



**UCHWAŁA NR 18/86/2020**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 20 maja 2020 r.**

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

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b> | <b>9/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska</b> |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>        | <b>10/ Bogusław Wenus</b>              |
| <b>3/ Roman Drozdowski</b>       | <b>11/ Radosław Hrychorczuk</b>        |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>       | <b>12/ Paweł Dobrzyński</b>            |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>       | <b>13/ Zofia Dolewka</b>               |
| <b>6/ Bogdan Łągwa</b>           | <b>14/ Krzysztof Kozik</b>             |
| <b>7/ Łukasz Szczepanik</b>      | <b>15/ Tomasz Jan Karwicki</b>         |
| <b>8/ Magdalena Budziarek</b>    | <b>16/ Anna Adamczewska</b>            |

po rozpoznaniu w dniu 20 maja 2020 r. uchwały nr XVII/90/2020 Rady Gminy Żelechlinek z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 30 kwietnia 2020 r., działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) **stwierdza się nieważność** uchwały Rady Gminy Żelechlinek nr XVII/90/2020 z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, **w części** tj. § 6 w zakresie wyrazów: *”w terminie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą”*.

**Uzasadnienie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze co do Uchwały nr XVII/90/2020 z dnia 27 marca 2020 r. Rady Gminy Żelechlinek w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, zwanej dalej „uchwałą”, zawiadamiając jednostkę o posiedzeniu Kolegium Izby i możliwości nadesłania wyjaśnień.

W § 6 uchwały Rada Gminy Żelechlinek postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2020 roku”.

W ocenie Kolegium Izby taka regulacja jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż określa z osobna datę wejścia w życie uchwały oraz datę uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, podczas gdy wejście w życie aktu prawa miejscowego i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawa miejscowego są zdarzeniami tożsamymi.

Zagadnienie to zostało wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, podkreślił, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określoneму aktowi (przepisowi) normatywnemu (OTK 1995, nr 2, poz. 12). Z kolei w wyroku z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zwrot „ustawa wchodzi w życie z dniem..., z mocą od dnia...” wyraża dwie wykluczające się normy prawne (OTK-A 2007, nr 7, poz. 72). Takie samo stanowisko zajął Sąd Najwyższy, który stwierdził, że „wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które «weszły w życie» lub «uzyskały moc». Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie” (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8). Mimo że oceny Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego zostały wyrażone względem ustaw i rozporządzeń, powinny być odniesione także do aktów prawa miejscowego.

Zasady ustalania terminu wejścia w życie aktu normatywnego są zawarte w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Bardziej szczegółowe reguły dotyczące wyznaczania daty wejścia w życie wynikają z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W ustępie pierwszym tego przepisu została ustanowiona zasada, w myśl której akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dwa wyjątki, kiedy można wyznaczyć krótszy okres *vacatio legis*, są unormowane w ustępach drugim i trzecim tego przepisu.

Od woli prawodawcy miejscowego zależy, czy okres *vacatio legis* będzie równy okresowi minimalnemu, czy dłuższy niż okres minimalny, czy też, w uzasadnionych przypadkach, krótszy. Prawodawca miejscowy nie może natomiast określać z osobna terminu wejścia w życie uchwały i z osobna terminu uzyskania przez nią mocy obowiązującej, gdyż ze względu na synonimiczność pojęć wejścia w życie uchwały i uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, ustanawia w ten sposób dwie sprzeczne ze sobą normy.

Zastosowana w § 6 uchwały konstrukcja, polegająca na określeniu z osobna terminu wejścia w życie uchwały i z osobna terminu uzyskania przez nią mocy obowiązującej, dałaby się obronić wyłącznie w przypadku odstąpienia od zakazu niedziałania prawa wstecz, czyli nadania uchwale „wstecznej mocy obowiązującej” w rozumieniu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i skorzystania ze wzoru zamieszczonego w części początkowej § 51 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Niezależnie od tego, że odstępstwo od zakazu retroakcji wymaga spełnienia przesłanki „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”, nic nie wskazuje na to, by wolą Rady Gminy Żelechlinek było nakazanie stosowania norm ustanowionych w uchwale do oceny stanów faktycznych, które miały miejsce w przeszłości, przed wejściem uchwały w życie.

Niezależnie od wadliwości § 6 uchwały, polegającej na uregulowaniu jej „podwójnego wejścia w życie”, wadliwe jest także użyte w nim sformułowanie o treści „uchwała wchodzi w życie w terminie 14 od dnia publikacji” zamiast prawidłowego sformułowania „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji/ogłoszenia”.

Z uwagi na sprzeczność § 6 uchwały z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jak również z uwagi na to, że uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 14 kwietnia 2020 r. (poz. 2284), czyli wcześniej niż 14 dni przed dniem 1 maja 2020 r., 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  
Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**