



**UCHWAŁA NR 7/21/2021**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 10 lutego 2021 r.**

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

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

po rozpoznaniu w dniu 10 lutego 2021 roku Uchwały nr XXIX/201/2020 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 29 stycznia 2021 roku, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z 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 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz.506 ze zm.)

**uchwała, co następuje:**

**stwierdza nieważność** uchwały nr XXIX/201/2020 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, z powodu naruszenia prawa, tj.:

- art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. 2020 r., poz. 1439 ze zm.), poprzez niezamieszczenie w uchwale informacji o terminie składania deklaracji oraz

- art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) w zw. z art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) poprzez zawarcie w § 6 regulacji o utracie utraty mocy przez stanowiącą akt prawa miejscowego, a nieogłoszoną w dzienniku urzędowym uchwałą Nr XIII/106/2019 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, oraz poprzez określenie w § 8 daty wejścia w życie uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, w sposób wykluczający możliwość

zachowania zasadniczego czternastodniowego okresu *vactio legis* przewidzianego dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, a nadto prowadzący do braku spełnienia warunku ogłoszenia prawa miejscowego przed jego wejściem w życie.

### Uzasadnienie

Uchwała nr XXIX/201/2020 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (*dalej: Uchwała*), wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 29 stycznia 2021 roku i zbadana została przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 10 lutego 2021 roku.

Na podstawie art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374) posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi odbywało się w trybie zdalnym. W tej sytuacji uprawnienie Gminy do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium Izby realizowane było poprzez złożenie wyjaśnień drogą pisemną. Jednostka skorzystała z tego uprawnienia. Pismem z dnia 8 lutego 2021 roku (sygn. R0.07.11.13.A.2020/2021) Burmistrz Gminy i Miasta Szadek odniósł się do kwestii przedstawionych przez Izbę w piśmie zawiadamiającym o posiedzeniu Kolegium, przedstawiając następujące wyjaśnienia:

„W przypadku wątpliwości organu nadzoru w sprawie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, tj. wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku, podczas gdy uchwała została opublikowana z dniem 14 stycznia 2021 roku, podnoszę, że zasady demokratycznego państwa prawnego zakazują nadania uchwały mocy wstecznej, jednakże biorąc pod uwagę datę podjęcia uchwały. Przedmiotową uchwałę podjęto 30 grudnia 2020 roku, wskazując jej termin wejścia w życie na dzień 1 stycznia 2021 roku. Wątpliwość organu nadzoru powstała zatem nie wskutek podjęcia uchwały retroaktywnej, a jedynie wskutek późniejszej publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Zdaniem gminy bezzasadne byłoby podjęcie uchwały w roku podatkowym wskazując datę wsteczną, tj. początek roku podatkowego, jako datę wejścia w życie uchwały. Jednakże w danym stanie faktycznym uchwałę podjęto przed jej, deklarowanym w treści uchwały, dniem wejścia w życie. (...). W przedmiocie wątpliwości organu w kwestii § 6 uchwały, gdzie wskazano, iż traci moc uchwała Nr XIII/106/2019 Rady Gminy i Miasta Szadek z dnia 30 października 2019 r., która nie została opublikowana w dzienniku urzędowym, wyjaśniam, iż brak publikacji przedmiotowej uchwały wynikał z zastosowania się Gminy do sugestii tutejszego organu nadzoru. (...) przed podjęciem w/w uchwały przesłano jej projekt do publikacji, gdzie wskazano, iż wchodzi w życie po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, jednakże na wskutek sugestii organu nadzoru zmieniono treść uchwały w ten sposób, iż wskazano, że wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Art. 6n utrzymania czystości i porządku w gminach zawiera niezbędne elementy podejmowanej przez radę gminy uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednym z obligatoryjnych elementów wskazanych w ust. 1 pkt. 1 tego przepisu jest informacja o terminie składania deklaracji. W badanej Uchwale takiej informacji nie zamieszczono. W związku z powyższym w ocenie Kolegium Izby naruszono art. 6n ust. 1 pkt 1.

Badana Uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 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. Z kolei art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (art. 88 ust. 2). 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. Ogłoszenie jest warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym. Stosownie do art. 4 ust. 1 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. Regulacja tego podstawowego okresu spoczywania prawa (*vacatio legis*) ma zapewnić adresatom norm odpowiedni termin do zapoznania się z nowymi przepisami jeszcze przed ich wejściem w życie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 13 pkt 2 tejże ustawy nakazuje publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy. Istnienie obowiązku publikacji uchwał nie zostało więc pozostawione swobodnej ocenie jakiegokolwiek organu państwa, w tym organu gminy czy nadzoru.

W § 6 Uchwały Rada postanowiła następująco: „Traci moc uchwała Nr XIII/106/2019 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku.”. Oznaczona w przytoczonym przepisie uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie została ogłoszona. Akt ten nie posiada mocy obowiązującej i nie może wywierać jakichkolwiek skutków prawnych, bowiem nie zostały spełnione warunki jego wejścia w życie wynikające z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. ogłoszenie oraz upływ *vacatio legis*. W ocenie Kolegium Izby rada gminy nie jest władna postanowić o utracie mocy aktu prawa miejscowego, który nie wszedł w życie wskutek braku ogłoszenia w dzienniku urzędowym, a § 6 Uchwały narusza wskazane w zdaniu poprzednim przepisy.

Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza dotyczących § 4 Uchwały trzeba podnieść, że pierwotny projekt uchwały nr XIII/106/2019 zawierał postanowienie końcowe w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r.”, który został następnie zastąpiony brzmieniem „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.”. Zmiana ta pozwoliła na uniknięcie naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, polegającego na określeniu z osobna daty wejścia w życie uchwały oraz daty uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, podczas gdy wejście w życie aktu prawa miejscowego i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawa miejscowego są zdarzeniami tożsamymi. Prawodawca miejscowy, który z osobna określa termin wejścia w życie uchwały i z osobna termin uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, ze względu na synonimiczność tych pojęć, ustanawia dwie sprzeczne ze sobą normy. Podjęcie uchwały nr XIII/106/2019 w dniu 30 października 2019 r. umożliwiło jej wejście w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. po ogłoszeniu uchwały w dzienniku urzędowym z zachowaniem zasadniczego czternastodniowego okresu *vacatio legis* wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W § 8 badanej Uchwały zawarto następującą regulację: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku.”. Uchwała została podjęta w dniu 30 grudnia 2020 r., a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 14 stycznia 2021 r. Sprzeczność uchwały - wbrew twierdzeniom Burmistrza - nie powstała wskutek "późniejszej publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego", lecz wskutek wadliwego sposobu określenia daty wejścia w życie uchwały przez Radę Gminy.

Organ stanowiący decydując się na ustalenie terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego jako dnia oznaczonego kalendarzowo powinien zawsze uwzględniać czas niezbędny na jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym i wyznaczyć tę datę tak, aby możliwe było zachowanie upływu zasadniczego (podstawowego), minimalnego okresu *vacatio legis* określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, chyba że zachodzi „uzasadniony przypadek” w rozumieniu art. 4 ust. 2 i akt normatywny wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni po upływie ogłoszenia, zawsze jednak po ogłoszeniu. Rada Gminy i Miasta Szadek postanowieniem końcowym zawartym w § 8 Uchwały wyznaczyła dzień wejścia w życie Uchwały tak, że niemożliwe stało się zachowanie zasadniczego, minimalnego okresu *vacatio legis* wynikającego z ustawy. Określenie daty wejścia w życie uchwały, która jest aktem prawa miejscowego, jako daty dziennej przypadającej dwa dni po jej podjęciu, wykluczyło wejście w życie tego aktu prawa miejscowego w sposób zgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od daty ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Ponadto doprowadziło do braku spełnienia warunku, o jakim jest mowa wprost w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, tj. ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym przed jej wejściem w życie. Gdyby uchwała została ogłoszona w dniu jej podjęcia lub w dniu następnym (30 grudnia lub 31 grudnia 2020 r.), wskazany warunek zostałby spełniony, ale to nie

nastąpiło. W żadnym przypadku dzień wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co znajduje potwierdzenie również w treści art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W odniesieniu do badanej Uchwały warunek wyrażony wprost w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP nie został spełniony, skoro Uchwała została ogłoszona w dzienniku urzędowym już po dacie dziennej wskazanej w postanowieniu końcowym Uchwały jako dzień jej wejścia w życie.

W związku z powyższym w ocenie Kolegium Izby przywołany wyżej § 8 Uchwały narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając na względzie sprzeczność z prawem uchwały polegającą na niezamieszczeniu w uchwale informacji o terminie składania deklaracji, Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność uchwały w całości.

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**