

ORN.0008.14.2019



Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

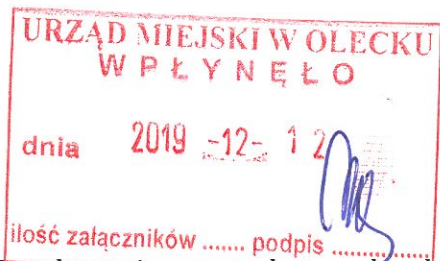
10-578 Olsztyn, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 32

tel. (89) 675-52-20

WKGF (89) 535-03-88

RIO.I-0105-304/19

Olsztyn, dnia 10 grudnia 2019 r.



Miasto Olecko

30615/19
Przewodniczący RM
w Olecku
JK

W załączeniu przesyłam uchwałę Nr 0102-471/19 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 4 grudnia 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr ORN.0007.112.2019 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały zmieniającej uchwałę dotyczącą wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Iwona Bendorf-Bendorf

Załącznik 1

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej

UCHWAŁA Nr 0102-471/19
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 4 grudnia 2019 roku

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr ORN.0007.112.2019 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały zmieniającej uchwałę dotyczącą wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności.

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 (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

uchwala, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr ORN.0007.112.2019 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały zmieniającej uchwałę dotyczącą wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Olecku w dniu 12 listopada 2019 roku podjęła uchwałę Nr ORN.0007.112.2019 w sprawie zmiany uchwały zmieniającej uchwałę dotyczącą wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności.

W dniu 15 listopada 2019 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 18 listopada 2019 r. zawiadomiono Miasto - Gminę Olecko, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 20 listopada 2019 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta – Gminy Olecko 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.

W § 2 przedmiotowej uchwały z dnia 12 listopada 2019 r. wskazano, iż cyt. „uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko Mazurskiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 listopada 2019 r.

Kolegium Izby wskazuje, iż uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie określenia wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią w rozumieniu przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) przepisy prawa miejscowego. O zakwalifikowaniu danej uchwały do katalogu aktów prawa miejscowego decyduje fakt, że jest to akt ogólny o charakterze generalnym, odnoszący się do mieszkańców gminy, których dotyczą uregulowania tej uchwały.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 - dalej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są m.in. w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

O zachowaniu właściwego terminu wejścia w życie przepisu prawa miejscowego stanowi również przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Podkreślić należy, że pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego, ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny i opłaty publiczne. Zgodnie z przepisem art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jedną z zasad demokratycznego państwa jest zasada niedziałania prawa wstecz oraz zasada zachowania stosownego *vacatio legis*.

Warunkiem wejścia w życie przepisu prawa miejscowego jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także ogłoszenie tego aktu prawnego. Podjęcie uchwały obejmuje zarówno sam fakt jej głosowania przez radę jak i jej należyta publikację. Spełnienie obu tych warunków stanowi o tym, że dany akt normatywny wszedł do porządku prawnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. II FSK 1272/09).

Kolegium Izby zauważa, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co prawda przewiduje w art. 5 tej ustawy wyjątki od zakazu retroakcji, tym niemniej należy wyraźnie zaznaczyć, że przepis ten dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". W takim przypadku bezwzględnym obowiązkiem właściwych organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa.

Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach podkreślał, że zakaz retroaktywności nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (np. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, Nr 7, poz. 255). W szczególności w wyroku z dnia 25 września 2000 r. Trybunał uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (sygn. akt K 26/99, OTK 2000, Nr 6, poz. 186).

Odnosząc się do powyższego, Kolegium Izby stwierdziło, że w realiach rozpoznanej sprawy, przedmiotowa uchwała nie zawiera zarówno uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego dla wejścia w życie przedmiotowych regulacji przed ich ogłoszeniem, a więc z dniem 1 listopada 2019 r. Organ nie wykazał, także że wprowadzone zmiany polepszają sytuację prawną mieszkańców.

Kolegium Izby uznało tym samym, że każdy przypadek retroaktywnie działającej normy prawnej musi być oceniony autonomicznie pod kątem fundamentalnych warunków dopuszczalności retroaktywności prawa. W szczególności, w sytuacjach wyjątkowych, jeśli retroaktywność normy prawnej jest uzasadniona ważnym interesem publicznym, którego nie można wyważyć z interesem jednostki i nie można ochronić w inny sposób, niż poprzez prawo działające z mocą wsteczną, można uzasadnić akceptację retroaktywnej normy prawnej, ograniczającej prawa podmiotowe i wolności prawnie chronione. Potwierdzenie powyższej tezy zawarto w wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (z dnia 26 lutego 2015 r. sygn. akt II FSK 155/13).

Kolegium Izby zauważyło, iż wsteczny termin obowiązywania uchwały ma na celu zmianę opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zostały wprowadzone Uchwałą Nr ORN.0007.94.2019 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 27 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności. Uchwała ta obowiązuje od 1 listopada 2019 roku. Odwołując się po raz kolejny do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przypomnieć należy, że klauzula demokratycznego państwa prawa

traktowana jest jako zbiorczy wyraz szeregu zasad i reguł o bardziej szczegółowym charakterze, które nie są wprowadzone wyraźnie zawarte w ustawie zasadniczej, ale z niej wynikają w sposób pośredni. W orzecznictwie ugruntowało się stanowisko, że nieodzownym elementem tej metaklauzuli systemowej są zasady stanowienia prawa, określane jako zasady przyzwoitej legislacji (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2001 r., sygn. OPS 14/00). Zasada niedziałania prawa wstecz zakazuje stanowienia norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków prawnych i sytuacji, które istniały przed wejściem w życie tych norm.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalony jest pogląd, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. 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; por. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 października 2012, sygn. IV SA/Po 944/12).

Kolegium Izby biorąc pod uwagę, iż w uchwale Nr ORN.0007.112.2019 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały zmieniającej uchwałę dotyczącą wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności naruszono: zasadę prawidłowej legislacji, zakaz niedziałania prawa wstecz, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa, zasadę retroaktywności poprzez brak stosownego uzasadnienia prawnego i faktycznego przyczyn, stwierdza 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.



[Signature]
PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Krzysztof Bendorf-Bandorf