

Uchwała nr 16/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 25 stycznia 2023 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XLVIII/296/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes,

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

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 jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały nr XLVIII/296/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty w części dotyczącej §7 w zakresie słów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą” z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 5 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).

Uzasadnienie

Uchwała XLVIII/296/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty przesłana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 3 stycznia 2023 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 25 stycznia 2023 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art.18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Słupia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach badając ww. uchwałę stwierdziło, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 7 ww. uchwały nr XLVIII/296/2022 Rady Gminy Słupia określono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.”

W ocenie Kolegium Izby wyżej wskazane postanowienie Rady Gminy Słupia zawarte w §7 uchwały nr XLVIII/296/2022 narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej u.o.a.n.)

W tym miejscu wskazać należy, iż podjęta uchwała Nr XLVIII/296/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Zagadnienia wejścia w życie aktów normatywnych regulują dyspozycje art. 4 i art. 5 u.o.a.n., w tym art. 4 ust. 1 określający podstawową zasadę, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy oraz art. 4 ust. 2, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czterdzieści 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. Natomiast art. 5 ww. u.o.a.n. dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zasady techniki prawodawczej dotyczące m.in. sposobu sformułowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego określa ww. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Choć w pierwszej części § 7 badanej uchwały organ stanowiący wskazał, iż wejście w życie uchwały nastąpi po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego (co odpowiada wymogom art. 4 ust. 1 u.o.a.n.), to jednak w kolizji z tym postanowieniem pozostaje druga część §7 w brzmieniu „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku”.

Data publikacji uchwały nr XLVIII/296/2022 był 5 stycznia 2023 r. - a zatem upływ 14 dni od ogłoszenia uchwały, o którym mowa w pierwszej części §7 nastąpił w dniu 20 stycznia 2023 r. Z kolei druga część §7 badanej uchwały wskazuje konkretną datę wejścia w życie, tj. 1 stycznia 2023 r. Zatem zapis §7 wskazuje dwie różne daty, od których normy prawne zawarte w badanej uchwale zaczynają wiązać adresatów.

W tym miejscu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach zauważa, że w § 6 ww. uchwały nr XLVIII/296/2022 Rady Gminy Słupia zawarto klauzulę derogacyjną w brzmieniu „Z dniem 1 stycznia 2023 r. traci moc uchwała Nr XXXV/202/2021 Rady Gminy Słupia z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty”.

W wyniku analizy danych zawartych w ww. uchwałach nr XLVIII/296/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. oraz nr XXXV/202/2021 z dnia 26 listopada 2021 r. stwierdzono, że w zapisach §2 ust. 1 i ust. 2 oraz w §3 ust. 2 uchwały nr XLVIII/296/2022 zmniejszono stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do stawek określonych odpowiednio w §2 ust. 1 i ust. 2 oraz w §3 ust. 2 derogowanej uchwały nr XXXV/202/2021. W pozostałym zakresie stawki ustalono na dotychczasowym poziomie.

W uzasadnieniu do ww. uchwały nr XLVIII/296/2022 wskazano, że „Zmiana stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi związana jest z obniżeniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w dniu 22 listopada 2022r nastąpiło otwarcie ofert na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w okresie od 01 stycznia do 31 grudnia 2023, najniższa przedstawiona oferta wynosi 492 902,10 zł. Przeprowadzona analiza finansowa i kalkulacja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazała, że dochody budżetu gminy na 2023 rok w oparciu o obowiązujące stawki, są za wysokie. W celu zbilansowania się systemu

uzasadnione jest obniżenie opłat, co ma bezpośredni związek z wybraną ofertą cenową odbioru i zagospodarowania odpadów.”

Kolegium zauważa, że postanowienie przez Radę Gminy Słupia o wejściu w życie przedmiotowej uchwały nr XLVIII/296/2022 w dniu 1 stycznia 2023 r. spowodowało nadanie tej uchwale wstecznej mocy obowiązującej. Z uwagi jednak na fakt, że przedmiotowa uchwała zmniejszyła bądź też utrzymała na dotychczasowym poziomie obciążenia adresatów aktu prawa miejscowego, Kolegium stwierdza, że spełniona została przesłanka art. 5 u.o.a.n., to jest, aby zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały na przeszkodzie nadaniu uchwale mocy wstecznej.

Zatem stwierdzenie nieważności §7 w zakresie słów „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą” spowoduje jednoznaczne określenie terminu wejścia w życie uchwały, tj. z dniem 1 stycznia 2023 r., a jego treść będzie zgodna z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Na zakończenie należy podkreślić, że prawidłowe unormowanie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego terminu wejścia w życie tego aktu jest jednym z warunków jego obowiązywania na obszarze gminy. Z uwagi na to doniosłe znaczenie prawidłowej regulacji w tym zakresie liczne są przypadki eliminowania wadliwych przepisów dotyczących wejścia w życie uchwał stanowiących akty prawa miejscowego w drodze podejmowanych rozstrzygnięć nadzorczych popartych również orzecznictwem sądowym (źródło Lex).

Należy mieć na uwadze, że istotna wadliwość aktu prawnego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Jak wskazano, uchwała została przekazana do publikacji i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Sąd wystarczającym dla doprowadzenia do stanu zgodności z prawem jest stwierdzenie nieważności wyłącznie części ww. uchwały. Mając na względzie powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach podjęło uchwałę jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Damian Grzelka