



UCHWAŁA NR 7/26/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 13 marca 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 7/ Bogusław Wenus |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 9/ Grażyna Kos |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 11/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska | 12/ Anna Adamczewska |

Po rozpatrzeniu w dniu 13 marca 2019 roku uchwały nr V/38/19 Rady Gminy Andrespol z dnia 15 lutego 2019 roku w sprawie wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takich opłat na terenie Gminy Andrespol, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 21 lutego 2019 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 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 2016 r., poz. 561),

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 z późniejszymi zmianami) stwierdza nieważność uchwały nr V/38/19 Rady Gminy Andrespol z dnia 15 lutego 2019 roku w sprawie wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takich opłat na terenie Gminy Andrespol.

Uzasadnienie

W dniu 21 lutego 2019 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr V/38/19 Rady Gminy Andrespol z dnia 15 lutego 2019 roku w sprawie wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takich opłat na terenie Gminy Andrespol (zwana dalej – *uchwałą*).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 13 marca 2019 roku rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę, powiadamiając o terminie posiedzenia przedstawicieli jednostki.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło, że została ona podjęta z naruszeniem prawa.

Uchwałą nr V/38/19 z dnia 15 lutego 2019 roku Rada Gminy Andrespol dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i postanowiła, iż wysokość opłaty stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i stawki opłaty ustalonej w § 2 lub 3 uchwały.

W § 6 uchwały Rada Gminy Andrespol postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od 1 marca 2019 roku i podlega publikacji na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Andrespolu i w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Andrespol”.

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi bezsporne jest, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, bowiem zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec Gminy. Charakter generalny aktu prawa miejscowego oznacza, że normy w nim zawarte definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy. Natomiast charakter abstrakcyjny normy zawartych w tymże akcie wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym, ponieważ zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami) warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W demokratycznym państwie prawnym właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku z tym badana uchwała podlega regułom publikacji i wejścia w życie określonym w tejże ustawie. Świadczy o tym również treść art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 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. Podkreślić należy, że ustalając termin wejścia aktu w życie ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu normatywnego do momentu jego wejścia w życie (czternaście dni), ale także wprowadził nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia tegoż aktu, co jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*.

Z kolei przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wprawdzie dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko w sytuacji „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego (por. orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 roku, sygn. K 18/92, wyrok z dnia 27 lutego 2002 roku, sygn. K 47/01, orzeczenie z dnia 19 października 1993 roku, sygn. K 14/92, wyrok z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99). W tym miejscu wskazać należy, że wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach aktowi prawnemu może zostać nadana moc wsteczna. Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć tylko przyznania praw, natomiast wykluczyć należy możliwość zastosowania tejże normy do nakładania obowiązków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2010 roku, sygn. II FSK 1272/09). Podkreśla się także, iż w przypadku nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej bezwzględny obowiązek organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2016 roku, sygn. III SA/Wa 1390/15).

W związku z powyższym, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi badaną uchwałą Rada Gminy Andrespol naruszyła art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Odnosić należy, że uchwała będąca przedmiotem postępowania prowadzonego przez tutejsze Kolegium została podjęta przez Radę Gminy Andrespol w dniu 15 lutego 2019 roku. W roku 2019 miesiąc luty ma 28 dni kalendarzowych.

W § 6 uchwały Rada Gminy Andrespol postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od 1 marca 2019 roku (...)”.

Z wyżej wymienionego przepisu wynika, że składa się on z dwóch części. Pierwsza część stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Druga część przepisu § 6 uchwały stanowi natomiast, że uchwała ma moc obowiązującą od dnia 1 marca 2019 roku. Nawet gdyby przyjąć, że uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym już w dniu jej podjęcia (15 lutego br.), to weszłaby ona w życie w dniu 2 marca br. Oznacza to, że przy założeniu ogłoszenia rzeczony uchwały w dniu 15 lutego 2019 roku, po wejściu w życie uchwały (2 marca 2019 roku) obowiązuje ona od dnia 1 marca 2019 roku. Prowadzi to do wniosku, że badana uchwała obowiązuje z mocą wsteczną, gdyż stosowana jest do okresu poprzedzającego datę jej wejścia w życie.

W rozpatrywanej sprawie uchwała nr V/38/19 Rady Gminy Andrespol z dnia 15 lutego 2019 roku podwyższyła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Andrespol. Poprzednio obowiązująca uchwała nr XIX/176/16 Rady Gminy Andrespol z dnia 16 lutego 2016 roku przewidywała miesięczną stawkę tejże opłaty w wysokości 9,00 zł, 8,00 zł, 6,50 zł, 6,00 zł, 5,50 zł od mieszkańca, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny (w zależności od liczby

osób zamieszkujących daną nieruchomość) oraz miesięczną stawkę opłaty w wysokości 15,00 zł, 13,00 zł, 10,00 zł, 9,00 zł, 8,00 zł od mieszkańca, jeżeli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny (w zależności od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość). W przedmiotowej uchwale podwyższono stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odpowiednio do kwoty 18,00 zł, 16,00 zł, 13,00 zł, 12,00 zł, 11,00 zł oraz 30,00 zł, 26,00 zł, 20,00 zł, 18,00 zł, 16,00 zł. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wprowadzenie wyższych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z mocą wsteczną nie wypełnia dyspozycji normy zawartej w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz stanowi naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz. Tutejsze Kolegium w pełni podziela uprzednio przywołany pogląd sądów administracyjnych, zgodnie z którym wsteczna moc prawa może dotyczyć tylko przyznania praw jednostce. Ponadto odnotować należy, że Rada Gminy Andrespol nie podała zarówno faktycznego, jak i prawnego uzasadnienia, iż zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją na przeszkodzie nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Reasumując Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uznało, że wprowadzenie w § 6 badanej uchwały zapisu, że wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od 1 marca 2019 roku, a więc z mocą wsteczną, w istotny sposób narusza art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezes RIO w Łodzi
Beata Kaczmarek