

Uchwała Nr 27/1487/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 30 grudnia 2024 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 2023 r. poz. 1325, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 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 Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 79/IX/2024 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek takiej opłaty, w części obejmującej w § 12 wyrażenie w brzmieniu: "i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.", z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 20 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Śremie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 2a, art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2a pkt 1, ust. 3, ust. 4 i ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r., poz. 399, z późn. zm.) podjęła uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek takiej opłaty.

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 uchwały Nr 79/IX/2024 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek takiej opłaty, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 30 grudnia 2024 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawiała się Przedstawicielka Gminy - radca prawny, legitymująca się pełnomocnictwem Burmistrza Śremu, która złożyła wyjaśnienia w związku ze wszczętym postępowaniem nadzorczym w odniesieniu do wyżej wymienionej uchwały.

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

Uchwałą Nr 79/IX/2024 z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek takiej opłaty, Rada Miejska w Śremie ustaliła wysokości stawek opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi.

W § 12 przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „*Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.*”.

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.

Stosownie do postanowień art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego, jak stanowi art. 41 ust. 1 ustawy, ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, stanowionym przez Radę Miejską, 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 wchodzi 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 14 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 bezwzględnego, ponieważ nie obejmuje przypadków, gdy akty prawa miejscowego podejmowane przez gminnych prawodawców zmniejszają ciężary podatkowe. Badaną uchwałą Jednostka natomiast zwiększyła miesięczne stawki opłaty, bowiem dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalono w wysokości:

- 39,00 zł dla mieszkańców zabudowy jednorodzinnej w miejscowościach: Binkowo, Błociszewo, Bodzyniewo, Borgowo, Bystrzek, Dalewo, Dąbrowa, Dobczyn, Gaj, Góra, Grodzewo, Grzymysław, Jeleńczewo, Kadzewo, Kaleje, Kawcze, Krzyżanowo, Luciny, Łęg, Marianowo, Marszewo, Mateuszewo, Mechlin, Mórka, Nieślabin, Nochowo, Nochówko, Olsza, Orkowo, Ostrowo, Pełczyn, Psarskie, Pucółowo, Pyszaca, Sosnowiec, Szymanowo, Śrem, Tesiny, Wirginowo, Wyrzeka, Zbrudzewo, podczas gdy poprzednia stawka wynosiła 26,00 zł,
- 39,00 zł dla mieszkańców zabudowy wielolokalowej w miejscowościach: Binkowo, Błociszewo, Bodzyniewo, Borgowo, Bystrzek, Dalewo, Dąbrowa, Dobczyn, Gaj, Góra, Grodzewo, Grzymysław, Jeleńczewo, Kadzewo, Kaleje, Kawcze, Krzyżanowo, Luciny, Łęg, Marianowo, Marszewo, Mateuszewo, Mechlin, Mórka, Nieślabin, Nochowo, Nochówko, Olsza, Orkowo, Ostrowo, Pełczyn, Psarskie, Pucółowo, Pyszaca, Sosnowiec, Szymanowo, Tesiny, Wirginowo, Wyrzeka, Zbrudzewo, podczas gdy poprzednia stawka wynosiła 26,00 zł,
- 44,00 zł dla mieszkańców nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi w miejscowości Śrem, podczas gdy poprzednia stawka wyniosła 31,00 zł,
- 41,00 zł dla mieszkańców nieruchomości objętych uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 poz. 1717),
- ustalono stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny w wysokości dwukrotności powyższych stawek.

W uzasadnieniu do uchwały podano: *"Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi przeznaczona jest na pokrycie wszystkich kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wobec znacznego wzrostu kosztów utrzymania systemu odbierania odpadów komunalnych i konieczności bilansowania poniesionych kosztów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych należy ustalić nowe stawki opłat, w wysokości jak w uchwale.*

Przeprowadzona kalkulacja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazała, że dochody budżetu gminy w oparciu o obowiązujące od 2022 roku stawki za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych są niewystarczające do pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2025 roku".

W odniesieniu do badanej uchwały Kolegium Izby ustaliło, że została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 18 grudnia 2024 r. pod poz. 10745. Określony więc termin wejścia w życie uchwały ustalony w § 12 w brzmieniu: *„Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.”*, został wyznaczony bez zachowania 14-dniowego terminu vacatio legis, zgodnie z którym przedmiotowa uchwała wejdzie w życie z dniem 2 stycznia 2025 r. W ten sposób Rada Miejska skróciła 14-dniowy okres vacatio legis wymagany w przypadku aktów prawa miejscowego.

Data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której dany przepis prawa może wejść w życie.

Pełnomocnik Gminy, która stawiała się na posiedzenie Kolegium Izby zgodziła się co do faktu, że 14-dniowy termin *vacatio legis* przypada jeden dzień po terminie, jaki Rada Miejska wyznaczyła na dzień wejścia w życie uchwały. Stwierdziła jednak, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w art. 4 ust. 2 w uzasadnionych przypadkach zezwala na wejście w życie przepisów prawa miejscowego w terminie krótszym niż 14 dni. Jednocześnie zwróciła się do Kolegium Izby, aby w swojej ocenie uwzględniło okoliczność, że Gmina prowadziła kampanię informacyjną społeczeństwa lokalnego wyjaśniając mieszkańcom wprowadzenie podwyższonych opłat. Radca prawny podkreśliła fakt, że podnoszenie opłat nigdy nie spotyka się z przychylnością społeczności, w związku z tym są oni już uświadomieni, że z dniem 1 stycznia będą obowiązywały te opłaty zgodnie z podjętą uchwałą przez Radę Miejską w Śremie. Ponadto, wyjaśniła, że jest to bardzo trudny temat ze względów finansowych, ponieważ gospodarka odpadami komunalnymi powinna się kompensować, a w budżecie gminy na najbliższy rok, jest to tak skalkulowane, aby podlegała ona kompensacji. To zatem był powód do podjęcia uchwały o podwyższeniu tej opłaty.

Radca prawny podkreśliła, że brakuje tylko jednego dnia i w jej ocenie, jeżeli dojdzie do skrócenia *vacatio legis* o jeden dzień, to nie wywoła to oburzenia mieszkańców. Z kolei, jeżeli uchwała nie wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., to Rada Miejska będzie zmuszona podjąć uchwałę zmieniającą, gdzie będą musieli te stawki opłat za śmieci podnieść, aby skompensować system gospodarki odpadami w przyszłym roku budżetowym. Tym samym, radca prawny wniosła o umorzenie postępowania nadzorczego i przyjęcie, że ma miejsce uzasadniony przypadek, aby akt normatywny wszedł w życie o jeden dzień wcześniej niż jest to przewidziane w normie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Kolegium Izby nie podzieliło tego stanowiska.

Z przytoczonych przepisów wynika wprost, że 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 14 dni. Tylko w przewidzianych w ustawach okolicznościach może dojść do skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* lub nadania mu mocy wstecznej. W ocenie Kolegium Izby, w niniejszej sprawie takie okoliczności nie wystąpiły.

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 działań, które umożliwią 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 ogłoszeniu 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.).

W ocenie Kolegium przepis § 12 badanej uchwały, który przewiduje wejście w życie aktu prawa miejscowego przed upływem 14-dniowego terminu *vacatio legis* jest sprzeczny z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a w 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.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby wskazuje, że postanowienie § 12 narusza prawo w sposób istotny i stwierdza nieważność wskazanego postanowienia w części obejmującej wyrażenie: „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.”. Niemniej Kolegium wskazuje, że stwierdzenie nieważności powyższego wyrażenia nie rodzi konieczności podjęcia nowej uchwały. Uchwała wejdzie w życie z dniem 2 stycznia 2025 r., ale będzie miała zastosowanie - z uwagi na miesięczny charakter opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - od dnia 1 lutego 2025 r.

Stosowanie uchwały w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie uchwały, która weszła w życie w trakcie miesiąca od następnego miesiąca potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt I SA/Gl 1111/17 z dnia 10 stycznia 2018 r. 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. 2 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. (...) 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*.”

Ponadto, w §§ 3, 4, 5 i 6 zawarto postanowienia: „*Dla odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych w sposób selektywny (...)*”.

Od 1 stycznia 2022 r. obowiązuje przepis art. 4d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, z późn. zm.), zamieszczony w rozdziale 2a „Obowiązki wytwórców odpadów komunalnych”, o treści: „*Wytwórcy odpadów komunalnych są obowiązani do selektywnego zbierania wytworzonych przez siebie odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1*”. Stąd przy ustaleniu stawek podstawowych opłaty

za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbędne jest wskazanie, że stawki zostały ustalone dla odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny.

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.