

UCHWAŁA NR 14/25/2026
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 15 lipca 2026 r.

w sprawie: Uchwały Nr XXX/240/2026 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk	8/ Radosław Hrychoreczuk
2/ Iwona Kopczyńska	9/ Aneta Jakubczak
3/ Anna Kaźmierczak	10/ Paweł Dobrzyński
4/ Bogdan Łągwa	11/ Joanna Pączek
5/ Łukasz Szczepanik	12/ Krzysztof Kozik
6/ Magdalena Budziarek	13/ Tomasz Jan Karwicki
7/ Bogusław Wenus	

po rozpoznaniu w dniu 15 lipca 2026 r. **uchwały nr XXX/240/2026 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 25 czerwca 2026 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7)

uchwała, co następuje:

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 r. poz. 1461) oraz **art. 6j ust. 3bc** w związku z **art. 6j ust. 3b** ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733) **stwierdza nieważność uchwały nr XXX/240/2026 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty w części obejmującej: § 1 ust. 4 i 5, § 2, oraz § 3 w zakresie słów: „po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od”.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Kleszczów uchwałą nr XXX/240/2026 z dnia 23 czerwca 2026 r. w § 1 ust. 1 dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zaś w § 1 ust. 2 i 3 ustaliła stawkę tej opłaty i stawkę opłaty podwyższonej.

W § 1 ust. 4 uchwały została określona ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, położonych na terenie gminy Kleszczów, zaś w § 1 ust. 5 - stawka opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego na nieruchomości albo innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w przypadku gdy właściciel takiej nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

W § 2 uchwały Rada Gminy Kleszczów postanowiła, że „Traci moc uchwała nr IX/81/2019 Rady Gminy Kleszczów z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r., poz. 3357, poz. 7317, z 2021 r. poz. 1681, z 2022 r. poz. 2716)”.

§ 3 uchwały stanowi, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 października 2026 roku.”.

Kolegium Izby dopatrzyło się sprzeczności z prawem w części badanej uchwały. Jeden zarzut odnosi się do postanowień w przedmiocie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w tym stawki opłaty podwyższonej (§ 1 ust. 4 i 5 oraz § 2 uchwały), a drugi - do postanowienia o wejściu w życie uchwały (§ 3 uchwały).

Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, 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 domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Z zacytowanego przepisu wynika, że ryczałtowa opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, ma charakter roczny. Roczny charakter tej opłaty powoduje, że uchwalona przez radę gminy ryczałtowa stawka opłaty musi obejmować cały rok kalendarzowy, a ponadto do tej opłaty w danym roku kalendarzowym nie mogą mieć zastosowania stawki ustalone w dwóch różnych uchwałach.

Stosownie do art. 6j ust. 3bc ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwała, o której mowa w art. 6j ust. 3b, może zostać podjęta bądź zmieniona do końca kwietnia danego roku. Prawidłowa interpretacja tego przepisu wymaga uznania, że uchwała w przedmiocie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (czyli uchwała, o której mowa w art. 6j ust. 3b), podjęta bądź zmieniona po dniu 30 kwietnia danego roku kalendarzowego, nie może mieć zastosowania do opłaty za dany rok kalendarzowy i powinna wchodzić w życie dopiero z dniem 1 stycznia kolejnego roku kalendarzowego. Wejście w życie aktu normatywnego (przepisu prawa) powoduje bowiem obowiązek jego stosowania przez organy władzy publicznej i obowiązek jego przestrzegania przez pozostałych adresatów aktu normatywnego (przepisu prawa).

Badana uchwała Rady Gminy Kleszczów została podjęta w dniu 23 czerwca 2026 r. tj. w terminie późniejszym niż termin ustanowiony w art. 6j ust. 3bc ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wobec czego § 1 ust. 4 i 5 uchwały, określające roczną ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, i roczną ryczałtową stawkę opłaty podwyższonej w przypadku, gdy właściciel takiej nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, nie mogą mieć zastosowania do opłaty za 2026 rok. W tej części uchwała powinna wchodzić w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2027 r. Tymczasem § 3 uchwały stanowi, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 października 2026 roku”. Postanowienie § 3 odnosi się więc nie tylko do § 1 ust. 1, 2 i 3 uchwały, regulujących metodę ustalenia opłaty i stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w

odniesieniu do nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ale również do § 1 ust. 4 i 5 uchwały, których przedmiotem jest roczna ryczałtowa stawka opłaty oraz roczna ryczałtowa stawka opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Jednocześnie, z uwagi na to, że w świetle § 2 badanej uchwały w trakcie roku kalendarzowego 2026 traci moc uchwała nr IX/81/2019 Rady Gminy Kleszczów z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 3357, poz. 7317, z 2021 r. poz. 1681, z 2022 r. poz. 2716), w Gminie Kleszczów w 2026 roku nie może mieć zastosowania ani roczna ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, ani korespondująca z nią roczna ryczałtowa stawka opłaty podwyższonej, obie określone w § 1 ust. 4 i 5 uchwały Rady Gminy Kleszczów nr IX/81/2019 z dnia 24 maja 2019 r. w brzmieniu nadanym uchwałą nr XLVII/594/2022 z dnia 26 kwietnia 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2022 r., poz. 2716). Roczny charakter opłaty powoduje bowiem, jak wcześniej zostało podniesione, że uchwalona przez radę gminy stawka opłaty musi obejmować cały rok kalendarzowy. W konsekwencji nie jest dopuszczalne stosowanie za 2026 rok stawek wynikających z dwóch różnych uchwał, jednej obowiązującej w początkowej części roku kalendarzowego i drugiej obowiązującej w pozostałej części tego roku kalendarzowego.

Z przedstawionych powodów Kolegium Izby uznało, że § 1 ust. 4 i 5 oraz § 2 badanej uchwały naruszają art. 6j ust. 3bc w związku z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stwierdzenie przez Kolegium Izby nieważności § 1 ust. 4 i 5 oraz § 2 badanej uchwały powoduje, że w odniesieniu do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, i korespondującej z nią opłaty podwyższonej, znajdują zastosowanie roczne ryczałtowe stawki opłat uchwalone przez Radę Gminy Kleszczów w § 1 ust. 4 i 5 uchwały nr IX/81/2019 z dnia 24 maja 2019 r. w brzmieniu nadanym uchwałą nr XLVII/594/2022 z dnia 26 kwietnia 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty. Natomiast do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, znajdują zastosowanie § 1 ust. 1, 2 i 3 badanej uchwały nr XXX/240/2026 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty, z dniem jej wejścia w życie. Wejście w życie uchwały nr XXX/240/2026 Rady Gminy Kleszczów z dnia 23 czerwca 2026 r. - z wyłączeniem postanowień, których nieważność stwierdza organ nadzoru - powoduje bowiem uchylenie przepisów dotychczasowych w tym przedmiocie, zgodnie z regułą *lex posterior derogat priori*.

Kolegium Izby dopatrzyło się naruszenia prawa także w postanowieniu § 3 badanej uchwały Rady Gminy Kleszczów o następującej treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 października 2026 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 (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), gdyż określa z osobną datę wejścia w życie uchwały oraz z osobną 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 określonej 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.

Rada Gminy Kleszczów w § 3 badanej uchwały z osobna określiła termin wejścia w życie uchwały, i z osobna - uzyskania przez nią mocy obowiązującej, ustanawiając przez to dwie sprzeczne ze sobą normy. Zgodnie z normą zawartą w pierwszej części § 3 badana uchwała wchodzi w życie (czyli uzyskuje moc obowiązującą) po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, przy czym ogłoszenie uchwały nastąpiło w dniu 7 lipca 2026 r. pod poz. 4853, a zgodnie z normą zawartą w drugiej części tego postanowienia badana uchwała uzyskuje moc obowiązującą (czyli wchodzi w życie) z dniem 1 października 2026 r. Kolegium Izby stwierdziło wobec tego częściową nieważność § 3 uchwały w zakresie słów: „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od”, co stanowi minimalną ingerencję organu nadzoru w stosunku do regulacji prawnej wprowadzonej przez Radę Gminy Kleszczów.

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