



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 1 lutego 2019 r.

Poz. 745

**Uchwała Nr IV/437/2019**

z dnia 29 stycznia 2019 r.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Rzeszowie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), po zbadaniu uchwały Nr 143/2018 Rady Gminy Leżajsk z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, przy udziale przedstawiciela jednostki,

stwierdza nieważność § 2 uchwały w zakresie słów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 roku”, z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523).

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr 143/2018 Rady Gminy Leżajsk z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w dniu 4 stycznia 2019 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie badając uchwałę w trybie nadzoru, wszczęło uchwałą Nr II/149/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 15 stycznia 2019 r. postępowanie nadzorcze.

W uchwale Nr 143/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, Rada Gminy dokonała zwiększenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do stawek ustalonych w uchwale Nr XLVII/333/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. W § 2 uchwały postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 roku. Taki zapis w uchwale spowodował, że nadana została moc wsteczna obowiązywania uchwały wyprowadzającej wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy Leżajsk.

Nadto w trakcie toczącego się postępowania nadzorczego ustalono, że uchwała Nr 143/2018 Rady Gminy Leżajsk z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 7 stycznia 2019 r. pod pozycją 111.

Kolegium zważyło co następuje:

Z art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) wynika prawo jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są między innymi akty prawa miejscowego. Do tej kategorii źródeł prawa należą uchwały nakładające obowiązki, w tym w sprawie wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie. Realizacja tej dyspozycji następuje w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Art. 4 ust. 1 tej ustawy wyraża generalną zasadę zgodnie z którą akty normatywne (w tym akty prawa miejscowego organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 cytowanego przepisu postanowiono, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czterdzieści 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 cytowanej ustawy wyżej przywołane przepisy ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem przedstawiciela gminy, uczestniczącego w posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie nadanie uchwale mocy wstecznej nie narusza zasady demokratycznego państwa prawa i nie pogarsza sytuacji właścicieli nieruchomości. W sytuacji, gdy stawka opłaty wejdzie w życie z mocą od dnia 1 stycznia 2019 r. właściciel nieruchomości przez cały rok będzie ponosił jednakową opłatę. Natomiast w sytuacji, gdy stawka opłaty wejdzie w życie w terminie późniejszym, nastąpi zmniejszenie wpływów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co spowoduje niezbilansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i rada gminy w trakcie roku zobowiązana będzie podnieść stawkę opłaty, a ta sytuacja będzie niekorzystna dla właścicieli, którzy ponosić będą wyższą miesięczną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w trakcie roku.

Kolegium ustosunkowując się do wypowiedzi przedstawiciela jednostki stwierdza, że argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ wprowadzenie stawki z mocą wsteczną nie polepsza sytuacji właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty, gdyż nakłada obowiązek ponoszenia wyższych opłat za miesiąc, w którym te stawki jeszcze nie obowiązywały. Dochód z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jaki gmina musi uzyskać celem zbilansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jest wartością stałą dla danego roku budżetowego. Gmina może osiągnąć go zarówno poprzez wprowadzenie niższej miesięcznej stawki opłaty jednakowej w całym roku (pod warunkiem zachowania terminu wejścia w życie przepisu prawa miejscowego), jak też poprzez podjęcie w trakcie roku nowej uchwały w sprawie zwiększenia stawki opłaty, w celu uzupełnienia braku środków powstałego w związku z prawidłowym wejściem w życie uchwały. W związku z powyższym nie ma uzasadnionego interesu prawnego, który daje podstawę do nadania mocy wstecznej badanej uchwale.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. (sygn.akt II FSK 1272/09) uznał, że moc wsteczna prawa może dotyczyć tylko przyznawania praw. Z całą stanowczością należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jak i organów nadzorczych akcentuje się, że obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* oraz związany z nim zakaz działania prawa wstecz (*lex retro non agit*) wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwałą Nr 143/2018 Rady Gminy Leżajsk z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, zwiększone zostały stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do stawek ustalonych w uchwale Nr XLVII/333/2013 Rady Gminy Leżajsk z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. Nadanie wstecznej mocy ustalonym stawkom opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi naruszenie interesu podatnika. 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. Właściciele nieruchomości nie mogą być zaskakiwani i dowiadywać się nagle, że określone przepisy, choć obowiązują od wejścia ich w życie, to jednak dotyczą także okresu wcześniejszego, w jakim przepisy te nie obowiązywały. Nie znajduje uzasadnienia ustalenie terminu wejścia w życie uchwały (i jej mocy obowiązującej) innego, niż wynikający z przepisów art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, czyli po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 30 dni od doręczenia uchwały.

**PREZES**

**dr Zbigniew K. Wójcik**