

UCHWAŁA NR 0102-481/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 30 grudnia 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr X/54/2024 Rady Gminy Budry z dnia 12 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do taryf zbiorowego odprowadzania ścieków do oczyszczalni komunalnych gminy Budry w 2025 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając 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 (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.)

uchwala, co następuje:

stwierdza się nieważność § 4 uchwały Nr X/54/2024 Rady Gminy Budry z dnia 12 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do taryf zbiorowego odprowadzania ścieków do oczyszczalni komunalnych gminy Budry w 2025 roku.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Budry w dniu 12 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr X/54/2024 w sprawie ustalenia dopłat do taryf zbiorowego odprowadzania ścieków do oczyszczalni komunalnych gminy Budry w 2025 roku.

W dniu 17 grudnia 2024 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. zawiadomiono Gminę Budry, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 30 grudnia 2024 r.

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

Stosownie do 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 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę, stwierdziło co następuje:

W § 1 uchwały Nr X/54/2024 Rada Gminy Budry ustaliła wysokość dopłaty udzielanej z budżetu Gminy Budry do każdego m³ ścieków odprowadzanych do komunalnych oczyszczalni ścieków, obowiązującą w 2025 roku. W § 4 badanej uchwały Rada Gminy Budry postanowiła, że cyt.: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i obowiązuje od 01.01.2025 roku.”.

Zgodnie z § 45 ust. 1 „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) przepisowi o wejściu w życie 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. ...)”.

Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 ww. zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 tych zasad. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości (vide: wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt. II SA/Op 556/12, publ. CBOSA).

Kolegium Izby wskazuje, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu normatywnego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Tym samym, nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa. Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08, CBOSA).

Kolegium Izby podnosi, że Rada Gminy Budry uchwalając akty normatywne zobowiązana jest przestrzegać zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organu stanowiącego gminy, muszą znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym przekroczenie przez Radę Gminy Budry granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przy podejmowaniu uchwał – co ma miejsce w przedmiotowej sprawie – należy traktować jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie Kolegium Izby, zapisy § 4 badanej uchwały zostały zredagowane w sposób wadliwy, ponieważ zawierają dwa, wzajemnie wykluczające się terminy, od kiedy uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała i postanowienia w niej zawarte znajdą zastosowanie do zdarzeń powstałych z dniem jej podjęcia, czyli z dniem 12 grudnia 2024 r., podczas gdy drugi termin powoduje, iż postanowienia badanej uchwały będą wywoływać skutki prawne od dnia 1 stycznia 2025 r. Wprawdzie z przepisu § 51 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, wynika, iż możliwe jest wprowadzenie w podejmowanym akcie prawnym zapisu, że akt ten uzyskuje moc w innym dniu niż wchodzi w życie, to jednak takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Kolegium Izby, zapisy § 4 badanej uchwały powodują, że w rzeczywistości nie wiadomo od kiedy uchwała ta ma wejść w życie, tj. od kiedy będzie wywoływać skutki prawne. Nie jest wiadome czy ma to być z dniem podjęcia, tj. z dniem 12 grudnia 2024 r., czy też dopiero od dnia 1 stycznia 2025 r.

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 § 4 uchwały Nr X/54/2024 Rady Gminy Budry z dnia 12 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do taryf zbiorowego odprowadzania ścieków do oczyszczalni komunalnych gminy Budry w 2025 roku, w związku z zawarciem w ww. § 4 dwóch, wzajemnie wykluczających się terminów od jakich uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać, co skutkuje istotnym naruszeniem § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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