



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7. we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2024 r.” uchwały nr LXIV/402/23 Rady Gminy Domaniów z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Domaniów na sesji w dniu 14 grudnia 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 6 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.) podjęła uchwałę nr LXIV/402/23 w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 19 grudnia 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2024 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na skróceniu terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Rada Gminy Domaniów podjęła uchwałę nr LXIV/402/23 m.in. na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie ze wskazanym przepisem rada gminy określa górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wykonywane przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej.

Mocą § 1 uchwały ustalono górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych: zbieranych w sposób selektywny – w wysokości 150 zł za 1 m³ oraz odpadów, które nie są zbierane w sposób selektywny – w wysokości 450 zł za 1 m³. Mocą § 2 ustalono górną stawkę opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w wysokości 75,00 za 1 m³. Natomiast mocą § 3 ustalono górną stawkę opłat za opróżnianie osadników w przydomowych oczyszczalniach ścieków i transport nieczystości ciekłych w wysokości 250zł za 1 m³. W § 6 uchwały postanowiono o utracie mocy obowiązującej uchwały nr XXVII/174/20 Rady Gminy Domaniów z dnia 10 grudnia 2023 r., tj. dotychczas obowiązującej uchwały w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Z porównania uchwały nr LXIV/402/23 oraz uchylanej uchwały nr XXVII/174/20 wynika, że Rada Gminy Domaniów mocą uchwały podjętej w dniu 14 grudnia 2023 r. wprowadziła całkowicie nową regulację dotyczącą górnej stawki opłat za opróżnianie osadników w przydomowych oczyszczalniach ścieków i transport nieczystości ciekłych.

Podjęcie uchwały, mocą której wprowadzana jest górna stawka opłaty za określone usługi, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa lub nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W § 7 uchwały Rada Gminy postanowiła bowiem, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2024 r.”. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 20 grudnia 2023 r. (poz. 7068), w związku z czym 14 dniowy termin, o którym mowa w § 7 uchwały, upływa w dniu 3 stycznia 2024 r. Tym samym – zgodnie z intencją zawartą w jej § 7, zgodnie z którą uchwała ma mieć moc od 1 stycznia 2024 r. – skrócono *vacatio legis* do 11 dni.

Wskazać należy, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesadzają – z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony – o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „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. 2. 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.”. Jednocześnie art. 5 tej ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obliwiająca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że wejście w życie aktu powszechnie obowiązującego w warunkach skróconego *vacatio legis*, jest absolutnym wyjątkiem. Takie stanowisko zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2019 r. (sygn. akt I GSK 1388/16) wskazując, że „(...) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Dany akt może jednak określać inny termin jego wejścia w życie, który w uzasadnionych przypadkach może być krótszy niż 14 dni lub też, jeżeli ważny interes państwa tego wymaga i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie aktu normatywnego może być dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W wyjątkowych sytuacjach można też nadać aktowi normatywnemu wsteczną moc obowiązującą (z wyjątkiem określonym w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz w odniesieniu do ustaw podatkowych). (...) W rozważaniach nad kwestią odpowiedniości okresu *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.”. Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez niepogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m.in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień

Jak wskazuje judykatura, „W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP).” (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 140/22). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06). W tym miejscu wskazać należy, że uchwale przekazanej organowi

nadzoru nie towarzyszyło uzasadnienie, które mogłoby zawierać ewentualne wyjaśnienia usprawiedliwiające skrócenie *vacatio legis*.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach możliwe jest skrócenie *vacatio legis* lub nawet nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku rozpatrywanej tu uchwały nr LXIV/402/23 Rady Gminy Domaniów z dnia 14 grudnia 2023 r. skrócenie *vacatio legis* narusza prawo w stopniu istotnym. Adresaci przepisu wprowadzającego nową górną stawkę opłaty za opróżnianie osadników w przydomowych oczyszczalniach ścieków i transport nieczystości ciekłych powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednio konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość skrócenia terminu wejścia w życie uchwały w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia. Skrócenie terminu wejścia w życie uchwały w analizowanym przypadku stanowi bezpośrednio naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2024 r.” uchwały nr LXIV/402/23, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 20 grudnia 2023 r., w związku z czym – mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza zasadę wejścia w życie aktów prawa miejscowego po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym oraz brzmienie pozostałego fragmentu § 7 uchwały – organ nadzoru zauważa, że uchwała wejdzie w życie w dniu 4 stycznia 2024 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń