



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 16 kwietnia 2025 r.

Poz. 2627

UCHWAŁA NR KI.411.75.2025

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie

z dnia 9 kwietnia 2025 r.

znak sprawy: KI.43.108.19.2025

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7)

o r z e k a

**o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr 26/X/2025 Rady Gminy Łącko z dnia 21 marca 2025 r.
w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami
komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.**

UZASADNIENIE

Uchwała Nr 26/X/2025 Rady Gminy Łącko z dnia 21 marca 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 24 marca 2025 roku. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 28 marca 2025 roku, pod pozycją 1927.

Podejmując uchwałę Nr 26/X/2025 Rada Gminy Łącko powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.), art. 6m ust. 1a i ust. 1b oraz art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 399 z późn. zm.).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr 26/X/2025 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając, co następuje:

W myśl przepisu art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.), 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:

- 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b ww. ustawy, 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 r. 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) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.) oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
- 2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
 - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
 - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Stosownie do art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wypełniając dyspozycję wynikającą z przywołanych powyżej przepisów Rada Gminy Łącko badaną uchwałą określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy położonej na terenie Gminy Łącko. Wzór deklaracji stanowi załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały.

W uchwale Nr 26/X/2025 Rada Gminy Łącko zawarła m.in. informacje o terminach złożenia pierwszej deklaracji oraz nowej deklaracji składanej w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 2 uchwały Rada Gminy Łącko postanowiła, iż cyt.:

- „1. Właściciel nieruchomości obowiązany jest złożyć deklarację, o której mowa w § 1 w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca.*
- 2. W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany.”.*

Informacje o terminach składania deklaracji Rada Gminy Łącko zawarła również we wzorze Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonym w załączniku nr 1 do badanej uchwały, w części „Pouczenie” w pkt 3 i 4, wskazując, iż cyt.:

- „3) Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć deklarację do Wójta Gminy Łącko o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca.*
- 4) W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana, będących podstawą ustalenia wysokości opłaty.”.*

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec. Zgodnie z art. 6m ust. 11 pkt 1 ww. ustawy, pierwszą deklarację o wysokości opłaty składa się w terminie 14 dni odpowiednio od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości albo w lokalu w budynku wielolokalowym objętym uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1, lub wytworzenia na danej nieruchomości lub w danym lokalu odpadów komunalnych. Natomiast ust. 2 tego artykułu jednoznacznie wskazuje, że w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.

Kolegium Izby stwierdziło, że zapisem zawartym w § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Łącko w sposób nieuprawniony wyznaczyła inny termin na złożenie nowej deklaracji w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomimo tego, iż ustawodawca w ww. przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sposób wyczerpujący i jednoznaczny uregulował termin na złożenie nowej deklaracji. Przepis art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na organ stanowiący obowiązek zawarcia w uchwale określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, informacji o terminach składania deklaracji, które zostały ustalone w ustawie. Natomiast ustalenie w akcie prawa miejscowego terminów składania deklaracji innych niż ustawowe wykracza poza delegację ustawową.

Należy wskazać, że akty prawa miejscowego, do których zalicza się przedmiotowa uchwała Nr 26/X/2025 Rady Gminy Łącko z dnia 21 marca 2025 r., winny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia. Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 i 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Ponadto w § 4 badanej uchwały Rada Gminy Łącko postanowiła, cyt. „*Traci moc uchwała Nr 23/III/2018 Rady Gminy Łącko z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz uchwała Nr 150/XVII/2019 Rady Gminy Łącko z dnia 29 października 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 r. sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.*”.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, iż uchwała Nr 23/III/2018 Rady Gminy Łącko z dnia 28 grudnia 2018 r. - wskazana w § 4 badanej uchwały, została uchylona na mocy § 3 uchwały Nr 150/XVII/2019 Rady Gminy Łącko z dnia 29 listopada 2019 roku. Kolegium Izby ustaliło natomiast, że nadal w obrocie prawnym pozostaje uchwała Nr 74/XIV/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 30 października 2015 roku w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, która w § 5 tiret trzecie zawiera postanowienia o utracie mocy uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Łącko z dnia 3 lipca 2015 roku.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Kolegium Izby zauważa, iż w obecnej sytuacji Rada Gminy Łącko ponownie uchyla uchwałę Nr 23/III/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r., zaś pozostawia w obiegu prawnym uchwałę Nr 74/XIV/2015 z dnia 30 października 2015 roku. W konsekwencji w przestrzeni prawnej, po wejściu w życie aktualnie badanej uchwały Nr 26/X/2025 Rady Gminy Łącko z dnia 21 marca 2025 r., miałyby funkcjonować dwie uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, co jest niedopuszczalne. Kolegium Izby wskazuje, iż procedowanie nad tym samym przedmiotem przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest możliwe w sytuacji, gdy poprzednio ustanowione normy w tym zakresie zostaną przez radę znowelizowane. Zgodnie bowiem z § 14 ust. 2 oraz w § 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), jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) ta powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające. Oznacza to, iż jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny, w ten sposób by jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne. Ponadto w § 39 ust. 1 załącznika do rozporządzenia wyraźnie wskazano, iż w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy (uchwały) lub poszczególne przepisy, które ustawa (uchwała) uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (uchwale). W badanej uchwale Rada Gminy Łącko normując sprawę już wcześniej przez nią rozstrzygniętą, nie określiła, wymaganych przez zasady legislacyjne przepisów przejściowych, dostosowujących ani uchylających, odnoszących się do wcześniej podjętej uchwały. Pozostawienie w obiegu prawnym dwóch norm prawnych, regulujących tę samą kwestię na terenie Gminy Łącko bez zastosowania norm derogacyjnych jest prawnie niedopuszczalne. Stanowisko to znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17 marca 2009 r., sygn. akt: II SA/Op 33/09, w którym Sąd stwierdził, cyt. „W związku z tym, że ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, wskazać należy, że organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji. W doktrynie prawoznawstwa podkreśla się, iż do elementarnych zasad techniki prawodawczej należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej. Powyższe reguły wynikają z przepisów § 82 i § 86 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zamieszczonych w dziale II, mających z mocy § 143 zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowiących, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozbawienie wątpliwości które akty obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów, przy czym z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie (...).”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, uwzględniając powyższe, uznało stwierdzone nieprawidłowości jako istotne naruszenie prawa i na posiedzeniu w dniu 2 kwietnia 2025 roku postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr 26/X/2025 z dnia 21 marca 2025 roku Rady Gminy Łącko. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Gminę Łącko o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Gminy.

W związku z tym, że Gmina Łącko nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia ani w wyznaczonym terminie nie usunięto wskazanych nieprawidłowości, po ponownym rozpoznaniu

sprawy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 9 kwietnia 2025 roku postanowiło orzec, jak w sentencji uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska