



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2023 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Mirella Ławniczak (spr.)

Sędzia WSA Marzenna Kosewska

Asesor sądowy WSA Piotr Ławrynowicz

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 4 kwietnia 2023 roku
sprawy ze skargi

na uchwałę

z dnia 7 czerwca 2022r.

w przedmiocie

Wojewody Wielkopolskiego

Rady Miasta Poznania

nr LXV/1225/VIII/2022

ustanowienia zwolnień i ulg w opłatach za
przejazdy lokalnym transportem zbiorowym

1. stwierdza nieważność §5 zaskarżonej uchwały w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od”,
2. zasądza od Miasta Poznania na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Wyśtańska

sekretarz sądowy

3.

4.

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł skargę na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2022 r. nr LXV/1225/VIII/2022 w sprawie ustanowienia zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy lokalnym transportem drogowym.

Zaskarżył przedmiotową uchwałę w części i wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 uchwały w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Organ zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) w zw. z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w zw. z art. 2 Konstytucji RP – poprzez wskazanie w § 5 uchwały dwóch dat wejścia w życie tej uchwały.

Zdaniem organu powyższy przepis narusza reguły prawidłowej legislacji i zasady określoności przepisów prawa wynikające z art. 2 Konstytucji RP, z § 6 i § 25 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej oraz z praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Według organu z przepisu § 5 przedmiotowej uchwały wynikają dwie dyspozycje – że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (30 czerwca 2022 r.) oraz, że wchodzi ona w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2022 r.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw 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.

Zgodnie natomiast z § 45 ust. 1 w zw. z art. 143 Zasad Techniki Prawodawczej przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ...”;
- 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Zdaniem organu kwestionowany przepis uchwały jest niejasny i tworzy wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały. Skoro rada chciała uchwalić jako datę wejścia w życie przepisu dzień 1 lipca 2022 r. to należało sformułować następujący przepis – „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2022 r.” Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 15 czerwca 2022 r. (pod pozycją 4673).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi.

Wskazał, że 11 października 2022 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXXII/1328/VIII/2022 w sprawie ustanowienia zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy lokalnym transportem drogowym. Zgodnie z § 4 tego aktu traci moc uchwała Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2022 r. nr LXV/1225/VIII/2022 w sprawie ustanowienia zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy lokalnym transportem drogowym. Uchwała z dnia 11 października 2022 r. weszła w życie w dniu 5 listopada 2022 r. Zaskarżona uchwała utraciła swoją moc i nie funkcjonuje już w obrocie prawnym .

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2022 r. nr LXV/1225/VIII/2022 w sprawie ustanowienia zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy lokalnym transportem drogowym, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 15 czerwca 2022 r., pod poz. 4673. Zmieniona następnie uchwałą Rady Miasta Poznania z dnia 11 października 2022 r. nr LXXII/1328/VIII/2022 w sprawie ustanowienia zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy lokalnym transportem drogowym

W świetle art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559, dalej "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 powyższej ustawy po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, zatem należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Wprawdzie w chwili orzekania przedmiotowa uchwała już nie obowiązuje, niemniej skarga w niniejszej sprawie jest dopuszczalna.

Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą stwierdzenia nieważności całości lub części uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które wykraczają poza kategorię naruszeń "nieistotnych" (art. 91 u.s.g.), tj. w szczególności polegające na: podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia

uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym, decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2023 r. sygn.. akt IV SA/Po 754/22).

Zdaniem Sądu wskazany w skardze przepis § 5 uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2022 r. nr LXV/1225/VIII/2022 w sprawie ustanowienia zwolnień i ulg w opłatach za przejazdy lokalnym transportem drogowym został wydany z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie.

W ocenie Sądu organ skarżący zasadnie zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) w zw. z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 w zw. z art. 2 Konstytucji RP - poprzez wskazanie w § 5 uchwały dwóch dat wejścia w życie tej uchwały.

Zdaniem Sądu organ prawidłowo stwierdził, że powyższy przepis uchwały narusza reguły prawidłowej legislacji i zasady określoności przepisów prawa wynikające z art. 2 Konstytucji RP, z § 6 i § 25 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej oraz z praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw :

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.
2. 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.
3. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić

w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Zgodnie z art. 5 ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie

Zgodnie natomiast z art. 6 ustawy :

1. Przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.
2. Terminy wejścia w życie aktu normatywnego określone w tygodniach, miesiącach lub latach kończą się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada dniu ogłoszenia, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca 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.

Zgodnie natomiast z § 45 ust. 1 w zw. z art. 143 Zasad Techniki Prawodawczej przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ...”;
- 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł

ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

W myśl § 6 Zasad Techniki Prawodawczej przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy

Zasadnie zdaniem Sądu stwierdził organ, że z przepisu § 5 przedmiotowej uchwały wynikają w istocie dwie odrębne (faktycznie sprzeczne) dyspozycje – że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (30 czerwca 2022 r.) oraz, że wchodzi ona w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2022 r.

Sąd podzielił w pełni tezę organu, że przepis § 5 uchwały jest niejasny i tworzy wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały. Skoro rada co pozostaje w sprawie niesporne i wynika z uzasadnienia do projektu uchwały chciała uchwalić jako datę wejścia w życie przepisu dzień 1 lipca 2022 r. to należało sformułować następujący przepis – „Uchwała wchodzi w życie z dniem w 1 lipca 2022 r”. Stąd też stwierdzono nieważność § 5 uchwały w zakresie zwrotu jedynie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od ”, co pozwala na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości odczytanie tego przepisu i usuwa powstałą niejasność.

Nadal też koniecznym było wydanie wyroku dot. zaskarżonej uchwały pomimo jej uchylenia , bowiem może ona być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie w zakresie choćby opłaty dodatkowej z tytułu przewozu osób czy oceny aktualności dokumentów potwierdzających uprawnienia do ulgowych albo darmowych przejazdów. Uzasadnione było więc przeprowadzenie oceny legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego wobec możliwości egzekwowania przestrzegania jej zapisów .Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r. sygn. W 5/94 (OTK 1994, cz. II, poz. 44)-zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku w ramach kontroli sądowoadministracyjnej, która upoważnia do stwierdzenia nieważności kontrolowanego aktu w całości lub w części. Istota stwierdzenia nieważności polega bowiem na pozbawieniu mocy obowiązującej od samego początku (ex tunc) w przeciwieństwie do uchylenia, które wywiera skutki na przyszłość. Z uwagi na powyższe kwestia utraty mocy obowiązującej zaskarżonej

uchwały wskutek jej uchylenia nie wpływa na możliwości poddania jej kontroli w toku aktualnie prowadzonego postępowania sądownoadministracyjnego. Chodzi jednak wyłącznie o możliwość stosowania przepisów uchylonej (odpowiednio: wygasłej) uchwały "nadal" do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie (odpowiednio: wygaśnięcie) - co wynika jasno z uzasadnienia ww. orzeczenia TK, a nie o sam fakt, że wcześniej zaskarżony akt był w praktyce stosowany w sytuacjach z okresu poprzedzającego jego uchylenie (odpowiednio: wygaśnięcie), a więc w przeszłości. W uzasadnieniu przywołanego wyżej orzeczenia Trybunał wyjaśnił bowiem, że dopuszczalna jest skarga na uchwałę, która wprowadzie została uchylona lub zmieniona, lecz jej przepisy nadal obowiązują, w tym znaczeniu, że można je stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości.

Sąd podziela powyższy pogląd, jak również stanowisko sądów administracyjnych (zob. np. wyroki NSA: z 04.08.2005 r., OSK 1290/04; z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06; z 01.09.2010 r., I OSK 368/10 – dostępne w CBOSA). Podobne stanowisko zajmuje też doktryna – por. np. W. Kisiel [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 3.11. do art. 101-101a, s. 990–991; R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, s. 220).

Z tych względów Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt 1 wyroku.

O kosztach postanowiono na podstawie art. 200 p.p.s.a



Na oryginale właściwe podpisy

za zgodność z oryginałem

Aleksandra Wystańska

sekretarz sądowy

