



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 stycznia 2023 r.

Poz. 671

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.15.2023.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 3. uchwały Nr LVIII/697/2022 Rady Gminy Szczecinek z dnia 21 grudnia 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Szczecinek w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi w zakresie wyrazów „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.”.*

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2021 r. Rada Gminy Szczecinek podjęła uchwałę Nr LVIII/697/2022 *zmieniającą uchwałę w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Szczecinek w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 grudnia 2022 r.

Kompetencja organu stanowiącego Gminy Szczecinek do podjęcia uchwały w przedmiocie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Szczecinek w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi, jak i do dokonania zmiany takiego aktu, nie budzi wątpliwości organu nadzoru. Wynika ona bowiem z art. 6r ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾, zgodnie z którym *rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi.*

Na podstawie przedmiotowego aktu – w jego §1 - Rada Gminy Szczecinek dokonała zmiany uchwały Nr XXX/426/2021 z dnia 25 lutego 2021 r.²⁾, polegającej na nadaniu nowego brzmienia §1 ust. 2 tego aktu, jak również wprowadziła załącznik Nr 1, w którym zamieściła „Cennik Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych na terenie Gminy Szczecinek”, zawierający stawki opłat (ceny brutto za Mg) za poszczególne odpady (oznaczone za pomocą kodów) przyjmowane w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych na terenie Gminy Szczecinek. W §3 uchwały Nr LVIII/697/2022 Rada Gminy postanowiła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.*

Dokonując porównania cen za przyjęcie w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych na terenie Gminy Szczecinek poszczególnych odpadów w oparciu o postanowienia załącznika Nr 1 do uchwały

¹⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.).

²⁾ Uchwała Nr XXX/426/2021 Rady Gminy Szczecinek z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Szczecinek w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi (Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 1098).

Nr LVIII/697/2022 z cenami dotychczas obowiązującymi na mocy uchwały Nr XXX/426/2021 z dnia 25 lutego 2021 r., stwierdzić należy, że organ stanowiący w rzeczywistości dokonał podwyższenia cen za wymienione w przedmiotowych aktach usługi (dla porównania: dotychczasowa cena brutto za Mg odpadów wielkogabarytowych (kod odpadu 20 03 07) wynosiła 1705,00 zł, zaś zgodnie z załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr LVIII/697/2022 wynosi 2187,00 zł).

Zakres i treść uchwalonych przez Radę Gminy Szczecinek postanowień dotyczących opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych nie budzi zastrzeżeń organu nadzoru. Podkreślić jednak trzeba, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania nie tylko w aspekcie materialnym, ale również formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie.

Oceniając uchwałę Nr LVIII/697/2022 w kontekście powyższych zasad, za wadliwy uznać należy jej § 3, w zakresie, w którym Rada Gminy Szczecinek postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

Uchwała w przedmiocie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi - o czym wprost stanowi art. 6r ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - jest aktem prawa miejscowego, co Rada Gminy Szczecinek uwzględniła w §3, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Jednak podejmując ten akt w dniu 21 grudnia 2022 r.³⁾ Rada nie wzięła pod uwagę, wynikających z przepisów prawa, zasad dotyczących terminów obowiązywania aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁾ 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. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 stanowi, że: 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, a nadto w art. 5, że: Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni. Zwrócić należy uwagę, że obowiązek ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowanie praw nabytych czy ochronę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, których źródłem jest zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁾. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma umożliwić nie tylko zaznajomienie się z nowym prawem, ale również dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji⁶⁾.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim przedstawionym w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. Akt II SA/Go 534/19, zgodnie z którym *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a dniem jego wejścia w życie - powinno być określone w taki sposób, aby *zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość vacatio legis musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości*

³⁾ Wpływ wniosku o publikację aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego: 2 stycznia 2023 r., data publikacji aktu: 5 stycznia 2023 r.

⁴⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

⁵⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶⁾ Por. orzeczenie TK z dnia 3 października 2001r., K 27/01, OTK 2001 Nr 7, poz. 209.

pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem organu nadzoru wskazane standardy znajdują w szczególności zastosowanie do aktów prawa miejscowego, które nakładają na adresatów norm jakiegokolwiek ciężary finansowe (w tym przypadku opłaty).

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że dokonując zmiany wysokości cen za świadczone przez Gminę usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli i zagospodarowania tych odpadów, polegającej na podwyższeniu dotychczasowych stawek za te same usługi, Rada Gminy Szczecinek przyjęła rozwiązania niekorzystne dla adresatów norm zawartych w uchwalonym akcie, powodując niewątpliwie pogorszenie ich sytuacji. Określone w tym akcie wyższe opłaty obowiązywałyby wówczas, kiedy jeszcze osobom zobowiązanym do ich przestrzegania formalnie nie byłyby znane. Dla organu nadzoru nie ulega więc wątpliwości, że w niniejszej sprawie nie znajdują zastosowania wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Retroaktywny moment wejścia w życie kwestionowanej uchwały, bez uwzględnienia *vacatio legis*, stoi w sprzeczności z regułami prawidłowej legislacji i zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*).

W świetle przedstawionej argumentacji, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr LVIII/697/2022 Rady Gminy Szczecinek z dnia 21 grudnia 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Szczecinek w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi w zakresie wyrazów „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.”*, jest konieczne i w pełni uzasadnione. Wskutek wyeliminowania z obrotu prawnego ww. postanowienia, uchwała Nr LVIII/697/2022 wejdzie w życie w terminie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego⁷⁾.

Niezależnie od powyższego, w analizowanej sprawie wskazania wymaga, że uchwała Nr LVIII/697/2022 przyjęta została przez organ stanowiący Gminy Szczecinek z uchybieniem reguł prawidłowej legislacji, wynikających z załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁸⁾. Należy bowiem zauważyć, że w § 1 ww. aktu Rada Gminy nadała nowe brzmienie § 1 ust. 2 uchwały Nr XXX/426/2021, a nadto wprowadziła załącznik Nr 1 - o którym nie zawarła jednak informacji w przepisach merytorycznych uchwały. Tymczasem, podkreślić trzeba, że zgodnie z § 29 ust. 1, § 85 ust. 4 i § 86 załącznika do przywołanego rozporządzenia, które na mocy § 143 stosuje się do projektów aktów prawa miejscowego, kolejno:

- *Ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy;*
- *Jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu ustawy, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: "W ustawie ... (tytuł ustawy) art. ... otrzymuje brzmienie: ..." albo "W ustawie ... (tytuł ustawy) w art. ... otrzymuje brzmienie: ...";*
- *Zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana).*

Odnosząc powyższe zasady do analizowanej sprawy stwierdzić należy, że zmiana uchwały polegająca na wprowadzeniu nowego brzmienia załącznika do tego aktu, powinna w sposób jasny wynikać z treści przepisu merytorycznego uchwały nowelizującej, który ponadto otrzymać powinien brzmienie: *Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXX/426/2021 otrzymuje brzmienie zgodnie z załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały.*

⁷⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.

⁸⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski