

UCHWAŁA NR VI.36.K.2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 30 stycznia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr III/15/18 Rady Gminy Postomino z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniającej uchwałę Nr XXXIX/392/17 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty na terenie Gminy Postomino.

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 2016 r. poz. 561, ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność § 4 uchwały Nr III/15/18 Rady Gminy Postomino z dnia 28 grudnia 2018 r., zmieniającej uchwałę Nr XXXIX/392/17 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty na terenie Gminy Postomino z powodu naruszenia 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, ze zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr III/15/18 Rady Gminy Postomino z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniająca uchwałę Nr XXXIX/392/17 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty na terenie Gminy Postomino, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 7 stycznia 2019 r. Przedmiotowa uchwała wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust.1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 j ust. 3a, art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 2a pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Regulowana przez nią materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że budzi ona wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ze względu na zawarte w niej postanowienie § 4 przewidujące, że *„Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia*

2019 r.”. Z przepisów art. 4 i 5 cyt. Ustawy wynika, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (w tym przypadku akty prawa miejscowego) wchodzą w życie po upływie okresu tzw. *vacatio legis* – tj. 14 dni od daty publikacji danego aktu we właściwym dzienniku urzędowym, przy czym organ stanowiący w treści aktu może ten okres wydłużyć.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Postomino pismem z dnia 18 stycznia 2019 r. (znak: K.0010.43.MB.2019). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 stycznia 2019 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2019 r. Jednostka nie skorzystała z przysługującego jej prawa uczestniczenia w posiedzeniu – złożyła natomiast w przedmiotowym zakresie pisemne wyjaśnienia (pisma numer ORG.0711.3.2019.DS z dnia 23 i 28 stycznia 2019 r.).

Wynika z nich, że wprowadzie zapis kwestionowanego § 4 w zestawieniu z datą publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 7.01.2019 r. pod poz. 229 „decydował o działaniu z mocą wsteczną” lecz działanie takie było zgodne z treścią art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych, gdyż w przedmiotowym zakresie „nie kłóciło się z regułami funkcjonowania demokratycznego Państwa prawnego”. W treści udzielonych wyjaśnień wskazano również, że „wprowadzenie do obrotu prawnego (...) było nie tylko usprawiedliwione okolicznościami o zasadniczym charakterze – wdrożenie ustawowej reguły bilansowania się systemu gospodarowania odpadami – ale też było prawnie dopuszczalne”.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr III/15/18 Rady Gminy Postomino z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniająca uchwałę Nr XXXIX/392/17 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty na terenie Gminy Postomino, w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej częściowej nieważności we wskazanym na wstępie zakresie.

Opłata od nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1553, ze zm.) – w ocenie Kolegium – jest daniną publiczną o niepodatkowym charakterze, w zakresie obliczania której

ustawodawca umożliwił przyjęcie jako podstawy obliczania iloczynu ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jest to świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, jednostronne i publicznoprawne a przy tym odpłatne i mające co do zasady realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r. (sygn. akt K 17/12).

Ma ona również – co wynika z art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – charakter miesięczny (tj. obowiązek jej zapłaty powstaje za każdy miesiąc, w którym na nieruchomości powstały odpady), co oznacza, że znajdują do niej zastosowanie zasady prawidłowej legislacji wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), a w tym zakaz dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego, ochrony interesów oraz odpowiedniej *vacatio legis*.

Kolegium wskazuje, że miesięczny charakter opłaty oznacza, że stawki określone uchwałą (tj. 7,00 zł lub 14,00 zł za 1m³ wody w zależności od sposobu gromadzenia odpadów), która weszła w życie w trakcie roku w miesiącu styczniu, nie mogą mieć zastosowania do obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za ten miesiąc, tj. ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2019 r.

Przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje wyjątki od zakazu retroakcji, tym niemniej, w takim przypadku bezwzględnym obowiązkiem organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawnego (tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16.02.2016 r., sygn. akt III SA/Wa 1390/15). W ocenie Kolegium w przedmiotowej sprawie nie wystąpiły przesłanki uzasadniające zastosowanie skróconego *vacatio legis*, albowiem konieczność wdrożenia reguły bilansowania się systemu gospodarowania odpadami w gminie nie uzasadnia naruszania zasad wynikających z reguł określonych w art. 4 ust. 1 cyt. ustawy.

W związku z powyższym Kolegium uznało, iż badana uchwała w sposób istotny we wskazanym na wstępie zakresie narusza przepisy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wprowadzenie postanowienia § 4, zgodnie z którym stawki opłaty przewidzianej dla nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych a uiszczane za dany miesiąc do ostatniego jego dnia, weszły w życie ze skutkiem od dnia 1.01.2019 r., pomimo publikacji samej uchwały w Dzienniku Urzędowym w dniu 7.01.2019 r., tj. bez wymaganego w takim przypadku przepisami prawa okresu *vacatio legis* (przy jego

zachowaniu akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty publikacji).

Tym samym nie została uwzględniona argumentacja przedstawiona przez gminę, że zapis uchwały o wejściu w życie nie jest sprzeczny z regułami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa z uwagi na konieczność zapewnienia bilansowania się gminnego systemu gospodarowania odpadami poprzez wprowadzenie nowych (wyższych) stawek opłaty za 1m³ zużytej na nieruchomości wody.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.