



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 10 sierpnia 2022 r.

Poz. 4075

**UCHWAŁA Nr XXII/63/2022**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy**  
**z dnia 3 sierpnia 2022 r.**

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr LVI/1166/2022 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) i 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), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

**uchwała, co następuje:**

stwierdza nieważność uchwały Nr LVI/1166/2022 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części dotyczącej § 7 uchwały, w zakresie słów „,i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2022 r.”.

**Uzasadnienie**

Rada Miasta Bydgoszczy podjęła w dniu 29 czerwca 2022 r. uchwałę Nr LVI/1166/2022 w sprawie ustalania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 6 lipca 2022 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 3 sierpnia 2022 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.), w związku z treścią § 4 zarządzenia Nr 4/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium i Składów Orzekających Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, zmienionego zarządzeniem Nr 7/2021 z dnia 27 maja 2021 r., pismem o sygn. RIO-KA-4010-XXII-2/2022 z dnia 26 lipca 2022 r., Prezydent Miasta Bydgoszczy - Pan Rafał Bruski oraz Przewodnicząca Rady Miasta Bydgoszczy - Pani Monika Matowska zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium i poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 1 lipca 2022 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Bydgoszczy dokonała ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta. W § 7 badanej uchwały postanowiono, że "Uchwała podlega

ogłoszeniu w dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2022 r.”.

W dniu 1 sierpnia 2022 r. do tut. Izby wpłynęło pismo znak BOK-I.3137.10.1699.2022 podpisane przez Zastępcę Prezydenta Miasta Bydgoszczy, w którym ustosunkował się on do wstępnych wyników badania nadzorczego. W przedłożonym piśmie wskazał, że przedmiotowa uchwała zastąpiła obowiązującą dotychczas uchwałą Nr XXI/345/15 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2015 r. poz. 4158) zmienioną uchwałami: Nr XLVI/947/17 z dnia 21 czerwca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2017 r. poz. 2700); Nr XVIII/419/19 z dnia 27 listopada 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2019 r. poz. 6683); Nr XXV/637/20 z dnia 24 czerwca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2020 r. poz. 3399) oraz Nr XXXI/723/20 z dnia 25 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2020 r. poz. 5949).

Ponadto, poinformował, że wszelkie różnice pomiędzy uchwałą dotychczasową a uchwałą nową mają wyłącznie charakter redakcyjny. Podkreślił, że kluczowe elementy obu uchwał, tj. stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (stawki opłaty podstawowej, jak i stawki opłaty podwyższonej) są tożsame. Tym samym w jego ocenie nie uległa w żaden sposób zmianie sytuacja prawna adresatów uchwały - właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Bydgoszczy, co jego zdaniem dowodzi, że w przedmiotowej sprawie na skutek uchwalenia kontrolowanej uchwały nie doszło do zmiany treści obowiązujących norm prawnych, lecz zmiany przepisów, w których normy te zostały zakodowane.

Podniósł, iż wyłącznym powodem podjęcia badanej uchwały - co zostało przedstawione w uzasadnieniu jej projektu - był przepis przejściowy zawarty w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648), w myśl którego uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. uchwała w sprawie stawek opłat za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości zachowuje moc do dnia wejścia w życie nowej uchwały, podjętej na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2022 r. Dalej wyjaśnił, że powyższy przepis przejściowy został wprowadzony w związku z nowelizacją art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającego na dodaniu do tego przepisu zdania drugiego w brzmieniu:

"Przez zadeklarowaną liczbę pojemników lub worków rozumie się iloczyn liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz liczby ich opróżnień lub odbiorców wynikającej z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych określonych na podstawie art. 6r ust. 3 i 3b albo harmonogramu odbioru odpadów komunalnych dla danej nieruchomości."

Wskazał, że przedmiotowa nowelizacja - jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej - miała na celu „doprecyzowanie” sposobu naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, co zdaniem projektodawców zmiany ustawy „wynika z możliwości kilkakrotnego odbierania odpadów z tego samego pojemnika na odpady komunalne w ciągu miesiąca. Dlatego koniecznym było doprecyzowanie podstawy naliczania opłaty przez dodanie dodatkowego czynnika, jakim jest liczba opróżnień pojemnika w miesiącu.

W podsumowaniu złożonych wyjaśnień, wskazał, iż w celu uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości co do obowiązywania na terenie Miasta Bydgoszczy prawidłowo określonych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wyeliminowania potencjalnych sporów administracyjnych i sądowno-administracyjnych - Rada Miasta podjęła decyzję o podjęciu nowej - aczkolwiek pod względem merytorycznym (treściowym) tożsamej - uchwały będącej przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego. Jednocześnie zaznaczył, że w jego ocenie działania Rady Miasta były zbędne, gdyż cel ten był osiągnięty jeszcze przed podjęciem badanej uchwały, bowiem znowelizowane przepisy potwierdziły rozwiązanie przyjęte uprzednio przez Radę Miasta, a działania zostały podjęte z daleko posuniętej ostrożności procesowej mającej na względzie liczne rozbieżności w orzecznictwie sądowym ujawniające się w szeregu przypadków wiele miesięcy od wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Dodał, iż mając na uwadze powyższe okoliczności, a przede wszystkim brak wpływu dokonanej nowelizacji (zastąpienia dotychczasowej uchwały Nr XXI/345/15 uchwałą nową Nr LVI/1166/22), Rada Miasta zdecydowała się na skrócenie okresu *vacatio legis*, a na taką możliwość pozwala przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 200 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a uzasadnieniem dla zastosowania tego przepisu był przede wszystkim termin dostosowawczy wynikający z art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej, po upływie którego istniało potencjalne ryzyko powstania

sporów co do dalszego obowiązywania dotychczasowej uchwały w zakresie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

Kończąc składane wyjaśnienia Zastępca Prezydenta Miasta Bydgoszczy wniósł o umorzenie wszczętego postępowania nadzorczego w całości z uwagi na zgodność badanej uchwały z przepisami prawa lub w przypadku nie podzielenia tej argumentacji przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o uznanie badanej uchwały, jako podjętej z nieistotnym naruszeniem prawa.

Jednocześnie Prezydent Miasta Bydgoszczy upoważnił Panią Klaudię Subutkiewicz - Dyrektora Biura Zarządzania Gospodarką Odpadami Komunalnymi Urzędu Miasta Bydgoszczy do reprezentowania Miasta Bydgoszczy podczas posiedzenia kolegium w dniu 3 sierpnia 2022 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyła Pani Klaudia Subutkiewicz, która podtrzymała stanowisko Miasta Bydgoszczy złożone w pisemnym wyjaśnieniu i wniosła o dopuszczenie skrócenia okresu *vacatio legis*.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wskazuje, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dotyczące opłat ponoszonych przez jej mieszkańców stanowią przepisy prawa miejscowego. O zakwalifikowaniu danej uchwały do aktów prawa miejscowego decyduje fakt, że jest to akt ogólny o charakterze generalnym odnoszący się do mieszkańców danej gminy i podmiotów funkcjonujących na jej terenie, regulujący w sposób bezpośredni ich prawa i obowiązki oraz kształtujący ich sytuację prawną. Badana uchwała wypełnia wymienione powyżej przesłanki i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 30 czerwca 2022 r. pod pozycją 3403. W związku z powyższym zapis o wejściu w życie uchwały z dniem 1 lipca 2022 r. stanowi o skróceniu wymaganego przez prawo *vacatio legis*.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 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 temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Na mocy art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297) rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dokonuje wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowane odpadami komunalnymi od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Wobec powyższego, termin wejścia w życie badanej uchwały należało określić zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, z którego jak wskazano wyżej wynika, że uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Wyznaczony przez niniejszy przepis 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za "minimalny standard" (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 92). Badany akt prawa miejscowego podjęty został przez Radę Miasta Bydgoszczy w dniu 29 czerwca 2022 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 30 czerwca 2022 r., zatem uregulowanie w § 7 uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem 1 lipca 2022 r. oznacza niezachowanie minimalnego, przewidzianego przepisem *vacatio legis*. W ocenie Kolegium Izby, takie postanowienie narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Odnosząc się do wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Bydgoszczy wskazać należy, że w zakresie analizowanej uchwały nie zachodzą przesłanki unormowane w art. 4 ust. 2 ustawy, bowiem nie występuje uzasadniony przypadek, w wyniku którego badana uchwała musiałaby wejść w życie w terminie krótszym niż 14 dni. Akty normatywne powszechnie obowiązujące mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ich ogłoszenia wyłącznie "w uzasadnionych przypadkach".

Doktryna podkreśla wyjątkowość powyższego rozwiązania oraz konieczność wystąpienia obiektywnych przesłanek o charakterze zewnętrznym, wskazując przy tym na dwie zasady:

- 1) prawodawca może wprowadzić akt normatywny powszechnie obowiązujący z *vacatio legis* krótszym niż 14 dni tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości;
- 2) prawodawca ma obowiązek określenia przyczyn takiego odstępstwa w uzasadnieniu danego aktu, wykazując jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania.

Obydwie ww. zasady wyrażane są w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 92).

Rada Miasta Bydgoszczy w uzasadnieniu uchwały nie wykazała w żaden sposób niezbędności odstępstwa od zachowania minimalnego, określonego przepisem okresu między publikacją aktu, a jego wejściem w życie. Konieczność podjęcia badanej uchwały uzasadniono zapisem art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach, który obliguje do podjęcia nowej uchwały na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do dnia 30 czerwca 2022 r. Przedmiotowa ustawa została opublikowana w dniu 8 września 2021 r. i weszła w życie w dniu 23 września 2021 r., co umożliwiło jednostkom samorządu terytorialnego w dostatecznym okresie czasowym, wprowadzenie zmian w dotychczas obowiązujących aktach prawa miejscowego, podjętych w oparciu o przepisy art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby nie podziela również argumentacji skrócenia okresu *vacatio legis* dla badanej uchwały, przedstawionej w przekazanych w dniu 1 sierpnia 2022 r. wyjaśnieniach przez Zastępcę Prezydenta Miasta Bydgoszczy oraz złożonych przez Panią Klaudię Subutkiewicz - Dyrektora Biura Zarządzania Gospodarką Odpadami Komunalnymi Urzędu Miasta Bydgoszczy podczas posiedzenia kolegium w dniu 3 sierpnia 2022 r. W trakcie posiedzenia kolegium, działająca z upoważnienia Prezydenta Miasta Bydgoszczy, Pani Klaudia Subutkiewicz wyraziła pogląd o prawidłowości kwestionowanego zapisu uchwały na gruncie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zauważenia wymaga, iż w trakcie składanych wyjaśnień osoba reprezentująca Miasto Bydgoszcz wielokrotnie podkreślała, że długo były prowadzone analizy i rozważania nad zasadnością podjęcia uchwały będącym przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego. Kolegium Izby wskazuje, iż w podjętej w dniu 29 czerwca 2022 r. uchwale Nr XLVI/1166/2022 w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie uzasadniono tak szybkiego jej wejścia w życie. Stanowisko to podzielił w trakcie składanych wyjaśnień podczas posiedzenia Kolegium Izby przedstawiciel Miasta Bydgoszczy, jednocześnie zaznaczając, że działania Rady Miasta Bydgoszczy podjęte zostały z daleko posuniętej ostrożności procesowej mając na względzie liczne rozbieżności w orzecznictwie sądowym ujawniające się w szeregu przypadków wiele miesięcy od wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W podsumowaniu składanych wyjaśnień w trakcie posiedzenia Kolegium Izby osoba reprezentująca Miasto Bydgoszcz wskazała, że uzasadnieniem dla zastosowania przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych był termin dostosowawczy wynikający z art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej, po upływie którego istniało potencjalne ryzyko powstania sporów co do dalszego obowiązywania dotychczasowej uchwały w zakresie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanymi przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

W tym miejscu wskazać należy, że art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej mówi wprost o tym, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1 przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowuje moc do dnia wejścia w życie nowej uchwały podjętej na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2022 r. Tak więc wszystkie uchwały podjęte na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów art. 6k ust. 1 pkt 2 wygasają najpóźniej z dniem 30 czerwca 2022 r.

Przepis przejściowy nie zawierał brzmienia o dostosowaniu z dniem 1 lipca 2022 r. uchwał do obowiązujących przepisów prawa, a zatem przedstawiona przez Miasto Bydgoszcz argumentacja, za tak krótkim wejściem w życie przedmiotowej uchwały, w oparciu o zapisy art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest nietrafna.

W ocenie Kolegium Izby, podjęcie przedmiotowej uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie wynikało z okoliczności nagłych konieczności ochrony konstytucyjnych wartości lub innego, ważnego interesu, uzasadniającego wejście uchwały w życie w terminie 1 dnia od ogłoszenia. Jediną okoliczność ku skróceniu obowiązkowego terminu *vacatio legis* stanowiło w niniejszym przypadku zbyt późne uchwalenie aktu prawa miejscowego w stosunku do terminu wygaśnięcia aktu poprzedniego, a była to okoliczność zależna wyłącznie od Rady Miasta Bydgoszczy. Tak pojmowana dopuszczalność stosowania odstępstw prowadziłyby do stwierdzenia, że każdy akt prawa miejscowego, podjęty przez organ stanowiący zbyt późno, może wchodzić w życie z niezachowaniem ustawowego *vacatio legis*.

Mając na względzie wskazaną argumentację, Kolegium Izby podjęło uchwałę jak w sentencji.

**Pouczenie:**

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Daniel Jurewicz