



UCHWAŁA NR 18/87/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 20 maja 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

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

po rozpoznaniu w dniu 20 maja 2020 r. uchwały nr XVII/93/2020 Rady Gminy Żelechlinek z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Żelechlinek, 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. 6j ust. 3b oraz 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z 2019 r. poz. 1461), **stwierdza się nieważność** uchwały Rady Gminy Żelechlinek nr XVII/93/2020 z dnia 27 marca 2020 roku w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Żelechlinek **w części:**

- załącznika do uchwały nazwanego „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” w zakresie wyrazów „*Liczba domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe*, ujętych w poz. 1 części G deklaracji” oraz „wyrazów (*kol.1 x*), ujętych w nawiasie poz. 3 części G deklaracji” oraz w zakresie wyrazów „*czytelny podpis małżonka*, ujętych w części H deklaracji”.
- § 8 w zakresie wyrazów „*po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą*”.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w zakresie Uchwały nr XVII/93/2020 z dnia 27 marca 2020 r. Rady Gminy Żelechlinek w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Żelechlinek, zwanej dalej „uchwałą” – zawiadamiając jednostkę o posiedzeniu Kolegium i możliwości nadesłania wyjaśnień.

Rada Gminy w § 1 uchwały określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz właściciele nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały.

Kolegium Izby uznało, że zapisy zawarte w części G oraz H załącznika do tej uchwały, określającego wzór deklaracji, nie spełniają wymagań określonych w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach po nowelizacji z dnia 19 lipca 2019 r.

W części G deklaracji zawarto postanowienia w zakresie informacji stanowiące podstawę obliczenia wysokości rocznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe: W pozycji 1 części G deklaracji wymaga się wpisania „liczby domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Tymczasem zgodnie z normą prawną wyrażoną w art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - po nowelizacji z dnia 19 lipca 2019 r. - w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjnowypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Tym samym w poz. 1 części G deklaracji stanowiącej załącznik do uchwały Rady Gminy Żelechlinek w przedmiocie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Żelechlinek nieprawidłowo wskazano, że podstawę opodatkowania stanowi liczba domków letniskowych a nie, jak stanowi przepis ustawy nieruchomości na których znajdują się domki letniskowe. W konsekwencji także w poz. 3 części G deklaracji nie znajduje uzasadnienia żądanie obliczenia rocznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe mnożąc wynik z poz. 1 części G deklaracji przez wynik z poz.2 części G deklaracji (kol. 1 x kol. 2).

Za nieuprawnione w świetle wskazanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Kolegium Izby uznało także żądanie podania w części H deklaracji obok czytelnego podpisu osoby składającej deklarację czytelny podpis małżonka.

Jak wynika z przepisu art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Z przepisu art. 6 m ust. 1a wynika, że deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawiera dane niezbędne do określenia wysokości tej opłaty oraz wysokość tej opłaty. Zgodnie zaś z art. 6m ust. 1b pkt 6 we wzorze można żądać podania innych informacji niezbędnych do wystawienia tytułu wykonawczego. Jak wynika z art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1438) organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wymaganą treść tytułu wykonawczego wskazuje natomiast art. 27 tej ustawy, aktualny zaś wzór określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 850 ze zm.). We wzorze tytułu wykonawczego przewidziano co prawda obowiązek podania danych małżonka, jednak dotyczy to sytuacji, gdy egzekucja ma być prowadzona z majątku wspólnego – zgodnie z zasadą odpowiedzialności podatkowej małżonków wyrażoną w art. 29 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.). Takiego zastrzeżenia o wspólnej odpowiedzialności małżonków nie zawiera wzór deklaracji stanowiącej załącznik do badanej uchwały ani objaśnienia wskazujące sposób jej wypełnienia. Zdaniem Kolegium Izby, niedopuszczalne jest zatem żądanie złożenia czytelnego podpisu małżonka, gdyż podpis może dotyczyć małżonka niepozostającego w ustroju wspólności majątkowej, a więc osoby, wobec której nie ma podstaw do ewentualnego wystawienia tytułu wykonawczego.

W ocenie Kolegium Izby także § 8 badanej uchwały określający termin jej wejścia w życie narusza prawo. Treść postanowienia końcowego jest następująca: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2020 r.”.

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 określönemu 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 «wesły 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 § 8 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 uchwałę „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 uchwałę do oceny stanów faktycznych, które miały miejsce w przeszłości, przed wejściem uchwały w życie.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 14 kwietnia 2020 r. pod pozycją 2294, wobec czego dzień 1 maja 2020 r. jest datą późniejszą niż dzień

po upływie 14 dni od ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym, dlatego Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 8 w części, w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą”.

W ocenie Kolegium Izby uchwała Rady Gminy Żelechlinek nr XVII/93/2020 z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Żelechlinek - z uwagi na zakres regulacji wprowadzonych w części G deklaracji, sprzecznych z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w części H deklaracji, sprzecznych z art. 6n ust. 1 pkt 1 tej ustawy oraz w § 8 uchwały, sprzecznym z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych ustaw - nie może pozostać w obrocie prawnym w uchwalonym kształcie, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w części oznaczonej 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