



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 18 września 2015 r.

Poz. 5425

UCHWAŁA NR KI-411/344/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KRAKOWIE

z dnia 9 września 2015 roku

znak sprawy KI-43-108/47/15

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości - w części dotyczącej:

- 1) zapisów w sentencji uchwały zawartych w § 5 o treści: „Z dniem 1 sierpnia 2015 r. (...)” i w § 6 o treści: „(...) z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2015 roku”,**
- 2) zapisów zamieszczonych w pkt 34 lit. b w poz. D wzoru „Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, ustalonego w załączniku nr 1 do uchwały.**

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości - w części dotyczącej:

- 1) zapisów w sentencji uchwały zawartych w § 5 o treści: „Z dniem 1 sierpnia 2015 r. (...)” i w § 6 o treści: „(...) z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2015 roku”,**
- 2) zapisów zamieszczonych w pkt 34 lit. b w poz. D wzoru „Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, ustalonego w załączniku nr 1 do uchwały.**

UZASADNIENIE

Uchwała Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie - Zespołu Zamiejscowego w Nowym Sączu w dniu 19 sierpnia 2015 r.

Rada Gminy Łącko powołując się w podstawie prawnej ww. uchwały na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6 n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określiła w załączniku nr 1 do uchwały, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Łącko, na których zamieszkują mieszkańcy.

W toku badania nadzorczego wymienionej na wstępie uchwały pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.), w tym z unormowaniem art. 6n tej ustawy określającym zakres kompetencji rady gminy do dokonywania uregulowań w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jak również z przepisami art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj: Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

W wyniku tych czynności Kolegium Izby stwierdziło, że badana uchwała Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności, w zakresie zapisów określonych wyżej w sentencji.

1. Kolegium Izby zwróciło uwagę na treść § 6 uchwały, w którym ustalono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2015 r.”. Jednocześnie w § 5 uchwały Rada Gminy Łącko postanowiła o utracie mocy z dniem 1 sierpnia 2015 r. uchwały Nr 5/XXVI/2013 Rady Gminy Łącko z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, oraz zmieniającej tę uchwałę uchwały Nr 99/XXXV/2013 Rady Gminy Łącko z dnia 26 listopada 2013 r. Badana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 24 lipca 2015 r. pod poz. 4592, a zatem weszła w życie z dniem 7 sierpnia 2015 r. Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienie § 6 badanej uchwały ze względu na zapis: „(...) z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2015 r.” ma charakter retroaktywny i narusza podstawową zasadę wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), tj. niedziałania prawa wstecz wobec przepisów art. 4 ust. 1 i 2 z uwzględnieniem art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.). Należy bowiem podkreślić, że do przedmiotowej uchwały - która jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego - odnoszą się na podstawie art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego ustalone przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zasady ogłaszania aktów prawa miejscowego obejmują m.in. zasady dotyczące wejścia w życie norm wyrażonych w akcie prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ostatnio powołanej 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. W uzasadnionych przypadkach, akty normatywne 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. Przepisy te są rozwinięciem jednej z konstytucyjnych zasad państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zakaz retroakcji nie ma charakteru absolutnego i w zupełnie wyjątkowych sytuacjach moc wsteczna przepisowi może być nadana. Wynika to wyraźnie z przepisu art. 5 powyższej ustawy, w myśl którego przepisy art. 4 nie wykluczają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r. (sygn. akt.: K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie, jako nadanie mocy obowiązującej określonej aktowi (przepisowi) normatywnemu. Stanowisko to podzielił Sąd Najwyższy, który stwierdził, że "wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "weszły w życie" lub "uzyskały moc". Ustawa nie może, bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8). Wejście w życie aktu normatywnego - rozumiane w świetle ww. orzeczeń, jako nadanie temu aktowi mocy obowiązującej - oznacza moment, od którego adresaci norm zawartych w tym akcie mają obowiązek przestrzegania tychże norm, a organy stosujące prawo obowiązek ich stosowania.

Z przyczyn określonych wyżej Kolegium Izby uznało, że istnieją podstawy do zakwestionowania § 6 uchwały w części obejmującej zapis: „(...) z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2015 r.” oraz § 5 uchwały w zakresie słów: „Z dniem 1 sierpnia 2015 r. (...)”.

2. We wzorze Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w poz. D w pkt 34 lit. b Rada Gminy Łącko zamieściła oświadczenie w przedmiocie odpadów zielonych wymagające zakreślenia (zaznaczenia) przez składającego deklarację właściwego kwadratu: albo o zagospodarowaniu tych odpadów w przydomowym kompostowniku z podaniem jego objętości w metrach sześciennych, albo o niezagospodarowaniu tych odpadów w przydomowym kompostowniku i zobowiązaniu się składającego deklarację do oddzielnego ich gromadzenia w pojemniku lub worku. W ocenie Kolegium Izby, zamieszczenie we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami oświadczenia w wyżej określonym przedmiocie, wykracza poza uprawnienia rady gminy wynikające z art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak stanowi bowiem przywołany przepis, rada gminy uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji,

- warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rada gminy może również określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kompetencje rady gminy co do zagadnień podlegających uregulowaniu w uchwale w sprawie wzoru deklaracji są więc jednoznacznie określone i brak jest podstaw, aby w uchwale tej zamieszczać postanowienia wykraczające swym przedmiotem poza zakres wyznaczony wyżej powołanym przepisem ustawy. Kolegium Izby stwierdziło, że żądanie od składającego deklarację oświadczenia dotyczącego zagospodarowania lub nie odpadów zielonych w przydomowym kompostowniku wraz z określeniem jego objętości, oraz zobowiązania się do oddzielnego ich gromadzenia w pojemniku lub worku, wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 6n ustawy, a jednocześnie oświadczenie to nie jest niezbędne do prawidłowego obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami, któremu służy deklaracja.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie treścią swej uchwały Nr KI-411/337/15 z dnia 26 sierpnia 2015 r. wskazało Radzie Gminy Łącko wyżej określone

nieprawidłowości w badanej uchwale, informując jednocześnie o terminie rozpatrywania sprawy na posiedzeniu Kolegium i o prawie uczestniczenia w nim przedstawiciela Rady. Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynęło w dniu 7 września 2015 r. faksem pismo Przewodniczącej Rady Gminy Łącko z tej samej daty znak: 0004-96-2015, odnoszące się do stanowiska Kolegium Izby wyrażonego w uchwale Nr KI-411/337/15 z dnia 26 sierpnia 2015 r. W sprawie zapisów zakwestionowanych w § 5 i w § 6 badanej uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. określonych wyżej w pkt 1 sentencji, Przewodnicząca Rady Gminy wskazała na przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, oraz przywołując jednocześnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2000 r. sygn. akt: K 26/99, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów. Na tej podstawie Przewodnicząca Rady Gminy stwierdziła, że zakwestionowane w uchwale zapisy nie naruszają obowiązujących zasad demokratycznego państwa prawa, ponieważ Rada Gminy Łącko podejmując uchwałę Nr 50/X/2015 z dnia 3 lipca 2015 r. nie nakładała na adresatów nowych obowiązków nie pozbawiała ich przysługujących im praw, które posiadali na mocy dotychczas obowiązującej uchwały Nr 5/XXVI/2013 Rady Gminy Łącko z dnia 22 stycznia 2013 r., lecz celem wprowadzenia nowej uchwały była zmiana miejsca składania deklaracji poprzez odpowiednią zmianę zapisu w formularzu deklaracji, w związku z dokonanymi zmianami w regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy Łącko i w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Łącku. W dalszej treści pisma Przewodnicząca Rady Gminy oświadczyła, iż (cyt): „Wysokość, termin składania deklaracji, wzór deklaracji co do zasadniczych jej elementów nie uległ zmianie w stosunku do treści przyjętej uchwałą Nr 5/XXVI/2013. W celu jednak ułatwienia posługiwania się nowym wzorem deklaracji Rada Gminy podjęła decyzję o nadaniu tej uchwale wstecznej mocy obowiązującej przyjmując jej obowiązywanie od dnia 1 sierpnia 2015 r. i tym samym pozbawienie mocy obowiązującej dotychczasowego wzoru od tej samej daty.” W odniesieniu do zakwestionowanych przez Kolegium Izby zapisów zamieszczonych w poz. D pkt 34 lit b wzoru deklaracji Przewodnicząca Rady Gminy wskazała, że cyt.: (...) wprowadzenie tego zapisu odnośnie odpadów zielonych w rzeczywistości nie ma wpływu na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych jednak ma bardzo duże znaczenie dla celów określonych w art. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Odpady zielone są rodzajem odpadów ulegających biodegradacji i ograniczenie tych odpadów ma ogromne znaczenie dla środowiska. W związku z tym pozyskanie wiedzy od mieszkańców w jaki sposób zagospodarowują odpady zielone ma dla gminy istotne znaczenie.”

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie po zapoznaniu się z treścią ww. pisma Przewodniczącej Rady Gminy Łącko i po ponownym rozpatrzeniu sprawy uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. pod względem jej zgodności z prawem, stwierdziło, że w odniesieniu do zapisów zakwestionowanych uchwałą Kolegium o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w § 5 i w § 6 badanej uchwały, nie zachodzą okoliczności określone unormowaniem art. 5 ustawy 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jak również przesłanki, o których mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2000 r. sygn. akt: K 26/99. Kolegium Izby zauważa jednocześnie, że przy dochowaniu należytej staranności w zakresie przesłania przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego niezwłocznie po jej podjęciu w dniu 3 lipca 2015 r., nie doszłoby do wystąpienia efektu retroakcji – jeśli intencją Rady Gminy Łącko było, aby zmiany wprowadzone tą uchwałą wywołały skutki prawne od dnia 1 sierpnia 2015 roku. Zwraca uwagę fakt opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w terminie zapewniającym wejście w życie przed dniem 1 sierpnia 2015 r., podjętej na tej samej sesji Rady Gminy w dniu 3 lipca 2015 r. uchwały Nr 49/X/2015 Rady Gminy Łącko w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przedstawione w piśmie wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Gminy dotyczące zapisów w poz. D pkt 34 lit b wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie zmieniają również stanowiska Kolegium w tym przedmiocie wobec przepisu art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kolegium Izby uznało, że brak jest podstaw do zmiany oceny prawnej zapisów uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. wskazanych w uchwale Kolegium o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, a zarazem do umorzenia wszczętego postępowania i postanowiło orzec o nieważności jej zapisów określonych wyżej w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Przewodniczący Kolegium
Janusz Kot /-/