



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 19 lutego 2024 r.

Poz. 596

### UCHWAŁA NR 29/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 11 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr LIV/633/23 Rady Gminy Bledzew z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty, **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 6 w związku z § 141, § 44 ust. 1 i 2, § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).**

#### UZASADNIENIE

Uchwała Nr LIV/633/23 Rady Gminy Bledzew z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 19 grudnia 2023 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) objęta została postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień ww. uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

W § 5 uchwały Rada Gminy Bledzew wskazała, że cyt.: ”Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały tracą moc uchwała Nr XLI/346/22 Rady Gminy Bledzew z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty”.

Natomiast w § 4 badanej uchwały wskazano, że cyt.:” Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, jednak nie wcześniej niż dnia 1 kwietnia 2024”.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, stanowionym przez Radę Gminy Bledzew, wobec czego do tej uchwały stosuje się zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określone w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego – a takim jest badana uchwała obowiązująca na obszarze działania tych organów – na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). W myśl art. 4 ust. 1 tej 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.

Uwzględniając wyżej cytowane przepisy prawa stwierdzić należy, że uchwała Nr LIV/633/23 Rady Gminy Bledzew z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty - w § 4 określiła dwa wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie przedmiotowej uchwały. Z § 4 uchwały wynika bowiem, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni do dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, a równocześnie uchwałodawca wprowadza w tej uchwale drugi termin jej wejścia w życie tj. 1 kwietnia 2024 roku.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia zawarte w § 4 badanej uchwały, dotyczące terminu jej wejścia w życie - naruszają w istotny sposób dyspozycję art. 4 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika ogólna zasada, w myśl której 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 (ust. 1). Jednakże zauważyć należy, że zastosowanie w uchwale terminu 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do równoczesnego wskazania w tej samej uchwale dłuższego terminu niż 14 dni, w którym uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wejść w życie.

Zdaniem Kolegium Izby wejście w życie aktu normatywnego oznacza moment, od którego zaczyna się nakaz stosowania norm wyrażonych w tym akcie (dla organów stosujących prawo), a dla obywateli oznacza to, że normy zawarte w danym akcie są dla nich obowiązujące i powinny być przestrzegane. Zatem wejście w życie aktu jest równoznaczne z obowiązaniem tego aktu w systemie prawnym i z początkiem jego stosowania.

W konsekwencji stwierdzić należy, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określone mu aktowi normatywnemu (przez co należy rozumieć m.in. obowiązek jego stosowania), zaś przy dwu wykluczających się normach prawnych, należy dać prymat normie, która zgodna jest z zasadami państwa prawnego.

Podobne stanowisko wyrażone zostało przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK 1995, nr 2, poz. 12) oraz przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt I PZP 12/96), w której Sąd dodatkowo stwierdził, że cyt.: Wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są bowiem zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "wesły 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. Pogląd taki został między innymi wypowiedziany w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., K. 14/95 (Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12) i należy go w pełni podzielić.

Na kategoryczny charakter przepisu art. 4 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, że przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu ww. wyroku Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Kolegium Izby - § 4 badanej uchwały Rady Gminy Bledzew narusza również postanowienia § 44 ust. 1 i 2 oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - z uwagi na wskazaną wyżej okoliczność zawarcia w nim dwóch

wykluczających się norm prawnych. Zgodnie z treścią § 44 ust. 1 załącznika do ww. rozporządzenia - uchwały wchodzi w życie w całości w jednym terminie, a § 45 ust. 1 określa brzmienie przepisów o wejściu w życie uchwały. Z kolei z § 44 ust. 2 załącznika do rozporządzenia wynika, że cyt.: „Odstępstwo od zasady, o której mowa w ust. 1, może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności”. Podkreślić w tym miejscu należy, że ewentualne różnicowanie terminów wejścia w życie może dotyczyć jedynie konkretnych przepisów aktu (a nie całego aktu), pod warunkiem, że jest to niezbędne do zrealizowania celu tego aktu i nie narusza jego spójności. Powyższe przesłanki nie zostały zdaniem Kolegium Izby spełnione w przypadku badanej uchwały. Przepisy § 44 ust. 1 i 2 oraz § 45 ust. 1, zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego (uchwał jednostek samorządu terytorialnego).

Kolegium Izby wskazuje również, że poprzez wprowadzenie w § 4 badanej uchwały dwóch wzajemnie wykluczających się terminów wejścia w życie naruszono także § 6 w związku z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", z których wynika, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.

Z uwagi na wskazane wyżej regulacje prawne niedopuszczalne jest określenie dwóch terminów wejścia w życie aktu prawa miejscowego oraz jego stosowania.

Kolegium Izby podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie sadowoadministracyjnym, zgodnie z którym stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia - jest istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15)].

Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 587/19) wskazał, że: 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 (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).

Z powyższych względów Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
*Ryszard Zajączkowski*