



Uchwała Nr 2/I/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 9 stycznia 2020 r.

**w sprawie uchwały Nr XI/117/2019 Rady Gminy Łodygowice z dnia 12 grudnia 2019 r.
w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Łodygowice nr IV/42/2019 z dnia 29 stycznia 2019 r.
w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz
ustalenia wysokości stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik**

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XI/117/2019 Rady Gminy Łodygowice z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Łodygowice nr IV/42/2019 z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik **w części** zawartego w §3 uchwały zapisu o treści: „*wchodzi z życie z dniem 1 stycznia 2020 r. i*” - z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 6j ust. 3b i 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.), polegającego na niezapewnieniu aktowi normatywnemu minimalnego czternastodniowego terminu wejścia w życie.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/117/2019 Rady Gminy Łodygowice z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Łodygowice nr IV/42/2019 z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia

wysokości stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 18 grudnia 2019 roku. W dniu 30 grudnia 2019 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 528/XXXIII/2019 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały, o terminie którego powiadomiono organy Gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium Izby, które odbyło się w dniu 9 stycznia 2020 roku nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby prowadząc postępowanie nadzorcze, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze zapadło na tle przedstawionego poniżej stanu faktycznego i prawnego sprawy.

W uchwale Nr XI/117/2019 Rady Gminy Łodygowice z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Łodygowice nr IV/42/2019 z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik, podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 6j ust. 3b i art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2a pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), Rada Gminy Łodygowice uchwaliła regulację dotyczącą wyższej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i oddawane w sposób selektywny - w ten sposób, że podwyższyła stawkę opłaty z 22 zł do 26 zł miesięcznie, w stosunku do wcześniej obowiązującej. Ponadto w przypadku domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe Rada Gminy obniżyła o 1 zł stawkę ryczałtową za rok kalendarzowy za odpady selektywne i podwyższyła o 78 zł stawkę opłaty jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i oddawane w sposób selektywny. W § 3 badanej uchwały, organ stanowiący uregulował kwestię wejścia w życie jej przepisów - w sposób następujący, cyt.:

„Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy”.

W tym miejscu należy wskazać, iż przedmiotowa uchwała Rady Gminy Łodygowice została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego **w dniu 18 grudnia 2019 roku**, pod pozycją 9003.

Analizując badaną uchwałę, w pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazało na - przepisy art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - w świetle których, w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1 ustawy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 oraz, że w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Na podstawie art. 6k ust. 3 tej ustawy, rada gminy określa stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b.

Uchwały organów stanowiących gmin podjęte w zakresie spraw, którymi są opłaty publicznoprawne należą do aktów prawa miejscowego. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej w sentencji ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 41 ust. 1 tej ustawy, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Dalej art. 42 tej ustawy wskazuje, iż zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która została wymieniona w sentencji niniejszej uchwały. W myśl zaś art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych **wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy**. Jednakże zgodnie z unormowaniem ust. 2 art. 4 tej ustawy w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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.

W ocenie Kolegium Izby w § 3 badanej uchwały, określono sprzeczny z prawem termin wejścia w życie tego aktu prawa miejscowego. Stwierdzona nieprawidłowość, polega na niezachowaniu wymaganego czternastodniowego okresu pomiędzy urzędowym ogłoszeniem tego aktu, a jego wejściem w życie, albowiem ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego zostało dokonane w dniu 18 grudnia 2019 roku, natomiast termin wejścia w życie aktu określono na dzień 1 stycznia 2020 roku, podczas gdy 14 dni - ustawowo wymaganego *vacatio legis* upłynęło później, bo w dniu 2 stycznia 2020 roku. W ocenie Kolegium Izby należy przestrzegać zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wynika z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Przepis art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi powszechnie obowiązującą normę i ma charakter dyrektywny. Odstępstwo od tej zasady jest możliwe jedynie w oparciu o cytowany powyżej art. 4 ust. 2 ustawy. Takie odstępstwo jest jednak dopuszczalne "w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna", na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r (Sygn. K 27/02). Podobnie wynika ze stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zawartego w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku, sygn. akt II GSK 632/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził m.in., 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Według Kolegium Izby, wymienione odstępstwo w badanym przypadku nie ma miejsca, gdyż uchwalona regulacja nakłada obowiązek uiszczania wyższej opłaty /w dwóch przypadkach stawki opłaty z art. 6k ust. 3/. Z tego powodu wymagała więc zastosowania ustawowego, czternastodniowego *vacatio legis*, w celu umożliwienia wszystkim adresatom możliwości zapoznania się z tym aktem prawa miejscowego i przygotowania się na jego skutki. W związku z powyższym, na mocy ww. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podejmowanej uchwałe należało zapewnić minimalny czternastodniowy termin wejścia w życie, czego nie uczyniono. W ocenie Kolegium Izby, wobec ogłoszenia uchwały w dniu 18 grudnia 2019 roku, badana uchwała najwcześniej mogła wejść w życie 2 stycznia 2020 roku.

Powyższe rodzi także konsekwencje w zakresie stosowania uchwalonych stawek. Przykładowo stawka ryczałtowa za rok kalendarzowy, aby obowiązywała w danym roku kalendarzowym winna zostać uchwalona i ogłoszona z zachowaniem minimalnego okresu *vacatio legis* przed upływem roku kalendarzowego poprzedzającego rok kalendarzowy, którego ma dotyczyć.

Przypomina się również, że w myśl znowelizowanego art. 6j ust. 3b tej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, czyli organ stanowiący nie uchwała stawki od jednego domku letniskowego, ale od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby obrachunkowej w Katowicach na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 i art. 11 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach, w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - rozstrzygnęło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej