



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 28 grudnia 2023 r.

Poz. 7323

UCHWAŁA NR XXXI.137.S.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 20 grudnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr LXV/606/2023 Rady Miejskiej w Policach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność § 6 uchwały Nr LXV/606/2023 Rady Miejskiej w Policach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości w zakresie wyrażenia: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą od dnia”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała LXV/606/2023 Rady Miejskiej w Policach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 4 grudnia 2023 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa, w szczególności z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), z uwagi na ustalenie podwójnego terminu wejścia w życie uchwały („w terminie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r.”).

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności zakwestionowanej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Rady Miejskiej w Policach pismem z dnia 13 grudnia br. (znak: K.420.90.2023). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie

uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 20 grudnia 2023 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w wyznaczonym dniu. Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa uczestniczenia w posiedzeniu jak również jednostka nie skorzystała z prawa złożenia wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr LXV/606/2023 Rady Miejskiej w Policach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności części tej uchwały.

W myśl postanowień § 6 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Police postanowił, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą od dnia 1 stycznia 2024 r.” Oznacza, to że dla wyżej wymienionej uchwały ustalono podwójną datę wejścia w życie poprzez użycie synonimicznych (tożsamy) określeń: „wchodzi w życie po upływie 14 dni” i „z mocą od” i w połączeniu z faktem, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 8 grudnia 2023 r. (poz. 6707), może powodować wątpliwości w jakim faktycznie terminie weszła w życie.

W ocenie Kolegium zapisy § 6 badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a takimi są akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa i 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 wyjątkiem przepisów porządkowych, 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 (art. 4 ust. 2 ww. ustawy).

Kolegium Izby podkreśla, iż data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, naruszając tym samym wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Dodatkowo wskazuje, że w przypadku aktów prawa miejscowego techniczne sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie zawiera § 45 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016, poz. 283), wskazując na dziewięć możliwych do zastosowania brzmień artykułów. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych.

W ocenie Kolegium Izby, zapis uchwały będącej przedmiotem badania nadzorczego, dotyczący wejścia w życie został zredagowany w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwie normy nawzajem się wykluczające. Jedna, która oznacza wejście w życie „w terminie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego” i druga - „z mocą od dnia 01 stycznia 2024 r.”. Zdaniem Kolegium wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonego aktowi normatywnemu, natomiast przy dwu wykluczających się normach prawnych, należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. Wyrok WSA w Łodzi: I SA/Łd 89/20 LEX nr 3045907 czy I SA/Łd 433/23, LEX nr 3594636), określenia „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą” są tożsame, a akty prawne powinny wchodzić w życie w terminie nie pozostawiającym wątpliwości co do ich obowiązywania.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych (patrz: uchwała Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 7 maja 2020 r. Nr 135/g123/P/20; uchwała Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 2 stycznia 2020 r., Nr 0102-6/20) w których przywołane zostało stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK, Nr 2, poz. 12), zgodnie z którym wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonej aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy nadać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt I PZP 12/96) stwierdził, że „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 *weszły 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 w życie”. Pogląd taki został między innymi wypowiedziany w uzasadnieniu ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. i w pełni należy go podzielić.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą: „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie § 6 badanej uchwały Rady Miejskiej w Policach, który zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie aktu prawa miejscowego, został uchwalony z istotnym naruszeniem przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski