



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 sierpnia 2022 r.

Poz. 5961

UCHWAŁA NR 23/1154/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 10 sierpnia 2022 r.

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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXIV/232/2022 Rady Miejskiej w Mikstacie z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty, ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, w zakresie § 6 w części obejmującej wyrażenie „z mocą obowiązującą od 1 lipca 2022 roku” z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 14 lipca 2022 r.. Rada Miejska w Mikstacie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 2a pkt 1 i 5 oraz ust. 3, w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1, ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada Miejska w Mikstacie określiła metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustaliła stawki tej opłaty, ustaliła stawki opłaty za pojemnik lub worek oraz zwolnienie 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. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 10 sierpnia 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 6 przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 lipca 2022 roku.”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia

2009 r., sygn. akt. III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98).

W myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Natomiast z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, iż warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, stanowionym przez Radę Gminy, wobec czego do tej uchwały zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym stosuje się przepisy określone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy przepisy wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym, o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego. Natomiast 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 (art. 4 ust. 2). Ustawodawca stwierdził ponadto w art. 5, iż przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W orzecznictwie administracyjnym ukształtowało się stanowisko, iż zakaz retroaktywności nie ma więc charakteru bezwzględny, ponieważ nie obejmuje przypadków, gdy akty prawa miejscowego podejmowane przez gminnych prawodawców zmniejszają ciężary podatkowe. Badana uchwała zwiększa stawki opłaty za pojemniki lub worki, przez co pogarsza dotychczasową sytuację prawną właścicieli nieruchomości.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jest jego ogłoszenie poprzez publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym wymagane *vacatio legis* dla takiego aktu to co najmniej czternaście dni. Tylko w przewidzianych w ustawach okolicznościach może dojść do skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* lub nadania mu mocy wstecznej. Gmina Mikstat nie wykazała, że wystąpiły okoliczności szczególne, które wymagały nadania podejmowanej uchwały mocy wstecznej.

Z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wynika, że mocy wstecznej nie należy nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (zob. np. wyroki: z dnia 30 listopada 1988 r. sygn. akt K 1/88, z dnia 8 marca 2005 r. sygn. akt K 27/03). Zatem 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 (zob. wyroki NSA z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II FSK 1272/09, Lex nr 745595 oraz z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt II FSK 3195/12, Lex nr 1628700).

Kolegium Izby wskazuje, że *vacatio legis* to okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Okres ten powinien być tak dobrany, by 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 pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (zob. np. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, iż warunkiem stosowania aktu prawa miejscowego jest nie tylko jego podjęcie przez właściwy organ stanowiący, ale także publikacja tego aktu w odpowiednim dzienniku urzędowym.

Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Treść aktu normatywnego określającego obowiązek podatkowy musi być bowiem powszechnie dostępna, gdyż wówczas podatnicy mają rzeczywistą możliwość spełnienia ciążącego na nich

obowiązku przestrzegania tego prawa (wyrok WSA w Warszawie sygn. akt III SA/Wa 1390/15 z dnia 16 lutego 2016 r.).

Mając na uwadze zasadę zaufania do organów państwa oraz zasadę pewności co do prawa, podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty winien dysponować wiedzą co do jej wysokości w okresie poprzedzającym powstanie w tym zakresie obowiązku.

Należy zatem stwierdzić, że przepis § 6 badanej uchwały, który przewiduje wejście w życie aktu prawa miejscowego przed datą jego publikacji jest sprzeczny z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a konsekwencji także z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż koniecznym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym jest ich ogłoszenie. Konstytucja zatem wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma podstawowe znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie.

Kolegium wskazuje, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest daniną publiczną, bowiem ma ona charakter obowiązkowy i mieszkaniec gminy nie jest zwolniony od jej opłacenia nawet wtedy, gdy gmina nie wykona lub nieterminowo wykona nałożony na nią ustawowy obowiązek odbioru odpadów komunalnych.

Rozważania na temat terminu zastosowania uchwały w sprawie stosowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie uchwały, która weszła w życie w trakcie miesiąca zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku o sygn. I SA/Gl 1111/17 z dnia 10 stycznia 2018 r. i wskazał, iż „...ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje możliwości uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za część miesiąca. "Niepodzielność" opłaty wynika z art. 6i ust. 1 u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy w danym miesiącu na danej nieruchomości mieszkaniec zamieszkuje przez część miesiąca, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w miesiącu, w którym nastąpiła zmiana, uiszcza się w gminie, w której dotychczas zamieszkiwał, a w nowym miejscu zamieszkania - począwszy od miesiąca następnego, po którym nastąpiła zmiana. (...). Ponadto, zdaniem Sądu, niedopuszczalne jest również proporcjonalne naliczenie opłaty według różnych stawek (uwzględniającej w części stare i nowe stawki). 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*." Stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określone badaną uchwałą winny znaleźć zastosowanie dopiero do opłat za sierpień 2022 r.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.