



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 marca 2025 r.

Poz. 2150

UCHWAŁA NR 45.VI.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 4 marca 2025 r.

w sprawie uchwały Nr XI/73/25 Rady Gminy Lipowa z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIV/189/20 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 lipca 2020 r w sprawie deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XI/73/25 Rady Gminy Lipowa z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIV/189/20 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości – z powodu istotnego naruszenia przepisu:

- 1) art. 4 ust. 1 w związku z 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) oraz w związku z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), polegającego na nadaniu aktowi normatywnemu nieuzasadnionego retroaktywnego charakteru;
- 2) art. 6m ust. 1a i art. 6n ust. 1 w związku z art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn.zm.), polegającego na zawarciu we wzorze deklaracji informacji i danych, które nie zapewniają prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/73/25 Rady Gminy Lipowa z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIV/189/20 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 lutego 2025 r.

W dniu 20 lutego 2025 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 41.V.2025 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Organy Gminy Lipowa powiadomiono o terminie posiedzenia Kolegium Izby z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium Izby, które odbyło się w dniu 4 marca 2025 r. nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Lipowa. W sprawie wniesiono pisemne wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Rady Gminy i Wójta Gminy Lipowa zawarte w piśmie znak: RIR.6232.35.2025.AJ z dnia 3 marca 2025 r. oraz przez Zastępcę Wójta Gminy Lipowa zawarte w piśmie znak: RIR.6232.32.2025.AJ z dnia 28 lutego 2025 r. Ze złożonych wyjaśnień m.in. wynika, że w uchwale nastąpił błąd pisarski w dacie wejścia jej w życie oraz że zawarte w uchwale określenie nieruchomości winno być zastąpione domkiem, a powodem braku unormowania tej kwestii wcześniej była dłuższa nieobecność pracownika, który posiadał ten zakres w obowiązkach.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny sprawy.

W dniu 24 stycznia 2025 r. Rada Gminy Lipowa podjęła uchwałę Nr XI/73/25 w sprawie zmiany uchwały Nr XXIV/189/20 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, w § 5 której zdecydowała, że cyt.: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.”. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod pozycją 874 w dniu 5 lutego 2025 r. W załączniku do uchwały w części D, w polu D.1. wzoru deklaracji uchwalono jak poniżej, cyt.:

„D.1. Dla właścicieli nieruchomości na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe

Oświadczam, że na terenie nieruchomości wskazanej w części C.2. niniejszej deklaracji znajduje się:
..... (liczba nieruchomości)

Wyliczenie ryczałtowej opłaty:

..... (liczba nieruchomości lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe) X (ryczałtowa roczna wysokość opłaty) =zł (iloczyn liczby nieruchomości lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i wysokości stawki ryczałtowej)”.

Powyższe zapisy znalazły odzwierciedlenie w kolejnym załączniku do uchwały zawierającym format elektroniczny wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie mieszkają mieszkańcy, a na których powstają odpady komunalne oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Analizując badaną uchwałę, w pierwszej kolejności Kolegium Izby stwierdziło, że w uchwale występuje wsteczny termin wejścia jej w życie, a mianowicie, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. Uchwały organów stanowiących gmin podjęte w tym zakresie przedmiotowym należą zaś do aktów prawa miejscowego i *expressis verbis* stanowi o tym art. 6n ust. 1 powołanej w sentencji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który mówi, że cyt.: „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:

- 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b, obejmujący [...]”.

Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej w sentencji ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis art. 41 ust. 1 tej ustawy stanowi, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Dalej art. 42 tejże ustawy wyraźnie wskazuje, iż zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl zaś art. 4 ust. 1 powołanej w sentencji 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. Jednakże zgodnie z unormowaniem ust. 2 art. 4 tej ustawy 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 aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy

porządkowe zaś na mocy ust. 3 tego artykułu, wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. Przepis art. 5 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przywołane powyżej przepisy są regulacjami stanowiącymi rozwinięcie konstytucyjnej zasady państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP, jaką jest niedziałanie prawa wstecz – *lex retro non agit*.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując badaną uchwałę w dniu 24 stycznia 2025 r. wraz z postanowieniem o wejściu jej w życie w dniu 1 stycznia 2025 r. zdecydował o wstecznym obowiązywaniu jej przepisów, albowiem dotyczącym okresu sprzed jej ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym województwa. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II FSK 155/13 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), cyt.: „*W praworządnym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować. Powinien zatem również dysponować pewnością, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny. Jedyne sytuacja wyjątkowa, [...] może uzasadniać akceptację retroaktywnej normy prawnej, ograniczającej prawa podmiotowe i wolności prawnie chronione*”. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 września 2000 r., sygn. akt K. 26/99 (Dz.U. z 2000 r. Nr 81, poz. 920), Trybunał Konstytucyjny uznał z kolei, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji RP, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów. W badanym przypadku, uchwalone przepisy zawarte w podjętej w dniu 24 stycznia 2025 r. uchwale nie miały na celu poprawy sytuacji prawnej jej adresatów i w ocenie organu nadzoru ich sytuacji prawnej w żadnym aspekcie nie poprawiają. Z pisemnych wyjaśnień władz Gminy Lipowa wprost wynika, że powstała sytuacja była wynikiem błędu pisarskiego powstałego przy redagowaniu zapisów uchwały.

Podczas przeprowadzonego badania nadzorczego uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło ponadto, że podjęta uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego jest nieprawidłowa merytorycznie, gdyż jest niezgodna z przepisami prawa materialnego mającymi zastosowanie w sprawie – w ich aktualnym brzmieniu. W myśl art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada Gminy w wykonaniu przepisu art. 6n ust. 1 tej ustawy uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada Gminy Lipowa podejmując uchwałę Nr XI/73/25 w sprawie zmiany uchwały Nr XXIV/189/20 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości – nie zawarła w niej informacji i danych niezbędnych do prawidłowego wyliczenia należnej opłaty, co nakazuje art. 6n ust. 1 w powiązaniu z art. 6m ust. 1a tej ustawy. W badanej uchwale, a ściśle w uchwalonym w załączniku wzorze deklaracji wymaga się podania liczby nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Ustawodawca natomiast w art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2022 r., tj. po noweli zawartej w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648) postanowił, że w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Stawka opłaty należna jest więc od każdego domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, a nie od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy. Prawidłowe unormowanie w tym zakresie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego obliczenia należnej opłaty. Ponadto Kolegium Izby zauważa, że prawidłowe uregulowanie tej kwestii ma także konkretny skutek finansowy dla gminy, albowiem w sytuacji, gdy na jednej nieruchomości znajduje się kilka domków letniskowych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi należna jest od każdego domku letniskowego.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru błędy zawarte w badanej uchwale skutkują negatywną oceną legalności całej uchwały. Mając powyższe na względzie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej