

**UCHWAŁA NR XXV/134/20  
RADY GMINY WIDAWA**

z dnia 18 lutego 2020 r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na uchwałę Nr LI/310/17 Rady Gminy Widawa z dnia 29 listopada 2017 r. zmieniającą uchwałę Nr X/74/15 Rady Gminy Widawa z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696 i poz. 1815), art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) Rada Gminy Widawa uchwala, co następuje:

**§ 1.** Rada Gminy Widawa wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi odpowiedź na skargę na uchwałę Nr LI/310/17 Rady Gminy Widawa z dnia 29 listopada 2017 r. zmieniającą uchwałę Nr X/74/15 Rady Gminy Widawa z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, którą uznaje za zasadną.

**§ 2.** Odpowiedź na skargę, o której mowa w § 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 3.** 1. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Widawa.

2. Upoważnia się Wójta Gminy Widawa do występowania w sprawie ze skargi, o której mowa w § 1, w imieniu Rady Gminy Widawa przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Przewodniczący Rady Gminy

**Sławomir Stępnik**

*Załącznik  
do uchwały Nr XXV/134/20  
Rady Gminy Widawa  
z dnia 18 lutego 2020 r.*

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi**

ul. Piotrkowska 135  
90-434 Łódź

**Organ:**

Rada Gminy Widawa  
Rynek Kościuszki 10  
98-170 Widawa  
NIP 831-11-27-385

**Skarżący:**

Prokurator Rejonowy w Łasku  
Ul. Przemysłowa 5  
98-100 Łask

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ WNIESIONĄ  
W TRYBIE ART. 50 § 1 USTAWY PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI  
ADMINISTRACYJNYMI**

***na uchwałę Nr LI/310/2017 Rady Gminy Widawa z dnia 29 listopada 2017 roku zmieniającą  
uchwałę Nr X/74/2015 Rady Gminy Widawa z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie wyboru  
metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej  
opłaty***

Działając w imieniu Rady Gminy Widawa, w związku z wniesioną w dniu 20 stycznia 2020 roku (data wpływu) skargą przez Prokuratora Rejonowego w Łasku na uchwałę Nr LI/310/2017 Rady Gminy Widawa z dnia 29 listopada 2017 roku zmieniającą uchwałę Nr X/74/2015 Rady Gminy Widawa z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, Rada Gminy Widawa uznaje za zasadną przedmiotową skargę.

Rada Gminy Widawa wnosi o orzeczenie nieważności §3 skarżonej uchwały w zakresie sformułowania „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 roku” ewentualnie o orzeczenie nieważności całego §3 skarżonej uchwały.

**Uzasadnienie**

Co do zasady, legitymacja do zaskarżenia uchwał organów samorządów terytorialnych przyznana prokuratorowi wynika z przepisów art. 50 § 1, art. 52 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) Legitymacja prokuratora jest oparta na przesłance ochrony obiektywnego porządku prawnego, co stanowi realizację podstawowego zadania prokuratury, jakim jest strzeżenie praworządności, zgodnie z art. 2 ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.). W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie

ma on więc obowiązku kierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa ani wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki bądź interesu społecznego.

Skargą wniesioną w dniu 20 stycznia 2020 roku Prokurator Rejonowy w Łasku zaskarżył Uchwałę Rady Gminy Widawa Nr LI/310/2017 Rady Gminy Widawa z dnia 29 listopada 2017 roku zmieniającą uchwałę Nr X/74/2015 Rady Gminy Widawa z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty w części, tj. w zakresie §3 Uchwały określającego termin jej wejścia w życie zarzucając jej naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Po przeanalizowaniu treści zapisu §3 Uchwały oraz stanowiska orzecznictwa i doktryny Rada Gminy Widawa uznaje skargę za zasadną, z tym, że art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie miał w stanie faktycznym sprawy zastosowania, albowiem uchwała Rady Gminy Widawa Nr LI/310/2017 Rady Gminy Widawa z dnia 29 listopada 2017 roku została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 14 grudnia 2017 roku, poz. 5438, zatem weszła w życie z dniem 28 grudnia 2017 roku. Natomiast intencją Rady było obowiązywanie uchwały od dnia 1 stycznia 2018 roku.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2019 roku, sygn. akt I SA/Łd 675/19 „W § 3 uchwały rada gminy postanowiła, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2014 r. Takie sformułowanie, w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 17 grudnia 2013 r., oznacza, że można mieć wątpliwości czy weszła ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czyli z dniem 31 grudnia 2013 r., czy też z dniem 1 stycznia 2014 r. Taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa”.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż §3 skarżonej uchwały określono termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego poprzez zastosowanie regulacji prawnej o następującej treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 roku.” W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, iż powyższy zapis powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości, co do wskazania terminu wejścia w życie podjętej uchwały. Zastosowany zapis zawiera bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tego aktu. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, podczas gdy druga jej część wskazuje na datę kalendarzową, tj. 1 stycznia 2018 roku.

W związku z wolą organu stanowiącego - aby uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku, tj. w konkretnej dacie kalendarzowej, będącej datą późniejszą niż data wynikająca z upływu okresu 14 dni od ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym, której w istocie organ stanowiący nie mógł precyzyjnie przewidzieć - należało skorzystać z dopuszczonej ustawą możliwości określenia terminu dłuższego, stosownie do końcowej części przepisu zawartego w przywołanym art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 dniowego *vacatio legis*. Takie rozwiązanie wskazano również w §45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdzie zamieszczono wzory przepisów o wejściu w życie aktu prawnego, pośród których znajduje się w pkt 4 zapis o treści "Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)", który na mocy §143 tego rozporządzenia ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego stanowiących przez radę gminy.

Taki sposób redagowania przepisów końcowych, mimo iż nagminnie stosowany przez jednostki samorządu terytorialnego, został krytycznie oceniony, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i przez Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 roku (sygn. akt: K

5/98) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej. Z kolei Sąd Najwyższy, w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. ( sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził: „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 „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec stanowiska Organu i uznania zasadności skargi Rada Gminy rozważała zastosowanie instytucji autokontroli przewidzianej w art. 54 § 3 ustawy ppsa, który stanowi, iż Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.

Jednakże sporna jest w doktrynie i w orzecznictwie kwestia prawnej dopuszczalności stwierdzenia nieważności przez radę gminy własnej uchwały, w trybie tzw. autokontroli na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Ustawodawca, formułując uprawnienie do autokontroli, wyraźnie wskazał, że organ może je wykorzystać jedynie: "w zakresie swojej właściwości" i kompetencji, co niewątpliwie implikuje zarówno formę, jak i tryb działań autokontrolnych. Zawarty w art. 54 § 3 p.p.s.a. zwrot normatywny: "może uwzględnić skargę w całości" oznacza, że organ stosuje obowiązujące go zasady procedury właściwej dla danej prawnej formy "załatwienia sprawy". Zawsze forma działania autokontrolnego organu administracji publicznej będzie tożsama z formą działania, do którego ma się odnosić (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. II OSK 2377/14, LEX nr 1657777; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r., sygn. III SA/Wr 81/16; zob. też B. Jaworska-Dębska, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2014 r. II OSK 2377/14, "Samorząd Terytorialny" 2015/9, s. 85-92). (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2019 r., wydany w sprawie II OSK 2630/17).

Trzeba mieć przy tym na uwadze zróżnicowanie skutków prawnych, zastosowania instytucji samokontroli - gdyż zmiana bądź uchylenie aktu, a tym samym jego modyfikacja lub wyeliminowanie w porządku prawnym następuje z mocą ex nunc, czyli ze skutkiem konstytutywnym, od daty wejścia w życie określonej w akcie zmieniającym, uchylającym, natomiast usunięcie aktu w drodze zastosowania sankcji stwierdzenia nieważności ma charakter zawsze deklaratoryjny, z mocą ex tunc, czyli następuje z datą wsteczną znosząc funkcjonowanie wadliwego aktu od samego początku jego obowiązywania. Skutki prawne są wobec tego odmienne i zasadniczo inaczej wpływają na sytuację prawną podmiotów, których takie akty dotyczą.

Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na akt prawa miejscowego, jak wynika z treści art. 147 § 1 p.p.s.a., polega na stwierdzeniu jego nieważności w całości lub w części albo na stwierdzeniu, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności.

Kontrolując zatem zaskarżoną uchwałę sąd administracyjny ocenia tylko czy zachodzą podstawy do stwierdzenia jej nieważności w oparciu o kryterium istotnego naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uchwała w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty stanowi akt prawa miejscowego. Cechą bowiem aktu prawa miejscowego jest jego powszechnie obowiązujący na określonej części terytorium państwa, wykonawczy i oparty na upoważnieniu ustawowym charakter, a przedmiotową uchwałę znamionują takie właśnie cechy, jako że zwiera ona normy generalno-abstrakcyjne, a więc odnoszące się do nieograniczonego kręgu adresatów,

będące źródłem ich publicznych praw i obowiązków, a ponadto ma ona zewnętrzny charakter (nie jest ona skierowana wyłącznie do podmiotów określonego pionu administracyjnego), zaś upoważnienie do jej wydania wynika z art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W świetle art. 88 ust. 2 Konstytucji RP zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zgodnie zaś z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ogłasza się na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa ta określa zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych (art. 1 ust. 1). Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty normatywne ogłasza się niezwłocznie (art. 3 ustawy). Po myśli zaś przepisu art. 4 ust. 1 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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 (ust. 2 art. 4). Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje dwa wyjątki, kiedy można wyznaczyć krótszy niż 14-dniowy okres *vacatio legis*. Pierwszy został sformułowany w ust. 2 art. 4, a drugi w art. 5. Zgodnie z tym pierwszym przepisem akty normatywne powszechnie obowiązujące mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni "w uzasadnionych przypadkach". Natomiast w myśl art. 5 przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W orzecnictwie przyjmuje się, iż skutkiem naruszenia obowiązku ustanawiania wskazanego ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *vacatio legis* jest sprzeczność danego przepisu również z art. 2 Konstytucji RP. W takim zatem przypadku należy orzec o nieważności danego przepisu. Choć w orzecnictwie sądów administracyjnych spotyka się nawet i takie rozstrzygnięcia, którymi orzekano w takiej sytuacji o nieważności całego aktu (zob. np. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 lipca 2007 r., I SA/Op 219/07), to jednak taka sankcja, w ocenie Organu, jest zbyt daleko idąca. Wyeliminowanie z obrotu prawnego całej uchwały miałyby doniosłe skutki prawne.

W orzecnictwie przyjmuje się, iż po to ustawodawca ustanowił regulację art. 4 ust. 1 ustawy, by nie traktować przepisu o wejściu w życie danego aktu jako przepisu nierozdzielnie związanego z całym aktem. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2001 r., w którym to Trybunał uznał, że przepis o wejściu w życie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP (K 27/01, OTK 2001, nr 7, poz. 209), dodając że art. 51 nie jest nierozdzielnie związany z całą ustawą. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku stwierdził, iż "skoro ...mocą swego wyroku pozbawia możliwości uzyskania mocy obowiązującej wadliwie skonstruowany przepis art. 51, ustawa zostaje pozbawiona przepisu określającego termin wejścia jej w życie, który zostaje wyeliminowany z jej tekstu. W takiej sytuacji automatycznie wchodzi w grę ... art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze ... ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, stanowiący, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia."

Z powyższych względów Rada Gminy uznała zasadność skargi Prokuratora Rejonowego, z tym że wnosi o orzeczenie nieważności §3 skarżonej uchwały w zakresie sformułowania „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 roku” ewentualnie o orzeczenie nieważności całego §3 skarżonej uchwały, gdyż ewentualne pozbawienie zaskarżonej uchwały przepisu określającego

termin wejścia jej w życie oznacza, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, stosownie do treści art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W miejsce zatem wyeliminowanego przepisu znajduje zastosowanie przytoczona regulacja ustawowa.

Na marginesie należy zaznaczyć iż tego typu zapisy „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa ....., z mocą obowiązującą od dnia .....roku.” są zapisami nagminnie stosowanymi w uchwałach wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Nawet w doktrynie przyjmowano, iż jest to sformułowanie poprawne, czego przykładem jest załączona do odpowiedzi na skargę kopia str. 114 opracowania autorstwa Ireneusza Krześnickiego „Technika redagowania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego”. Mając zapewne powyższe na uwadze Regionalne Izby Obrachunkowe przyjmują nawet, iż tego naruszenie nie stanowi istotnego naruszenia prawa i w myśl art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organ nadzoru (izba) nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ograniczają się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa (Uchwała Nr 3/I/2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 4 stycznia 2018 roku).

Jak wynika z załączonej do odpowiedzi na Skargę Uchwały Rady Gminy Widawa Nr XX/98/2019 z dnia 13 listopada 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi skarżona uchwała utraciła moc obowiązującą. Jednakże w myśl stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi zawartego w wyroku z dnia 6 grudnia 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 875/19 „Uchylenie zaskarżonej uchwały przed rozpoznaniem skargi nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku”.

Wobec powyższego Rada Gminy Widawa wnosi jak we wstępie.