

Uchwała nr 23/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 4 lutego 2026 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XLIV/262/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca),
Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Łukasz Wilkiewicz, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/262/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostującymi bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym w części dotyczącej § 5 w zakresie słów „z mocą od 1 stycznia 2026 roku” z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 w związku z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/262/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostującymi bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 8 stycznia 2026 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 4 lutego 2026 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium wzięli udział przedstawiciele Gminy Górno.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Jako podstawę do podjęcia uchwały Rada Gminy Górno wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 2a pkt 1, ust. 3 i ust. 4a oraz art. 6j. ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z treści normatywnej badanej uchwały, wynika, że Rada Gminy dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, stawkę tej opłaty oraz częściowe zwolnienie dla właścicieli kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym.

W § 5 uregulowano termin wejścia w życie uchwały, wskazując cyt.: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od 1 stycznia 2026 roku”.

Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią przepisy prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. O zakwalifikowaniu danej uchwały do katalogu aktów prawa miejscowego decyduje fakt, że jest to akt o charakterze generalnym, odnoszący się do mieszkańców, których dotyczą uregulowania tej uchwały.

Zgodnie z brzmieniem art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (w tym akty prawa miejscowego), ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin. W myśl natomiast art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została ogólna zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym okresem *vacatio legis*. Jednocześnie określono wyjątki pozwalające na: skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, pominięcie *vacatio legis* lub nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Ustawodawca nie wykluczył zatem możliwości zmodyfikowania długości podstawowego 14-dniowego *vacatio legis*, tj. zarówno jego skrócenia, jak i pominięcia (wejścia w życie uchwały w dniu ogłoszenia), a nawet wejścia w życie uchwały z mocą wsteczną. Jednakże, zgodnie z zasadami

demokratycznego państwa prawnego odstępianie od zasady 14-dniowego *vacatio legis* powinno dotyczyć jedynie sytuacji, w której zmiana stanu prawnego jest korzystna dla adresatów norm prawnych. Jeżeli bowiem projektowana zmiana ma dla nich charakter niekorzystny, to zachowanie 14-dniowego terminu jest kluczowe i spełnia funkcję gwarancyjną, umożliwiając adresatom normy podjęcie określonych działań do dnia wejścia w życie nowelizacji.

Uchwała dotycząca stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na której powstają odpady komunalne, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 7 stycznia 2026 r. pod poz. 122, co oznacza, że zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami powinna ona wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, to jest z dniem 22 stycznia 2026 r. Rada Gminy Górnio postanowiła jednak, iż „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od 1 stycznia 2026 roku”.

W ocenie Kolegium Izby regulacja § 5 uchwały narusza zasady prawidłowej legislacji, zakazu niedziałania prawa wstecz, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa. Wskazać bowiem należy, że w badanej uchwale określona została nowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy jednoczesnym wyborze nowej metody ustalenia tej opłaty. Dotychczasowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyliczona była w oparciu o wybór metody od ilości zużytej wody z danej nieruchomości. Rada Gminy w uchwale nr XLIV/262/2025, dokonała wyboru metody do ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. W uzasadnieniu uchwały nie wskazano by przeprowadzono analizę skutków wejścia w życie z datą wsteczną i okoliczności, które stanowiłyby uzasadnienie do takiego działania.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2021 r sygn.. akt III FSK 2137/21, art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09).

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawionym w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. o sygn. akt II GSK 632/10 - w przypadku skonstruowania postanowień dotyczących klauzuli wejścia w życie aktów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - w sposób naruszający te przepisy - "organ nadzoru powinien (...) pozbawić mocy obowiązywania wadliwie skonstruowany § (...) uchwały". "Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałyby niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych". Artykuł 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - stanowi, w ocenie NSA - normę powszechnie obowiązującą i ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień odnoszących się do wejścia w życie danego aktu, jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie - w sposób nieprawidłowy.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło unieważnić badaną uchwałę w części obejmującej § 5 w zakresie słów: „, z mocą od 1 stycznia 2026 roku”, gdyż zapis ten w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a normy wynikające z art. 5 tej ustawy nie znajdują zastosowania w tej sytuacji. Mając na względzie powyższe ustalenia faktyczne i prawne Kolegium RIO w Kielcach postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka