

UCHWAŁA Nr 161 /2018
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 23 lipca 2018 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 (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz.561) i art. 91 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.) po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXXIX/92/2018 Zgromadzenia Związku Celowego Gmin MG-6 z dnia 15 czerwca 2018 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza:

- nieważność § 3 uchwały o treści cyt.” Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2018 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego” - z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1523);
- nieważność § 4 ust. 1 i 2 uchwały określającego ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok kalendarzowy od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w przypadkach gdy prowadzona jest selektywna i nieselektywna zbiórka odpadów z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2017 poz.1289 z późn. zm.);
- nieistotne naruszenie prawa z powodu nieprawidłowego powołania w podstawie prawnej uchwały art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zamiast prawidłowo art. 6j ust. 3 tej ustawy.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XXXIX/92/2018 Zgromadzenia Związku Celowego Gmin MG-6 z dnia 15 czerwca 2018 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty została przekazana przez Wojewodę Lubuskiego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 4 lipca 2018 r. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdziło, że Zgromadzenie Związku Celowego Gmin MG- 6 w § 3 uchwały zapisało następującą klauzulę wejścia uchwały w życie: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2018 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Regulacja zawarta w § 3 uchwały narusza w ocenie Kolegium Izby dyspozycję art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Na poziomie ustawowym zagadnienie wejścia w życie aktów normatywnych regulują art. 4 i art. 5 wyżej powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, które są rozwinięciem przepisów konstytucyjnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 - 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. Jest to zasada, od której wyjątek stanowi dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym 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. Stosownie do art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 (orzeczenia.nsa.gov.pl) przepis ten nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, ponieważ ze swej istoty akty te mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym.

Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może wejść w życie najwcześniej po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Żaden przepis ustawy nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (analogicznie Zgromadzeniu Związku) kompetencji do stosowania prawa powszechnie obowiązującego z mocą obowiązującą od terminu innego, niż wynikający z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Odwołując się do poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawionego w wyżej powołanym wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. – w przypadku skonstruowania postanowień dotyczących klauzuli wejścia w życie aktów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – w sposób naruszający te przepisy – „organ nadzoru powinien (...) pozbawić mocy obowiązywania wadliwie skonstruowany § (...) uchwały”. „Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałby

niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”. Artykuł 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – stanowi, w ocenie NSA - normę powszechnie obowiązującą i ma zastosowanie zarówno w przypadku gdy dany akt nie zawiera postanowień odnoszących się do wejścia w życie danego aktu, jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie – w sposób nieprawidłowy.

Przedmiotowa uchwała ogłoszona została w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 18 czerwca 2018 r., tak więc weszła w życie w dniu 3 lipca 2018 r.

Kolegium Izby wskazuje również, że w § 4 ust. 1 i 2 uchwały określono ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok kalendarzowy od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w przypadkach gdy prowadzona jest selektywna i nieselektywna zbiórka odpadów. Zmiana stawki ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok kalendarzowy od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe z uwagi na jej roczny charakter oraz płatność raz w roku ryczałtem oraz to, że jej wysokość nie zależy od rzeczywistej ilości odpadów powstających na danej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe lub w domku letniskowym, lecz opłata jest ekwiwalentem na rzecz gminy za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających na nieruchomości w ciągu całego roku kalendarzowego powoduje, w ocenie sądów administracyjnych wyrażonej w wyrokach vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2015 r. sygn. I SA/Łd 1136/15 (publ. centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych), że w orzecznictwie akcentuje się pogląd, że cyt. ” Niezależnie jednak od tego, że opłata ta jest płatna raz w roku, to jest ekwiwalentem na rzecz gminy za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających na nieruchomości w ciągu całego roku kalendarzowego. Zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego wymagają, aby regulacje prawne odnoszące się do określonego okresu czasu były wprowadzone i były znane adresatom obowiązków przed rozpoczęciem takiego okresu czasu”. Zatem w ocenie Kolegium Izby zmiana stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domków letniskowych i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe powinna następować z odpowiednim wyprzedzeniem - tak aby podatnicy tej opłaty nie byli zaskakiwani zmianą w ciągu roku i mogli się do niej przygotować. Dokonanie zmiany w powyższym zakresie w ciągu roku kalendarzowego Kolegium Izby ocenia jako istotne naruszenie art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby stwierdza również w badanej uchwale nieistotne naruszenie prawa polegające na nieprawidłowym powołaniu w podstawie prawnej uchwały art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zamiast prawidłowo art. 6j ust. 3 tej ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Związkowi Celowemu Gmin MG-6 prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

(-) Ryszard Zajączkowski
Przewodniczący Kolegium