



UCHWAŁA NR 41/103/2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 22 grudnia 2021 r.

w sprawie: uchwały nr XL/315/2021 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 11/ Grażyna Kos |
| 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 | |

Po rozpoznaniu w dniu 22 grudnia 2021 r. **uchwały nr XL/315/2021 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 30 listopada 2021 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021r., poz. 1372 z późn. zm.)

Kolegium uchwala, co następuje:

stwierdza się częściową nieważność uchwały nr XL/315/2021 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zakresie:

- § 1 ust. 2, z powodu naruszenia prawa tj. art. 61 ust. 1 i art. 6i ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.) z uwagi na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i uregulowanie możliwości proporcjonalnego uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 283) poprzez uregulowanie w § 1 ust. 2 uchwały terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, mimo, że w sposób wyczerpujący zostało to unormowane w § 1 ust. 1;

- § 1 ust. 3, z powodu naruszenia prawa tj. § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej poprzez uregulowanie w § 1 ust. 3 uchwały terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, mimo, że w sposób wyczerpujący zostało to unormowane w § 1 ust. 1;

- sformułowania „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą” zawartego w § 3 uchwały, 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, poz. 1461), poprzez zamieszczenie w § 3 uchwały regulacji prawnej wprowadzającej podwójne, wykluczające się wzajemnie określenie daty wejścia w życie aktu prawnego.

Uzasadnienie

Uchwała nr XL/315/2021 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dalej „Uchwała”) wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 30 listopada 2021 roku. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zawiadomiła przedstawicieli Gminy Zduńska Wola o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do Uchwały. Jednostka nie odniosła się do przedstawionych w zawiadomieniu zarzutów, przedstawiciele Gminy nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium.

Zgodnie z § 1 Uchwały w poniższym zakresie nadano nowe brzmienie § 1 uchwały nr XXVIII/206/2012 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

„1. Ustala się, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się miesięcznie z góry bez wezwania w terminie do ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego.

2. Pierwszą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się w terminie do 31 stycznia 2022 r. lub w najbliższym terminie wnoszenia opłaty, następującym po dniu zamieszkania w danym gospodarstwie pierwszego mieszkańca lub powstania odpadów, w kwocie proporcjonalnej do okresu wytwarzania odpadów w gospodarstwie.

3. Kolejne opłaty wnosi się każdorazowo miesięcznie z góry, bez wezwania, w terminie do ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego.”.

Kolegium wskazuje, że w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, z przepisów art. 6i ust. 1 pkt 1 („obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku

nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec") i ust. 2 („w przypadku gdy w danym miesiącu na danej nieruchomości mieszkaniec zamieszkuje przez część miesiąca, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w miesiącu, w którym nastąpiła zmiana, uiszcza się w gminie, w której dotychczas zamieszkiwał, a w nowym miejscu zamieszkania - począwszy od miesiąca następnego, po którym nastąpiła zmiana") ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprost wynika ich niepodzielny, miesięczny charakter. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wskazanie czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry. Uwzględniając wskazane wyżej przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy wskazać, że rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia o częściowym wnoszeniu opłat.

§ 1 ust. 1 Uchwały w sposób wyczerpujący i kompletny normuje termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pozostałe uregulowania zawarte w § 1 ust. 2 i 3 Uchwały, mimo pewnych rozbieżności odnośnie sformułowań w nich zawartych, w swej istocie powielają to co zostało ustanowione w pierwszym z przywołanych przepisów. Powyższe skutkuje brakiem jasności ustanowionego, w powyżej wskazanym zakresie prawa, czyli naruszeniem § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym „przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Przytoczona w zdaniu poprzednim regulacja na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Z powyższych względów Kolegium stwierdziło nieważność § 1 ust. 2 i 3 Uchwały.

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.”.

Zdaniem Kolegium Izby regulacja zawarta w § 3 badanej uchwały 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 osobno 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.

Kwestie dotyczące wejścia w życie i uzyskania mocy obowiązującej przez akt prawa zostały 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 § 3 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 uchwałom „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).

Częściowe stwierdzenie nieważności § 3 w zakresie zapisu o treści: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą” stanowi minimalną ingerencję organu nadzoru w stosunku do regulacji prawnej wprowadzonej przez Radę Gminy i pozwala, z zachowaniem przepisów prawa, na funkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym od terminu określonego przez tę Radę.

Z wyżej wymienionych powodów orzeczono 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