



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 4 lutego 2022 r.

Poz. 365

UCHWAŁA NR 3/5/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 19 stycznia 2022 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 2019 r., poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność uchwały nr XXVIII/296/2021 Rady Gminy Świerczów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/102/2019 Rady Gminy Świerczów z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zamieszkałych nieruchomościach oraz ustalenia wysokości tej opłaty z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 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).**

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 5 stycznia 2022 r. doręczono uchwałę nr XXVIII/296/2021 Rady Gminy Świerczów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/102/2019 Rady Gminy Świerczów z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zamieszkałych nieruchomościach oraz ustalenia wysokości tej opłaty, w której treści przywołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) jak również art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 2a, art. 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.) zawarto postanowienia w zakresie nowelizacji § 2 ust. 1 uchwały nr XII/102/2019 Rady Gminy Świerczów z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia 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 § 4 uchwały postanowiono, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.

Jak wynika z ustalonego stanu powołana uchwała nr XXVIII/296/2021 została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 4 stycznia 2022 r. (poz. 41).

W pisemnych wyjaśnieniach sygn. RG.0711.1.2022 z dnia 18 stycznia 2022 r. Wójt Gminy Świerczów podniosła, iż zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. 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”. Zgodnie zaś z wyrokiem WSA w Rzeszowie z dnia 10 września 2020 r., I SA/Rz 469/20, aktom prawa miejscowego można nadać moc wsteczną. Pomimo, że ww. uchwała podjęta w miesiącu grudniu 2021 r., a opublikowana w Dzienniku Urzędowym w m-cu styczniu 2022 r. i ma obowiązywać z mocą od 1 stycznia 2022 r., to nie zmienia jednak sytuacji prawnej podatnika, ponieważ opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy wnieść do 10 lutego 2022 r. (zgodnie z uchwałą nr XVIII/78/2016 z dnia 30.06.2016 r.) i to się nie zmieniło. Wobec powyższego uchwała ta nie zmienia sytuacji podatników/mieszkańców i jest zgodna z przyjętą praktyką obowiązującą od 2016. Dlatego uchwała ta nie narusza art. 5 ww. ustawy.

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel gminy prawidłowo zawiadomionej.

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 orzeczniczą 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.

Uregulowany w § 4 uchwały nr XXVIII/296/2021 Rady Gminy Świerczów termin uzyskania przez akt prawa miejscowego mocy obowiązującej, tj. „uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 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).

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. Na tle podnoszonego w złożonych wyjaśnieniach Wójta Gminy twierdzenia, iż „uchwała podjęta w miesiącu grudniu 2021 r. a opublikowana w Dzienniku Urzędowym w miesiącu styczniu 2022 r. i obowiązująca z mocą od 1 stycznia 2022 r. nie zmienia sytuacji prawnej podatnika, ponieważ opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy wnieść do 10 lutego 2022 r. (zgodnie z uchwałą nr XVIII/78/2016 z dnia 30.06.2016 r.) i to się nie zmieniło” Kolegium przywołuje w tym miejscu wskazania zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 21 marca 2019 r. (sygn. akt I SA/Gl 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 postanowienie § 4 uchwały nr XXVIII/296/2021 Rady Gminy Świerczów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/102/2019 Rady Gminy Świerczów z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zamieszkałych nieruchomościach oraz ustalenia wysokości tej opłaty istotnie narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W tym stanie Kolegium RIO w Opolu postanowiło 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.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki