



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 lipca 2019 r.

Poz. 5217

Uchwała Nr 284/XVII/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 2 lipca 2019 r.

w sprawie uchwały Nr IX/116/2019 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr IX/116/2019 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty w części dotyczącej § 7 w zakresie zapisu „i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2019 roku.” z powodu istotnego naruszenia prawa polegającego na postanowieniu o wejściu w życie uchwały w terminie niezgodnym z ogólną zasadą, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, czym naruszono art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/116/2019 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, drogą elektroniczną, 24 czerwca 2019 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2019 roku powzięło wątpliwości, co do zgodności z prawem badanej uchwały, dlatego uchwałą Nr 266/XVI/2019 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności badanej uchwały.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 2 lipca 2019 r., o terminie którego powiadomiono organy Miasta, z pouczeniem że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.).

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w części badanej uchwały istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały, będące podstawą do stwierdzenia częściowej nieważności uchwały. Podstawą podjętego rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Miejska w Jaworznie działając na podstawie między innymi przepisów art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.) podjęła w dniu 18 czerwca 2019 roku badaną przez Kolegium uchwałą Nr IX/116/2019

w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty.

Z § 7 tej uchwały wynika, że „*Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2019 roku.*” Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 27 czerwca 2019 roku pod pozycją 4677.

Uchwały organów stanowiących gmin podjęte między innymi w zakresie nakładania publicznoprawnych danin, a taką jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należą do aktów prawa miejscowego. Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Art. 42 te same ustawy wyraźnie wskazuje, iż zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn.zm.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy – przywołanym zresztą w podstawie prawnej badanej uchwały Rady Miejskiej w Jaworznie – akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Na kategorię charakteru powyższego przepisu stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca uwagę NSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 (źródło: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), który w uzasadnieniu stwierdził, że *obowiązek wprowadzenia vacatio legis do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.*

Oceniając zgodność przedmiotowej uchwały z prawem, przede wszystkim należy zauważyć, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując badaną uchwałę w dniu 18 czerwca 2019 roku wraz z postanowieniem o wejściu jej w życie w dniu 1 lipca 2019 roku zadecydował o wstecznym obowiązywaniu jej przepisów, albowiem dotyczącym okresu przed upływem 14 dni od ogłoszenia uchwały we właściwym dzienniku urzędowym, gdyż nawet gdyby uchwała została ogłoszona już następnego dnia po podjęciu, też nie dochowano by ustawowego *vacatio legis*. Jak wskazano wcześniej uchwała została opublikowana dopiero 27 czerwca 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. akt II FSK 155/13 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zauważył, że 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. Jedynie sytuacja wyjątkowa, [...] może uzasadniać akceptację retroaktywnej normy prawnej, ograniczającej prawa podmiotowe i wolności prawnie chronione*”.

Zagadnienia skrócenia czy nawet nadania mocy wstecznej aktowi normatywnemu były rozpoznawane przez Trybunał Konstytucyjny (np. wyrok z 30 listopada 1988 r. sygn. K 1/88, czy wyrok z dnia 8 marca 2005 r. sygn. akt K 27/03). Trybunał uznawał, że mocy wstecznej nie należy nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną.

Ponieważ każdy przypadek retroaktywnie działającej normy prawnej powinien zostać oceniony autonomicznie pod kątem jej dopuszczalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonało oceny, czy działania Rady Miejskiej w Jaworznie można uznać za sytuację wyjątkową, czyli taką, gdzie retroaktywność normy prawnej jest uzasadniona ważnym interesem publicznym, którego nie można wyważyć z interesem jednostki i nie można ochronić w inny sposób, niż poprzez prawo działające z mocą wsteczną. W badanym przypadku, uchwalane przepisy prawa miejscowego pogarszają sytuację prawną adresatów tego aktu normatywnego, zobowiązują bowiem do wnoszenia wyższej stawki publicznoprawnej daniny, jaką jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kolegium Izby nie dopatrzyło się zatem poprawy sytuacji adresatów tej uchwały, która uzasadniałaby wsteczne działanie prawa.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Jaworznie wprowadziła nowe, wyższe, stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do stawek dotychczas obowiązujących (na mocy postanowienia § 6 badanej uchwały, traci moc uchwała Nr XIV/180/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 9 grudnia 2015 r.

w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty). Dotychczasowe stawki dotyczące nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w wysokości 15 zł od mieszkańca za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny i 29 zł od mieszkańca za odpady, które nie są odbierane i zbierane w sposób selektywny, podwyższone zostały mocą badanej uchwały odpowiednio na 22 zł i 43 zł. Znacznemu podwyższeniu uległy także stawki opłaty za pojemniki (§ 3 badanej uchwały). Zatem wprowadzone uchwałą Nr IX/116/2019 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, wyższe stawki pogorszyły sytuację prawną mieszkańców Miasta Jaworzna. W tej sytuacji ich wprowadzenie nie powinno odbyć się z naruszeniem przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z tego względu za istotne naruszenie prawa Kolegium RIO w Katowicach uznało zapis § 7 badanej uchwały Nr IX/116/2019 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty w zakresie słów „*i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2019 roku.*”

Kategoryczne sformułowanie ustawowe, że akty prawne wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia wskazuje na normę powszechnie obowiązującą, a więc ma ona zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazuje termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Kolegium Izby uznało, że wyeliminowanie wadliwego zapisu pozwoli na prawidłowe wejście w życie badanej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając 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 oraz w związku z art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stwierdziło częściową nieważność badanej uchwały Nr IX/116/2019 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty.

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

Przewodniczący Kolegium

Krzysztof Róg

Zastępca Prezesa