



UCHWAŁA NR 2/10/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 30 stycznia 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 7/ Bogusław Wenus |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Anna Kaźmierczak | 9/ Zofia Dolewka |
| 4/ Łukasz Szczepanik | 10/ Krzysztof Kozik |
| 5/ Magdalena Budziarek | 11/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska | 12/ Anna Adamczewska |

po rozpatrzeniu w dniu 30 stycznia 2020 roku uchwały nr 88/XVII/2019 Rady Gminy Kluki z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia stawki tej opłaty, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 7 stycznia 2020 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późniejszymi zmianami) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 z późniejszymi zmianami) stwierdza nieważność uchwały nr 88/XVII/2019 Rady Gminy Kluki z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia stawki tej opłaty w części dotyczącej § 6 uchwały, który stanowi iż „Uchwała wchodzi w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 roku”.

Uzasadnienie

W dniu 7 stycznia 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała Nr 88/XVII/2019 Rady Gminy Kluki z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia stawki tej opłaty (*zwana dalej – uchwałą*).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2020 roku, powiadamiając o terminie posiedzenia przedstawicieli Gminy.

W posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele Gminy Kluki.

Przedmiotową uchwałą – zdaniem Kolegium Izby – Rada Gminy Kluki naruszyła art. 4 i 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W toku badania uchwały Kolegium zważyło, co następuje:

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. To akt normatywny, gdyż skierowany jest do adresatów w celu wskazania określonego uprawnienia lub obowiązku.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP 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, że w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone.

Stosownie do treści art. 42 ustawy 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.

W art. 4 w/w ustawy 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 (ust. 3), 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 odpowiedniego *vacatio legis*.

Przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych przewiduje wyjątki od zakazu retroakcji, tym niemniej, przepis ten dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej” tylko w sytuacji, gdy „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. W takim przypadku bezwzględny obowiązek 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. 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 (sygn. akt K 26/99). 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 Kluki została podjęta w dniu 30 grudnia 2019 r., a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 16 stycznia 2020 r. pod pozycją nr 239. Wobec powyższego, przedmiotowy akt prawny, według zasady wynikającej z art. 4 ustawy, winien wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia, czyli 31 stycznia 2020 roku. Poprzez ustalenie przez Radę mocy obowiązującej aktu od dnia 1 stycznia 2020 r. (§ 6 uchwały) naruszono przepis art. 4 ustawy. 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 nadania mocy wstecznej aktu wynikającej z art. 5 ustawy, również jest niedopuszczalne w zaistniałej sytuacji, gdyż uchwałodawca nie podaje faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego, będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Uchwała poprzez podwyższenie stawki opłaty i wprowadzenie opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, pogarsza sytuację prawną adresatów aktu i tym samym nie spełnia kryteriów do nadania mocy wstecznej.

Stwierdzenie nieważności jedynie § 6 uchwały jest minimalną i konieczną ingerencją organu nadzoru w samorządność jednostki, aby zachować zgodność uchwały z przepisami prawa. Brak w uchwale § 6 powoduje, że zastosowanie ma regulacja ustawowa wynikająca z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i tym samym uchwała weszła w życie z dniem 31 stycznia 2020 r., tj. po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że dotyczy ona opłaty o charakterze miesięcznym, to zgodnie ze stanowiskiem tut. Izby, uchwała będzie miała zastosowanie od dnia 1 lutego 2020 roku.

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

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

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek