcześniej jednak niż z dniem 1 stycznia 2019 r. i obowiązuje do chwili obecnej. Zdaniem Prokuratora taki stan rzeczy oznacza zatem, że uchwała zmieniająca została dotknięta wadą w zakresie promulgacji aktu prawa miejscowego. Zapis

§ 3 uchwały zawiera bowiem dwie normy prawne, które są ze sobą sprzeczne. Pierwsza z nich określa wejście w życie uchwały po upływie 14 dni od ogłoszenia,

co nastąpiło w dniu 14 grudnia 2018 r., a zatem data wejścia w życie uchwały określona została na dzień 28 grudnia 2018 r. Druga norma wskazuje na uzyskanie mocy przez uchwałę nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia 2019 r. Wobec powyższego bezspornym jest, że przepis § 3 uchwały zawiera wewnętrzną sprzeczność, która nie została przez Radę wyjaśniona. Zaznaczył, że w orzecznictwie jednoznacznie przyjmuje się, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez uchwałę są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "wesły w życie" lub "uzyskały moc". Uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie

- uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustaw w życie (por. wyrok WSA

w Warszawie z 27 lutego 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 833/18, jak również uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., IPZP 12/96, OSNP/1197/1/8, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995r. K 14/95 (Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12), które to rozważania należy uznać za zasadne także w odniesieniu do uchwały.

Podczas rozprawy Prokurator Prokuratury Okręgowej w R., popierając

w całości skargę i wnioski w niej zawarte, zmodyfikowała skargę wskazując, iż

w miejsce art. 4 ust. 3 u.o.a.n. powinien być art. 4 ust. 1 tej ustawy, a w miejscu art. 14 ust. 1 winien być art. 13 pkt 2 tej ustawy, naruszenie zaś dotyczy § 1 i § 3 zaskarżonej uchwały.

Odpowiadając na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie jako pozbawionej uzasadnionych podstaw. Wskazała, iż wbrew twierdzeniom Skarżącego

w § 3 zaskarżonej uchwały nie wprowadzono rozróżnienia terminów "wejście w życie uchwały" i "uzyskanie przez uchwałę mocy". Użycie dwóch różnych terminów w § 3 tej uchwały nie wprowadza jakichkolwiek sprzeczności i nie wprowadza w błąd. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] z 2018 r. poz. 12467 w dniu 14 grudnia 2018 r. W § 3 zaskarżonej uchwały postanowiono, iż "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa [...]", a zatem weszłaby w życie w dniu 28 grudnia 2018 r., gdyby nie zapis "nie wcześniej jednak niż z dniem 1 stycznia 2019 roku". Brak

jest zatem podstaw do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie zachodzą jakiegokolwiek niejasności. Tym samym w sprawie nie wystąpiły podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Jednakże w przypadku braku akceptacji takiego wniosku, zdaniem Rady Miejskiej nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności aktu w całości, ale w przypadku uznania, że § 3 zaskarżonej uchwały jest dotknięty wadą w zakresie promulgacji aktu prawa miejscowego, zasadnym będzie stwierdzenie nieważności § 3 zaskarżonej uchwały w zakresie określenia: "nie wcześniej niż 1 stycznia 2019 r." (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 listopada 2019r., sygn. akt I SA/Łd 675/19).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, 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.,

w świetle którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie wskazał rodzaju naruszenia prawa, które skutkowałoby zastosowaniem tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów 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 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. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje 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. wyrok WSA w Olsztynie

z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 452/17 i przywołane tam wyroki i pozycje

z doktryny: wyrok NSA z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, OwSS z 1996 r., nr 3, poz. 90; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA

w Warszawie z 21 marca 2007 r., IV SA/Wa 2296/06, CBOSA; Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Powyższa zasada znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem

prawnym. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256). Stosownie do art.

50 § 1, art. 52 § 1 i art. 53 § 3 p.p.s.a., prokurator może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Jak wynika z art. 52 § 1 p.p.s.a., obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia służących w postępowaniu przed organem jest wyłączony, jeśli skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

Sąd, dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały stwierdził, że trafnie w skardze wywiedziono, że regulacja zawarta w jej § 1 i § 3 stanowi istotne naruszenie prawa. W tym miejscu dostrzec należy, że jak słusznie zauważył pełnomocnik skarżącej w skardze sformułowano zarzut istotnego naruszenia art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 1 u.o.a.n. poprzez wadliwe określenie w § 4 ust. 3 uchwały dwóch terminów określających jej wejście w życie, podczas gdy zaskarżona uchwała nie stanowi przepisów porządkowych, ale akt prawa miejscowego i nie zawiera takiej jednostki redakcyjnej. Uchybienie to nie ma wpływu na wynik sprawy. Lektura uzasadnienia skargi nie budzi wątpliwości Sądu, że przedmiotem zaskarżenia objęto § 3 uchwały z 12 grudnia 2018 r., co także zauważone zostało w odpowiedzi na skargę. Podczas rozprawy doprecyzowano także, iż skarga obejmuje zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., a nie przepisów w skardze wskazanych i dotyczy § 1 i § 3 zaskarżonej uchwały.

Jak z powyższego wynika bezsporne w sprawie jest, iż zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Wskazać zatem należy, że zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2017r., poz. 1523 ze zm., także jako: "u.o.a.n.") w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu

i gminy. W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy 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 określi termin dłuższy.

Jak wynika z treści § 3 zaskarżonej uchwały Rada Miejska wskazała, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa [...], nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia 2019 r. W § 1 tej uchwały wprowadzono zmianę § 4 ust. 2 uchwały nr [...] Rady Miejskiej

w S. z dnia [...] listopada 2018 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonej przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy S., wprowadzając określenie sposobu jej wejścia w życie w sposób tożsamy jak w § 3 zaskarżonej uchwały. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] z dnia 14 grudnia 2018 r., poz. 12467.

Odnosząc się do zarzutów skargi, wskazać wypada, iż Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela poglądy prawne zawarte w wyroku NSA z 27 listopada 2019r., sygn. akt II FSK 1271/19 (dostępny w internecie), iż stanowi istotne naruszenie prawa wskazanie dwóch różnych dat wejścia w życie uchwały. Przepis taki jest bowiem wewnętrznie sprzeczny. Pierwsza część regulacji, o której mowa

w § 3 stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia

w Dzienniku Urzędowym Województwa [...], co nastąpiło w dniu 14 grudnia 2018 r. i oznacza

wejście w życie z dniem 28 grudnia 2018 r. Z kolei według drugiej części tej regulacji wchodzi ona w życie nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia 2019 r. Nie ulega zatem wątpliwości, iż zapisy § 3 zaskarżonej uchwały zawierają wskazanie dwóch dat wejścia uchwały w życie. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie natomiast z treścią art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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 określi termin dłuższy. Skoro zatem w § 3 uchwały zawarto dwie różne daty wejścia w życie, to przepis ten jest niewątpliwie wewnątrznie sprzeczny, co jest istotnym naruszeniem prawa w przedstawionym wyżej ujęciu i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. W ocenie Sądu wystąpiła konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości jako sprzecznej z przepisami z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. W ocenie Sądu za niezasadny należało uznać wniosek Rady Miejskiej i stwierdzenie nieważności § 3 zaskarżonej uchwały w części obejmującej określenie: "nie wcześniej niż 1 stycznia 2019 r." albowiem cały § 3 zaskarżonej uchwały został dotknięty istotnym naruszeniem prawa. Treść uchwały obejmuje zaś łącznie trzy paragrafy, z czego pierwszy dotyczy zmiany uchwały nr [...] w zakresie daty jej wejścia w życie, poprzez wprowadzenie regulacji tożsamej z regulacją zawartą w § 3 zaskarżonej uchwały, zaś § 2 stanowi o powierzeniu wykonania uchwały Burmistrzowi S. W tych okolicznościach zasadne było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, albowiem jej § 1 także został dotknięty istotnym naruszeniem prawa, tożsamym jakie stwierdzono w odniesieniu do § 3 uchwały. Funkcjonowanie § 2 zaskarżonej uchwały samodzielnie byłoby zaś bezprzedmiotowe.

Mając na uwadze powyższe rozważania, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, orzekając, jak

w sentencji wyroku.