



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 3 października 2023 r.

Poz. 4858

UCHWAŁA NR 0102-327/23
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE
z dnia 20 września 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr 80/VIII/2023 Rady Gminy Braniewo z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity 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 jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) uchwala, co następuje:

stwierdza się nieważność § 5 uchwały Nr 80/VIII/2023 Rady Gminy Braniewo z dnia 31 sierpnia 2023 roku w sprawie ustalenia metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Braniewo w dniu 31 sierpnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr 80/VIII/2023 w sprawie ustalenia metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty.

W dniu 6 września 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 12 września 2023 r. zawiadomiono Gminę Braniewo, iż przedmiotowa uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 20 września 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Braniewo nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że 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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Rada Gminy Braniewo w § 5 badanej uchwały postanowiła, że cyt.: „Uchwała wchodzi w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dniem 1 września 2023 r., oraz

podlega wywieszeniu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Braniewo oraz zamieszczeniu na stronie internetowej Gminy Braniewo pod adresem: www.gminabraniewo.pl w zakładce gospodarka odpadami.”

Kolegium Izby podnosi, że uchwała Nr 80/VIII/2023 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 1 września 2023 r., pod poz. 4456.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy, 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.

Na konieczność stosowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r. (sygn. akt , OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 10). Brak okresu *vacatio legis* uchwały prowadzi bowiem do automatycznego pozbawienia adresatów uchwały możliwości zapoznania się z treścią podjętego aktu prawa miejscowego w ustawowo określonym trybie i terminie przed dniem jego wejścia w życie. Obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika przede wszystkim z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych, a także ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które to zasady wywodzą się z fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w przepisie art. 2 Konstytucji RP. Przepisy art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5). Zatem, skoro art. 5 ww. ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”, to obowiązkiem organu stanowiącego w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz akt będzie realizował zasady demokratycznego państwa prawa.

Kolegium Izby stwierdziło, że do badanej uchwały nie dołączono żadnego uzasadnienia. Rada Gminy Braniewo w żaden sposób nie wykazała, iż w tej konkretnej sprawie zachodzi uzasadniony przypadek zastosowania przepisu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W ocenie Kolegium Izby, w niniejszej sytuacji, tj. ustaleniu metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty, nie zachodzi ważny interes usprawiedliwiający wprowadzenie tych zapisów w życie z mocą wsteczną, bez zachowania ustawowego, tj. czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Ponadto, należy wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2018 r. (sygn. akt I OSK 686/18) zgodnie z którym „Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.”

Na kategoryczny charakter przepisu art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, 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 Naczelny Sąd Administracyjny przypominał, 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.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do

podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 5 uchwały Nr 80/VIII/2023 Rady Gminy Braniewo z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty, w związku z nieprawidłowym ustaleniem terminu od jakiego przedmiotowa uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber