



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 19 stycznia 2026 r.

Poz. 554

### UCHWAŁA NR 28/85/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 18 grudnia 2025 r.

**w sprawie: uchwały Nr XXIV/94/25 Rady Miasta i Gminy Kiernozia z dnia 21 listopada 2025 r.  
w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami  
komunalnymi na terenie za Miasta i Gminy Kiernozia**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- |                           |                          |
|---------------------------|--------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Magdalena Budziarek   |
| 2/ Beata Kaczmarek        | 9/ Bogusław Wenus        |
| 3/ Roman Drozdowski       | 10/ Radosław Hrychorczuk |
| 4/ Iwona Kopczyńska       | 11/ Paweł Dobrzyński     |
| 5/ Anna Kaźmierczak       | 12/ Joanna Pączek        |
| 6/ Bogdan Łągwa           | 13/ Tomasz Jan Karwicki  |
| 7/ Łukasz Szczepanik      | 14/ Anna Adamczewska     |

Po rozpoznaniu w dniu 18 grudnia 2025 r. uchwały Nr XXIV/94/25 Rady Miasta i Gminy Kiernozia z dnia 21 listopada 2025 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta i Gminy Kiernozia, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) 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. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733) polegającego na niewyczerpaniu delegacji ustawowej w zakresie trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi poprzez brak uregulowania formy uiszczenia opłaty,

- § 39 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) polegającego na niewłaściwym wskazaniu w § 3 uchwały aktu, który traci moc,

- art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), polegającego na nieprawidłowym uregulowaniu w § 4 uchwały wejścia w życie uchwały,

stwierdza nieważność uchwały Nr XXIV/94/25 Rady Miasta i Gminy Kiernozia z dnia 21 listopada 2025 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta i Gminy Kiernozia w całości.

### Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Kiernozia w dniu 21 listopada 2025 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/94/25 w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta i Gminy Kiernozia. Uchwała ta została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 26 listopada 2025 r. i została zbadana na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 grudnia 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 61 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), w myśl którego „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”. Ustawodawca tym przepisem upoważniającym wyznaczył zakres materii podlegającej regulacji. Rada gminy musi więc uwzględnić w podejmowanym akcie dotyczącym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkie wyżej wskazane elementy, tj. termin uiszczania opłaty, częstotliwość uiszczania opłaty, tryb uiszczania opłaty, a w ramach trybu uiszczania opłaty - wskazanie czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry.

W § 1 uchwały postanowiono, że „1. *Właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, położonej na terenie Miasta i Gminy Kiernozia, jest zobowiązany do uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwanej dalej "opłatą", ustalonej zgodnie z właściwą uchwałą Rady Miasta i Gminy Kiernozia, bez wezwania. 2. Opłatę uiszcza się w łącznej wysokości za trzy miesiące kalendarzowe, w terminach: 1) do 31 marca danego roku za I kwartał - z dołu; 2) do 30 czerwca danego roku za II kwartał - z dołu; 3) do 30 września danego roku za III kwartał - z dołu; 4) do 15 grudnia danego roku za IV kwartał - z góry*”.

W ocenie Kolegium Izby tak skonstruowane postanowienie uchwały nie wyczerpuje zakresu materii podlegającej regulacji na podstawie upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż poza wskazaniem przypadków, w których opłatę uiszcza się z góry, oraz przypadków, w których opłatę uiszcza się z dołu, uchwała nie określa trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym. Rada Miasta i Gminy Kiernozia nie określiła bowiem formy (sposobu) uiszczania opłaty, w szczególności, czy opłatę należy uiszczać w gotówce w kasie Urzędu Gminy, czy można uiszczać opłatę w placówce pocztowej w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, czy można uiszczać opłatę w formie bezgotówkowej przelewem na rachunek bankowy Urzędu Miasta i Gminy, czy też przelewem na przypisane właścicielowi nieruchomości indywidualne konto bankowe. Tym samym podjęta uchwała jest wadliwa, gdyż materia w niej ujęta nie spełnia waloru kompleksowości. Zdaniem Kolegium Izby brak regulacji w tym względzie stanowi naruszenie art. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W § 3 uchwały postanowiono, że „*Traci moc uchwała Rady Gminy Kiernozia Nr XXII/136/13 z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz.U. z 2013 r. poz. 3764)*”.

Kolegium Izby stwierdza, że w przytoczonym postanowieniu została niewłaściwie wskazana uchwała, która traci moc.

Zgodnie z § 39 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy, które ustawa uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu ustawy przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie. Zasada wyrażona w tym przepisie ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 zasad techniki prawodawczej. Nie można uznać za przejaw realizacji tej zasady powołanie w postanowieniu o utracie mocy jakiegokolwiek (dowolnej, przypadkowej) uchwały podjętej przez danego prawodawcę miejscowego.

Wskazana w § 3 badanej uchwały uchwała Rady Gminy w Kiernozi Nr XXII/136/13 z dnia 20 czerwca 2013 r. - ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z 2013 r., a nie w Dzienniku Ustaw, jak mogłoby wynikać ze skrótu „Dz.U.”, ponadto nie pod poz. 3764, jak podano w § 3 uchwały (pod poz. 3764 została opublikowana uchwała w sprawie opłaty prolongacyjnej), lecz pod poz. 3765, a co więcej nosząca inny tytuł, niż podano w § 3 uchwały - jest uchwałą zmieniającą uchwałę w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a nie uchwałą w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zmieniała ona uchwałę Nr XX/127/13 Rady Gminy w Kiernozi z dnia 27 marca 2013 r.

w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 17 kwietnia 2013 r., poz. 2153).

Postanowienie o utracie mocy uchwały zmieniającej po jej wejściu w życie jest bezprzedmiotowe, (nawet gdy uchwała zmieniana obowiązuje, a w tym przypadku uchwała zmieniana utraciła moc jeszcze w 2013 roku). Przepisy zmieniające mają bowiem charakter niesamodzielny, co oznacza, że nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych, i że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które dokonują, i z tego względu po upływie dnia wejścia w życie nie mają znaczenia normatywnego i nie należą do zbioru przepisów obowiązujących w danym dniu (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt. III SA/Wr 317/12, oraz G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, WK 2016, komentarz do § 82).

Przedmiotem postanowienia zawartego w badanej uchwale o utracie mocy nie mogła być również uchwała Nr XX/127/13 Rady Gminy w Kiernozi z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 17 kwietnia 2013 r., poz. 2153), gdyż ta uchwała utraciła moc stosownie do § 4 uchwały Nr XXVI/160/13 Rady Gminy w Kiernozi z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 16 grudnia 2013 r., poz. 5616). Z kolei uchwała z dnia 6 listopada 2013 r. Nr XXVI/160/13 utraciła moc w myśl § 4 uchwały Nr VII/26/15 Rady Gminy w Kiernozi z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 3 czerwca 2015 r., poz. 2311). Przedmiotem postanowienia badanej uchwały o utracie mocy powinna być ta właśnie uchwała Nr VII/26/15 Rady Gminy w Kiernozi z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z dnia 3 czerwca 2015 r. pod poz. 2311.

Niewłaściwe wskazanie w badanej uchwale „*uchwały Rady Gminy Kiernozia Nr XXII/136/13 z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz.U. z 2013 r. poz. 3764)*” jako tej, która traci moc, zamiast uchwały Nr VII/26/15 Rady Gminy w Kiernozi z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 3 czerwca 2015 r., poz. 2311) jest niezgodne z zasadą wyrażoną w § 39 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" i wprowadza w błąd adresatów norm prawa miejscowego obowiązującego na terenie Miasta i Gminy Kiernozia.

W § 4 uchwały postanowiono, że „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2026 rok*”.

Zdaniem Kolegium Izby regulacja zawarta w § 4 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. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt normatywny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie aktu normatywnego oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji adresaci norm zawartych w danym akcie mają obowiązek ich przestrzegania, a organy stosujące prawo mają obowiązek je stosować. Akt normatywny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., sygn. akt K 14/95, wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt IPZP 12/96). Ze względu na zasadę jednolitości terminologicznej prawodawca powinien stosować tylko jeden z tych zwrotów w tekstach aktów prawnych, a „wejście w życie” jest zwrotem najwłaściwszym dla przepisów prawnych. Także § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stosowany odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego w myśl § 143 tego załącznika, określający standardowe wzory przepisu o wejściu w życie, nie posługuje się określeniem uzyskania „mocy obowiązującej” przez ustawę, lecz

pojęciem „ustawa wchodzi w życie...”. Jedyne w § 51 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zostały użyte dwa określenia: „ustawa wchodzi w życie... z mocą od dnia ...”. Tym wzorem można się jednak posłużyć wyłącznie w przypadku nadania aktowi normatywnemu, z poszanowaniem zasad demokratycznego państwa prawnego, tzw. mocy wstecznej.

Przepis końcowy nie może być zredagowany tak, jak § 4 uchwały, gdyż zawiera dwie wykluczające się normy prawne. Zgodnie z pierwszą z tych norm uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, które nastąpiło w dniu 5 grudnia 2025 r. (poz. 1135). Zgodnie z drugą z tych norm uchwała uzyskuje moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2026 r. Skoro wejście w życie aktu normatywnego i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt normatywny są zdarzeniami tożsamymi, to normy zawarte w § 4 uchwały są ze sobą sprzeczne. Nieprawidłowe określenie terminu wejścia aktu prawa miejscowego w życie stanowi naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności przepisu uchwały, który tę kwestię reguluje.

Z wyżej wymienionych powodów orzeczono o nieważności uchwały Nr XXIV/94/25 Rady Miasta i Gminy Kiernoza z dnia 21 listopada 2025 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta i Gminy Kiernoza 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 Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium  
Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk