



**UCHWAŁA NR 31/119/2019**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 4 grudnia 2019 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b>         | <b>9/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>                | <b>10/ Grażyna Kos</b>         |
| <b>3/ Roman Drozdowski</b>               | <b>11/ Paweł Dobrzyński</b>    |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>               | <b>12/ Zofia Dolewka</b>       |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>               | <b>13/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>6/ Łukasz Szczepanik</b>              | <b>14/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>7/ Magdalena Budziarek</b>            | <b>15/ Anna Adamczewska</b>    |
| <b>8/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska</b> |                                |

Po rozpoznaniu w dniu 4 grudnia 2019 roku Uchwały Nr XIV/96/2019 Rady Gminy Radomsko z dnia 31 października 2019 w sprawie określenia metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz określenia stawki opłaty podwyższonej na terenie Gminy Radomsko, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) oraz art. 18 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. z 2019 r., poz. 2137)

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa tj. tj. art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2010) **stwierdza się nieważność** Uchwały Nr XIV/96/2019 Rady Gminy Radomsko z dnia 31 października 2019 roku w sprawie określenia metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz określenia stawki opłaty podwyższonej na terenie Gminy Radomsko.

**Uzasadnienie**

W dniu 22 listopada 2019 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę Nr XIV/96/2019 Rady Gminy Radomsko z dnia 31 października 2019 roku w sprawie określenia metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz określenia stawki opłaty podwyższonej na terenie Gminy Radomsko (zwanej dalej Uchwałą). Kolegium wszczęło postępowanie zawiadamiając przedstawicieli jednostki o posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2019 roku.

Rada Gminy Radomsko uchwałą nr XIV/96/2019 dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. W § 5 uchwały uregulowano kwestię wejścia w życie aktu prawnego w następujący sposób: „*uchwała wchodzi w*

życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego”, natomiast w § 1 uchwały postanowiono, że: „Z dniem 1 listopada 2019 roku opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zamieszkałych nieruchomościach położonych na terenie Gminy Radomsko stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty w wysokości określonej w § 2”. Powyższa regulacja powodowała wzrost stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy z dniem 1 listopada 2019 roku. Przedmiotową uchwałą, zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy naruszyła art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Uchwała Rady jest aktem prawa miejscowego. Ma charakter generalny, gdyż nie wskazuje adresata normy z nazwy, lecz poprzez wskazanie cech. Ma również charakter abstrakcyjny, gdyż nie ma jednorazowego zastosowania, lecz odnosi się do zachowań powtarzalnych. Jest także aktem normatywnym, gdyż skierowana jest do adresatów w celu wskazania określonego uprawnienia lub obowiązku. Zgodnie z 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że koniecznym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym jest ich ogłoszenie. Celem wprowadzenia tej regulacji była realizacja zasady, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone.

W art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych została wyrażona zasada, w myśl której 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 (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminach krótszych 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 (ust. 2). Ustalając termin wejścia w życie aktu normatywnego ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu do momentu wejścia w życie, ale także wprowadził nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia, co jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*.

Przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych przewiduje wyjątki od zakazu retroakcji, tym niemniej przepis ten dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej tylko w sytuacji, gdy "zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". W takim przypadku bezwzględnym obowiązkiem organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2016 r., III

SA/Wa 1390/15). Sąd odwołał się również do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., K 12/00 dopuszczającego retroaktywność aktu, a także do wyroku z dnia 25 września 2000 r., K. 26/99, w którym Trybunał uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów. Mocy wstecznej, przy zastosowaniu art. 5 ustawy, nie należy nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, wyrok Trybunału z dnia 8 marca 2005 r. K 27/03 i z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05).

Uchwała Rady Gminy Radomsko została podjęta w dniu 31 października 2019 roku, a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 22 listopada 2019 roku pod pozycją nr 6174. Wobec powyższego uchwała, według zasady wynikającej z art. 4 ustawy, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, czyli 7 grudnia 2019 roku. Poprzez zastrzeżenie, że wybrana metoda ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a co z tym związane stawki tej opłaty, obowiązują (mają zastosowanie) od dnia 1 listopada 2019 r. („Z dniem 1 listopada 2019 r. ... opłata...stanowi iloczyn...” - § 1 uchwały) naruszono art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nie zachowano zarówno terminu czternastodniowego od dnia ogłoszenia aktu (art. 4 ust. 1 ustawy), jak i nie zachowano terminu minimalnego, dopuszczonego przez ustawodawcę gdy ważny interes państwa tego wymaga i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, to jest dnia ogłoszenia aktu jako terminu wejścia w życie. Korzystanie z możliwości wynikającej z art. 5 ustawy nadania aktowi mocy wstecznej również jest niedopuszczalne w zaistniałej sytuacji, gdyż uchwała poprzez podwyższenie stawki opłaty pogarsza sytuację prawną adresatów aktu i tym samym nie spełnia kryteriów do nadania tej uchwale mocy wstecznej.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy Radomsko postanowiła, że: *„Ustala się podwyższoną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w § 1, w wysokości 32 złotych miesięcznie od każdego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość, jeżeli odpady nie są zbierane w sposób selektywny”*. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż podstawą wprowadzenia stawki opłaty podwyższonej jest art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, iż: *„Rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b”*. Zdaniem Kolegium Izby konstrukcja normy przyjęta uchwałą Rady Gminy Radomsko pozostaje w sprzeczności z regulacją ustawową - omawiany zapis uchwały nie uwzględnia nowego brzmienia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzonego nowelizacją ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019, poz. 1579), które to przepisy weszły w życie z dniem 6 września 2019 roku. Nowelizacji uległ między innymi art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakłada na właścicieli nieruchomości

bezwzględny obowiązek zbierania odpadów komunalnych powstałych na terenie nieruchomości w sposób selektywny. Ponadto zmianie uległ art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiący o stawce opłaty podwyższonej (w miejsce wyższej stawki opłaty). Rada Gminy Radomsko w § 2 ust 2 uchwały w części końcowej określiła przesłankę zastosowania stawki opłaty podwyższonej poprzez użycie zwrotu: *„jeżeli odpady nie są zbierane w sposób selektywny”* niezgodnie z treścią upoważnienia wynikającego z art. 6k ust. 3 w brzmieniu po nowelizacji, która weszła w życie z dniem 6 września 2019 r. (zamiast *„jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny”*).

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium  
Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**