



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 października 2023 r.

Poz. 11335

UCHWAŁA NR 19.308.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 sierpnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LVIII/440/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LII/388/2022 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 15 grudnia 2022 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki 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

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LVIII/440/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 13 lipca 2023r. w sprawie zmiany uchwały Nr LII/388/2022 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 15 grudnia 2022 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki 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 istotnego naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu Maków Mazowiecki skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 17 lipca 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LVIII/440/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LII/388/2022 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 15 grudnia 2022 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki 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.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Makowie Mazowieckim dokonała zmian w uchwale Nr LII/388/2022 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 15 grudnia 2022 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki 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, polegających na nadaniu nowego brzmienia przepisom zawartym w następujących jednostkach redakcyjnych uchwały, tj. § 1 ust. 2, § 2 ust. 2 i § 3 pkt 2.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Makowie Mazowieckim w § 1 wprowadziła następujące zmiany, cyt.

„1) § 1. ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

»2. Ustala się, że miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne stanowi sumę opłat obliczonych:

1) dla części nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy zgodnie z § 1 ust. 1,

2) dla części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne jako iloczyn powierzchni użytkowej lokalu oraz stawki opłaty ustalonej w § 2 ust. 2«;

2) § 2. ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

»2. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 1,64 zł (słownie złotych: jeden 64/100) miesięcznie za metr kwadratowy (m²) powierzchni użytkowej lokalu»;

3) § 3. pkt 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„§ 3. Ustala się miesięczne stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości:

2) 3,28 zł (słownie złotych: trzy 28/100) za metr kwadratowy (m²) powierzchni użytkowej lokalu, w przypadku nieruchomości, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 2«”.

Z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że zmian w uchwale Nr LII/388/2022 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 15 grudnia 2022 r. dokonano w następstwie podjęcia działań nadzorczych wyrażonych uchwałą Nr 15.238.2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie nieważności w części uchwały Nr LII/388/2022 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 15 grudnia 2022 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...), w której to uchwale Kolegium Izby orzekło, cyt. „o nieważności § 1 ust. 2, § 2 ust. 2 oraz § 3 pkt 2, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 2a pkt 3, w związku z art. 6j ust. 1 pkt 3, ust. 4 i 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.)”.

Treść uchwały Nr 15.238.2023 Kolegium Izby wskazuje, że podjęte działanie nadzorcze wynikało z faktu ustalenia przez organ stanowiący zbyt wysokiej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za 1m² pow. użytkowej lokalu, tj. stawki w wysokości 1,65 zł, podczas gdy stawka maksymalna wynosiła 1,649544 zł za 1m² pow. użytkowej lokalu.

Z kolei zgodnie z § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Makowie Mazowieckim uchwaliła, cyt. „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 roku”.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 24 lipca 2023 r. pod poz. 8568. Z powyższego wynika, że badanej uchwale nadano wsteczną moc prawną.

Powody takiego postępowania zawarto w uzasadnieniu do badanej uchwały, cyt.

„Rada Miejska w Makowie Mazowieckim zdecydowała o nadaniu uchwale mocy wstecznej. Powyższe nastąpiło z poszanowaniem dyrektyw określonych w art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm). Proponowana zmiana uchwały wprowadza stawkę za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy wyliczoną zgodnie z art. 6j ust. 1 pkt 3, ust. 4 i 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

(Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.) w wysokości 1,64 zł miesięcznie za metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu, co powoduje, że jest ona korzystniejsza niż stawka wprowadzona pierwotną uchwałą z dnia 15 grudnia 2022 roku.

Powyższa zmiana powoduje, że jest to regulacja korzystna z punktu widzenia praw i obowiązków publicznoprawnych adresatów tych przepisów. Zdecydowano o nadaniu uchwale mocy wstecznej, ponieważ zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nadanie uchwale mocy wstecznej nie narusza niczyich praw. Zastosowana technika legislacyjna jest zgodna z § 51 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.).”,.

Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Makowie Mazowieckim nie mogła w badanym stanie faktycznym nadać mocy wstecznej badanej uchwale Nr LVIII/440/2023 z dnia 13 lipca 2023r., tj. mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2023 r.

Powoływanie się w uzasadnieniu do uchwały na okoliczność, że zmiana zapisów uchwały powoduje, że jest to regulacja korzystna z punktu widzenia praw i obowiązków publicznoprawnych adresatów tych przepisów, ponieważ stawka w wysokości 1,64 zł miesięcznie za 1 m² pow. użytkowej lokalu jest korzystniejsza niż stawka wprowadzona pierwotną uchwałą z dnia 15 grudnia 2022 r., nie może być uznane w niniejszym stanie faktycznym za trafione.

Rozstrzygnięcie Kolegium Izby w przedmiocie nieważności w części wskazanych zapisów uchwały Nr LII/388/2022 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 15 grudnia 2022 r. wyeliminowało je z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), tj. od daty ich podjęcia.

Stanowisko takie odzwierciedlone zostało w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt P 9/02 (Dz. U. z 2003 r. Nr 218, poz. 2151), w którym to orzeczeniu TK wyraził pogląd, cyt. „Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki, *ex tunc* - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w zakresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności”.

Rezultatem podjętych działań nadzorczych, wyrażonych uchwałą Nr 15.238.2023 Kolegium Izby, jest zatem taki stan prawny, jakby omawiana stawka opłaty nigdy nie została uchwalona.

Należy więc przyjąć, że ustalenie w badanej uchwale stawki z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r. w niższej wysokości niż była ustalona w pierwotnej uchwale nie stanowi korzyści dla adresatów aktu, a w rzeczywistości nakłada na nich obowiązek od 1 stycznia 2023 r.

Zdaniem Kolegium Izby unormowania zawarte w badanej uchwale stanowią działania na niekorzyść adresata aktu i pozostają w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP i podstawowymi zasadami tworzenia prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności z zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz zasadą pewności prawa.

Zgodnie z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie

Nie można zastosować w przedmiotowej sprawie przepisu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ponieważ jak podkreśla się w orzecznictwie, wsteczna moc prawa może dotyczyć, co do zasady, ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (tak: wyrok NSA: z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09 oraz wyrok NSA z dnia 5 lutego 2015 r. II FSK 3195/12).

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.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, ponieważ posiada generalny i abstrakcyjny charakter regulacji w niej zawartych, a zatem prawodawca winien zapewnić odpowiednie *vacatio legis*, co ma umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

Podsumowując, w zaistniałym stanie faktycznym nie zaistniały przesłanki do uchwalenia przedmiotowego aktu z wsteczną mocą obowiązującą, dlatego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski