

Uchwała Nr 4/288/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 26 lutego 2025 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 2025 r. poz. 7) 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 XII.77.2025 Rady Gminy Wilczyn z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia stawki takiej opłaty, w części obejmującej:

- w § 1 wyrażenie w brzmieniu "określonej w § 2",
 - w § 6 wyrażenie w brzmieniu "i wchodzi w życie z dniem 1 marca 2025 r.",
- z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 10 lutego 2025 r., Rada Gminy Wilczyn powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1 i art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia stawki takiej metody.

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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 lutego 2025 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, z późn. zm.) rada gminy zobligowana jest do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 tej ustawy i ustalenia stawki takiej opłaty (stawki podstawowej) oraz stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy na podstawie ust. 1.

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Wilczyn postanowiła, że: *"Dokonuje się wyboru ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, określonej w art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którą opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty, określonej w § 2"*.

Wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada Gminy określiła w § 2 oraz § 4 uchwały, w następujący sposób:

- *"Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny wynosi 30,00 złotych od osoby miesięcznie."* (§ 2),
- *"Jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, określa się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 90,00 złotych od osoby miesięcznie."* (§ 4).

Zapis § 1 badanej uchwały pozwala na ustalenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie przy uwzględnieniu stawki podstawowej. Taka sama zasada musi mieć jednak zastosowanie również przy ustalaniu opłaty w odniesieniu do nieruchomości, których właściciel nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor.

Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Uchwały organów samorządowych, stanowiące akty prawa miejscowego, muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Ponadto, w postanowieniu § 6 przedmiotowej uchwały zapisano, że: „*Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 marca 2025 r.*”.

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 Gminy, 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 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 (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 bezwzględny, ponieważ nie obejmuje przypadków, gdy akty prawa miejscowego podejmowane przez gminnych prawodawców zmniejszają ciężary podatkowe. Przedmiotową uchwałą Rada natomiast zwiększyła opłaty, bowiem dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalono w wysokości 30,00 zł, podczas gdy poprzednia stawka wynosiła 22,00 zł, a jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, ustalono stawkę opłaty podwyższonej w wysokości 90,00 zł miesięcznie od jednego mieszkańca, podczas gdy poprzednia stawka wynosiła 66,00 zł.

W odniesieniu do badanej uchwały Kolegium Izby ustaliło, że została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 25 lutego 2025 r. pod pozycją 1649. Określony więc w § 6 termin wejścia w życie uchwały w brzmieniu: „*Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 marca 202 r.*”, został określony na dzień przypadający przed publikacją w dzienniku urzędowym województwa. Nie dochowano zatem 14-dniowego terminu vacatio legis, zgodnie z którym przedmiotowa uchwała wejdzie w życie z dniem 12 marca 2025 r.

Wskazać należy, że aby akt prawa miejscowego nabrał mocy obowiązującej na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego musi być ogłoszony, co bezsprzecznie wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Oznacza to, że przepis prawa nieogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie (zob. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 1170/01, OSS 2001/1/23).

Urzędowe ogłoszenie 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.).

Należy zatem stwierdzić, że postanowienie § 6 badanej uchwały jest sprzeczne 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. Konstytucja zatem wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma podstawowe znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia w brzmieniu: *"określonej w § 2" zawartego w § 1 badanej uchwały oraz wyrażenia w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 1 marca 2025 r.”*, zawartego w § 6 badanej uchwały.

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że 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 w § 1 uchwały stawki podstawowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zbędne jest wskazanie, że stawka została ustalona dla odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych w sposób selektywny.

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.