

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 16/26/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 3 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

o r z e k a n i e w a ż n o ś ć

uchwały nr II/17/24 Rady Gminy Pakosławice z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

U z a s a d n i e n i e

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 20 czerwca 2024 r. doręczono uchwałę nr II/17/24 Rady Gminy Pakosławice z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, w której treści przywołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 8 i 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.) jak również art. 6j ust. 1, art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2a pkt 1 i 5, ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 399) zawarto postanowienia w zakresie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zamieszkałych nieruchomościach oraz ustalenia wysokości tej opłaty, której przedmiot dotyczył określenia (zwiększenia) wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 6 uchwały postanowiono, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024 r.

Jak wynika z ustalonego stanu powołana uchwała nr II/17/24 została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 20 czerwca 2024 r. (poz. 1644).

W posiedzeniu Kolegium brał udział przedstawiciel gminy prawidłowo zawiadomionej.

Na zadane pytanie przez Członka Kolegium o treści: *”Czy może Pani przybliżyć okoliczności, które spowodowały, iż vacatio legis, a więc czternastodniowy wymóg w rozpatrywanej sprawie nie został dochowany?”*

Przedstawiciel jednostki samorządu terytorialnego podczas zdalnego połączenia udzielił następującej odpowiedzi: *”Najprawdopodobniej była to omyłka związana z tym, że skorzystano ze starego szablonu, na którym była podejmowana uchwała w 2022 r. i który zawierał zapis „1 lipca”. Przygotowując nową uchwałę przy użyciu tego szablonu ta data została błędnie wskazana. W związku z tym chciałam zawnieioskować o stwierdzenie nieważności zapisu „i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024 r.”, ponieważ zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uchwała zaczęłaby obowiązywać po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, czyli od dnia jutrzejszego. Zmiana stawek i tak weszłaby w życie w lipcu, więc robiąc zawiadomienia dla mieszkańców przed upływem terminu uiszczenia opłaty wszystko zostałoby dochowane. Natomiast unieważniając całą uchwałę musielibyśmy na nowo zwoływać sesję Rady Gminy, co wiąże się z nowymi kosztami, jak również nie wpłynąłby dochód, który planowaliśmy wprowadzić od lipca 2024 r.”*

Członek Kolegium RIO dopytał: *„Z Pani wypowiedzi wynika, że w sprawie nie występuje żaden uzasadniony przypadek, który znajdowałby podstawę do określenia wejścia w życie tego aktu w terminie krótszym niż 14 dni?”*

Przedstawiciel JST uzupełnił wyjaśnienie: *„Nie, uchwała miała wejść w życie po 14 dniach i my się z tym zgadzamy. Jednak chcieliśmy, żeby została stwierdzona nieważność tylko zapisu § 6: „wchodzi w życie z dniem 1 lipca”, ponieważ wiemy, że jest on nieprawidłowy”.*

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego 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 dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Powołana uchwała umiejscowiona w dyspozycji art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym posiada status aktu prawa miejscowego, tj. źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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, natomiast jak wynika z art. 4 ust. 2 cyt. ustawy w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni.

Uregulowany w § 6 uchwały nr II/17/24 Rady Gminy Pakość termin uzyskania przez akt prawa miejscowego mocy obowiązującej, tj. „uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024 r.” określa wsteczną moc obowiązywania uchwały, skracając ustawowy 14 dniowy termin wejścia w życie uchwały rady a zarazem uzyskania przez tą uchwałę statusu aktu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Brak jest przy tym w ocenie organu nadzoru podstaw do zastosowania art. 5 wskazanej ustawy. Przepis art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych co prawda dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jednakże przełamanie fundamentalnej zasady prawnej nie działania prawa wstecz nie może stać w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok WSA Gdańsk z dnia 19 października 2012, sygn. akt. III SA/Gd 262/12).

Jak podkreślono w wyroku z dnia 8 października 2012 r. WSA w Gliwicach, sygn. akt SA/Gl 890/12 co do zasady, należy wykluczyć możliwość zastosowania art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (mocy wstecznej) do nakładania obowiązków, przy czym w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest daniną publiczną (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lipca 2017 r. sygn. akt I SA/Łd 344/17, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2016 r. sygn. akt I SA/Gl 853/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Lu 1212/14).

Ponadto biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienie przez przedstawiciela jednostki, z którego wynika, iż nie zachodził uzasadniony przypadek wejścia w życie przedmiotowej uchwały w terminie krótszym niż czternaście dni, należy stwierdzić, iż wymóg skrócenia okresu *vacatio legis* nie znajduje

zastosowania naruszając w tym stanie przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie Kolegium za niedopuszczalną, w świetle wyżej przywołanych przepisów art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uznać zatem należy zmianę stawki opłaty polegającą na dokonaniu ze wsteczną mocą obowiązującą zwiększenia wysokości stawki tej opłaty. Kolegium przywołuje w tym miejscu wskazania zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 21marca 2019 r. (sygn. akt I SA/GI 1151/18) w myśl których *mając na uwadze zasadę zaufania od organów państwa oraz zasadę pewności co do prawa, zasadnym jest twierdzenie, że podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty winien dysponować wiedzą co do jej wysokości w okresie poprzedzającym powstanie w tym zakresie obowiązku (...)* *Wprowadzenie więc "nowej" stawki opłaty uchwałą, która weszła w życie w trakcie miesiąca, nie uzasadnia jej zastosowania do naliczenia opłaty za miesiąc, w którym akt prawa miejscowego uzyskał moc obowiązującą. "Nowa" stawka może być podstawą naliczenia opłaty dopiero za kolejny miesiąc, następujący po miesiącu wejścia w życie uchwały określającej wysokość tej opłaty. Odmienne stanowisko stanowiłoby złamanie zasady lex retro non agit.*

W tym stanie uchwała nr II/17/24 Rady Gminy Pakosławice z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym istotnie narusza art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium

Aleksandra Bieniaszewska