

**UCHWAŁA NR 3/16/2022**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 26 stycznia 2022 r.**

w sprawie: Uchwały Nr XXXIV/282/2021 Rady Gminy Wodzierady z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, położonych na terenie gminy Wodzierady.

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

<b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b>	<b>9/ Radosław Hrychorczuk</b>
<b>2/ Beata Kaczmarek</b>	<b>10/ Aneta Jakubczak</b>
<b>3/ Roman Drozdowski</b>	<b>11/ Grażyna Kos</b>
<b>4/ Iwona Kopczyńska</b>	<b>12/ Paweł Dobrzyński</b>
<b>5/ Anna Kaźmierczak</b>	<b>13/ Krzysztof Kozik</b>
<b>6/ Łukasz Szczepanik</b>	<b>14/ Tomasz Jan Karwicki</b>
<b>7/ Magdalena Budziarek</b>	<b>15/ Anna Adamczewska</b>
<b>8/ Bogusław Wenus</b>	

Po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2022 r. **Uchwały Nr XXXIV/282/2021 Rady Gminy Wodzierady z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, położonych na terenie gminy Wodzierady**, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 i poz. 1834) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137, zm. Dz.U. z 2021, poz. 1927)

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), 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 ) oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6m ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 888) stwierdza nieważność Uchwały XXXIV/282/2021 Rady Gminy Wodzierady z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, położonych na terenie gminy Wodzierady, z uwagi na:

- brak spełnienia warunku ogłoszenia uchwały przed określonym w uchwale dniem jej wejścia w życie (uzyskania mocy obowiązującej),
- niezapewnienie minimalnego czternastodniowego okresu *vacatio legis* przewidzianego dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące,

- brak możliwości złożenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości niebędących osobami fizycznymi.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Wodzierady uchwałą nr XXXIV/282/2021 z dnia 30 grudnia 2021 r. określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, położonych na terenie gminy Wodzierady. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 17 stycznia 2022 r. pod pozycją 294.

W § 7 badanej uchwały wprowadzono postanowienie następującej treści: *„Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 roku”*.

Z uwagi na to, że pojęcia „uzyskanie mocy obowiązującej przez akt normatywny” i „wejście w życie aktu normatywnego” są synonimami, Kolegium Izby uznało, że zacytowane postanowienie końcowe reguluje dzień wejścia w życie uchwały.

Zagadnienie tożsamości obu pojęć 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). Takie samo stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, w której 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” (OSNAP 1997, nr 1, poz. 8).

Konsekwencją uznania, że § 7 uchwały normuje dzień wejścia w życie uchwały, czyli dzień, w którym powstaje obowiązek stosowania uchwały przez umocowane do tego organy i jej przestrzegania przez pozostałych adresatów, jest ocena tej regulacji pod kątem zgodności z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Powołany przepis bezpośrednio uzależnia wejście w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego od spełnienia warunku ich ogłoszenia. Ani art. 88 Konstytucji RP, ani żaden inny przepis nie przewiduje wyjątku w tym zakresie (wyjątku w tym zakresie nie wprowadza w szczególności art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż nie reguluje on zagadnienia wejścia w życie aktu normatywnego). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, do której odsyła art. 88 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei art. 4 ust. 2 stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem 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 na przeszkodzie, dniem wejścia w życie aktu normatywnego może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Ustęp 3 przewiduje trzydniowy okres *vacatio legis* dla przepisów porządkowych i możliwość wejścia ich w życie z dniem ogłoszenia.

Z powołanych przepisów wynika, że akt normatywny w żadnym przypadku nie może wejść w życie przed jego ogłoszeniem w dzienniku urzędowym. Nawet wtedy, gdy jest możliwe skrócenie lub pominięcie okresu *vacatio legis*, dzień wejścia w życie aktu normatywnego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Wodzierady, której legalność jest przedmiotem postępowania nadzorczego, została podjęta w dniu 30 grudnia 2021 r., a jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego nastąpiło w dniu 17 stycznia 2022 r. Wobec tego nie został spełniony warunek ogłoszenia uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, przed określonym w uchwale dniem jej wejścia w życie (uzyskania „mocy obowiązującej”, o jakiej mowa w § 7 uchwały), tj. przed dniem 1 stycznia 2022 r., co w ocenie Kolegium Izby prowadzi do sprzeczności § 7 uchwały z art. 88 ust. 1 Konstytucji i z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw.

Ponadto Rada Gminy Wodzierady przez to, że podjęła uchwałę w dniu 30 grudnia 2021 r. i postanowiła o nadaniu jej „mocy obowiązującej od 1 stycznia 2022 roku” - co jest równoznaczne z postanowieniem o wejściu w życie uchwały z dniem 1 stycznia 2022 r. - nie zapewniła minimalnego czternastodniowego okresu *vacatio legis* przewidzianego dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. W ocenie Kolegium Izby również z tego powodu § 7 uchwały narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z uwagi na zasadę jednolitości terminologicznej rada gminy w przepisach końcowych powinna posługiwać się wyłącznie zwrotem „uchwała wchodzi w życie”, który został użyty w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, w art. 4 ust. 1-3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz w rozdziale szóstym działu pierwszego załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Ponadto zdania w uchwale należy redagować zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego (§ 7 zasad techniki prawodawczej), a nie w sposób odbiegający od tych reguł, czego przykładem jest treść § 7 uchwały.

Niezależnie od wadliwości postanowienia § 7 badanej uchwały, Kolegium Izby dopatrzyło się także naruszenia prawa w samym wzorze deklaracji, określonym w załączniku do badanej uchwały.

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 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, określi, 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, informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Z kolei z art. 6m ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawarto postanowienie, że rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania następujących danych: 1) imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres zamieszkania lub siedziby, 2) adres nieruchomości, 3) dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 4) numer telefonu właściciela nieruchomości, 5) adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości, 6) inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego, 7) informacje dotyczące posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Dokonując analizy załącznika do badanej uchwały pod kątem wyżej wskazanych przepisów ustawy, Kolegium Izby stwierdziło, że przyjęty przez Radę Gminy Wodzierady wzór deklaracji uniemożliwia złożenie deklaracji przez właścicieli nieruchomości niebędących osobami fizycznymi. W części D wzoru deklaracji stanowiącej załącznik do badanej uchwały ujęto bowiem dane dotyczące jedynie imienia i nazwiska, numeru pesel i adresu zamieszkania składającego deklarację, czyli dane które mogą być wymagane wyłącznie od osób fizycznych. Przyjęty przez Radę Gminy wzór deklaracji nie zawiera danych identyfikujących właścicieli nieruchomości niebędących osobami fizycznymi, które wymienione zostały w części C wzoru deklaracji (*składający deklarację*). Mając powyższe na uwadze, zdaniem Kolegium Izby określony w załączniku do badanej uchwały wzór deklaracji nie tylko nie ułatwia, ale wręcz uniemożliwia złożenie deklaracji właścicielom nieruchomości niebędącym osobami fizycznymi i tym samym uchwała narusza postanowienia art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ze względu na wskazane naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi 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**