



Uchwała Nr 28/II/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach
z dnia 19 stycznia 2021 r.

w sprawie uchwały Nr BR.0007.XXIII.154.2020 Rady Gminy Jejkowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Jejkowice

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr BR.0007.XXIII.154.2020 Rady Gminy Jejkowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Jejkowice **w części dotyczącej § 5 w zakresie zapisu „i wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2021 roku.”** z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) poprzez postanowienie o wejściu w życie uchwały w terminie niezgodnym z ogólną zasadą, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr BR.0007.XXIII.154.2020 Rady Gminy Jejkowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy

Jejkowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 23 grudnia 2020 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 12 stycznia 2021 roku powzięło wątpliwości, co do zgodności z prawem badanej uchwały, dlatego uchwałą Nr 1/I/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności badanej uchwały.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 stycznia 2021 r., o terminie którego powiadomiono organy Gminy.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w części badanej uchwały istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały, będące podstawą do stwierdzenia częściowej nieważności uchwały. Podstawą podjętego rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Gminy Jejkowice działając na podstawie między innymi przepisów art. 6k ust.1, ust.2, ust. 2a pkt 1, ust. 3, w związku z art. 6j ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) podjęła w dniu 21 grudnia 2020 roku uchwałę Nr BR.0007.XXIII.154.2020 w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Jejkowice. W uchwale określono stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a także stawki opłaty za pojemnik lub worek ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Określono także stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel tych nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. W § 5 uchwały postanowiono, że *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2021 roku.* Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 29 grudnia 2020 roku pod pozycją 9527.

Uchwały organów stanowiących gmin podjęte między innymi w zakresie nakładania publicznoprawnych danin, a taką jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należą do aktów prawa miejscowego. Na podstawie art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Art. 42 tejże ustawy wyraźnie 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy 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.

Na kategorię charakter powyższego przepisu stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca uwagę NSA w Warszawie w wyroku z dnia z 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 (źródło: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), który w uzasadnieniu stwierdził, że *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 RP.*

Oceniając zgodność przedmiotowej uchwały z prawem, przede wszystkim należy zauważyć, iż organ stanowiący Gminy Jejkowice podejmując badaną uchwałę w dniu 21 grudnia 2020 roku wraz z postanowieniem o wejściu jej w życie w dniu 1 stycznia 2021 roku zdecydował o wstecznym obowiązywaniu jej przepisów, albowiem dotyczącym okresu przed upływem 14 dni od ogłoszenia uchwały we właściwym dzienniku urzędowym, gdyż nawet gdyby uchwała została ogłoszona już następnego dnia po podjęciu, też nie dochowano by ustawowego *vacatio legis*. Jak wskazano wcześniej uchwała została opublikowana dopiero w dniu 29 grudnia 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. akt II FSK 155/13 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zauważył, że cyt.: *„W praworządnym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować. Powinien zatem również dysponować pewnością, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny. Jedyne sytuacja wyjątkowa, [...] może uzasadniać akceptację retroaktywnej normy prawnej, ograniczającej prawa podmiotowe i wolności prawnie chronione”.*

Zagadnienia skrócenia czy nawet nadania mocy wstecznej aktowi normatywnemu były rozpoznawane przez Trybunał Konstytucyjny (np. wyrok z dnia 30 listopada 1988 r. sygn. K 1/88, wyrok z dnia 8 marca 2005 r. sygn. akt K 27/03). Trybunał uznawał, że mocy wstecznej nie należy nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną.

Ponieważ każdy przypadek retroaktywnie działającej normy prawnej powinien zostać oceniony autonomicznie pod kątem jej dopuszczalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonało oceny, czy działania Rady Gminy Jejkowice można uznać za sytuację wyjątkową, czyli taką, gdzie 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. W badanym przypadku, uchwalone przepisy prawa miejscowego pogarszają sytuację prawną adresatów tego aktu normatywnego, a mianowicie właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zobowiązują bowiem do wnoszenia wyższej stawki publicznoprawnej daniny, jaką jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kolegium Izby nie dopatrzyło się zatem poprawy sytuacji adresatów tej uchwały, która uzasadniałaby wsteczne działanie prawa.

Badaną uchwałą Rada Gminy Jejkowice wprowadziła nową, wyższą stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do stawki dotychczas obowiązującej. Dotychczasowa stawka dotycząca nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w wysokości 22 zł miesięcznie od mieszkańca podwyższona została mocą badanej uchwały na 26 zł miesięcznie od mieszkańca. Zatem wprowadzona uchwałą Nr BR.0007.XXIII.154.2020 Rady Gminy Jejkowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Jejkowice, wyższa stawka pogorszyła sytuację prawną mieszkańców Gminy Jejkowice. W tej sytuacji jej wprowadzenie nie powinno odbyć się z naruszeniem przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W tym kontekście także przedstawione przez przedstawicieli Gminy argumenty, tj.:

- wzrost od 2021 roku kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na skutek przeprowadzonego przetargu spowodował konieczność podjęcia uchwały określającej wyższą stawkę opłat w celu zrekompensowania wzrostu kosztów systemu,
 - możliwość zapoznania się mieszkańców zobowiązanych do uiszczenia opłaty z treścią uchwały istniała już od dnia 22 grudnia 2020 r. a wcześniejsze konsultacje społeczne dotyczące projektu uchwały rozpoczęły się od dnia 10 grudnia 2020 r.,
- nie mogły być uznane przez Kolegium Izby za słuszne.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby uznało zapis § 5 badanej uchwały Nr BR.0007.XXIII.154.2020 Rady Gminy Jejkowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia

stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Jejkowice w zakresie słów „*i wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2021 roku.*” za istotne naruszenie prawa.

Kategoryczne sformułowanie ustawowe, że akty prawne wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia wskazuje na normę powszechnie obowiązującą, a więc ma ona zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazuje termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Kolegium Izby uznało, że wyeliminowanie wadliwego zapisu pozwoli na prawidłowe wejście w życie badanej uchwały.

Mając na względzie powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając 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 oraz w związku z art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stwierdziło częściową nieważność uchwały Nr BR.0007.XXIII.154.2020 Rady Gminy Jejkowice z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Jejkowice.

Na niniejszą uchwałę Gminie Jejkowice 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