

## UCHWAŁA NR II.6.K.2026

### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 15 stycznia 2026 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXVI/286/2025 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej**

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. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXVI/286/2025 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w zakresie:
- § 3 ust. 2 zdanie drugie o treści: „Układ informacji i powiązań między nimi określony został w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych.”,
  - § 6 ust. 2.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XXVI/286/2025 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 30 grudnia 2025 r., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153). Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwagi na zaniechanie wypełnienia ustawowej delegacji do ustalenia układu informacji i powiązań między nimi w celu umożliwienia składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ponadto, organ nadzoru powziął wątpliwości w zakresie skrócenia *vacatio legis* przedmiotowej uchwały, które nastąpiło na skutek określenia w § 6 ust. 2, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r., przy jednoczesnym opublikowaniu aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 30 grudnia 2025 r. We wstępnej ocenie Kolegium, powyższe nie znajdowało oparcia w przepisach art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono organy Miasta Koszalin pismem z dnia 9 stycznia br. (znak: K.420.2.2026). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 15 stycznia 2026 r. oraz że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 15 stycznia 2026 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele jednostki, którzy w zakresie dotyczącym wątpliwości podniesionych we wszczęciu postępowania nadzorczego podzielili wstępną ocenę organu nadzoru oraz wniesli o stwierdzenie nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Zadeklarowano również skorygowanie przez organ stanowiący zapisów uchwały poprzez stosowne uzupełnienie jej postanowień w celu doprowadzenia do zgodności z przepisami prawa.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa, 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, 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.U.UE.L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm. 4) 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.

Realizując ustawową delegację, Rada Miejska w Koszalinie badaną uchwałą określiła elementy wymienione w pkt 1 i 2 lit. b i c. W zakresie wymogu, o którym mowa w pkt 2 lit. a, Rada Miejska w § 3 ust. 2 uchwały określiła format deklaracji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej (XML), a następnie wskazała, iż „Układ informacji i powiązań między nimi określony został w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania

i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych”. W ocenie organu nadzoru odesłanie do przepisów rozporządzenia, określającego ogólne zasady sporządzania dokumentów elektronicznych, nie wypełnia obowiązku ustalenia w drodze aktu prawa miejscowego układu informacji i powiązań między nimi dla deklaracji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez właścicieli nieruchomości na terenie Miasta Koszalina. Wobec powyższego Kolegium postanowiło o stwierdzeniu nieważności badanej uchwały w zakresie § 3 ust. 2 zd. drugie, z uwagi na istotne naruszenie przepisu art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Miejska w Koszalinie w drodze w § 6 ust. 1 postanowiła, że: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego”, natomiast w ust. 2 tego paragrafu ustaliła termin jej wejścia w życie w następujący sposób: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.” Podkreślenia wymaga, że ogłoszenie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego nastąpiło pod poz. 6074, w dniu 30 grudnia 2025 r.

Uwzględniając wskazane okoliczności dotyczące publikacji badanej uchwały, w ocenie Kolegium doszło do skrócenia przez organ stanowiący, wymaganego przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 14 - dniowego okresu poprzedzającego wejście w życie aktu prawnego (tzw. *vacatio legis*). Zgodnie z tym przepisem, 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.

Kolegium Izby wskazuje, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego.

W ocenie organu nadzoru cytowany zapis § 6 ust. 2 istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W myśl art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, 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 (ust. 1). 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 (ust. 2).

Na gruncie przyczyn uzasadniających odstępianie od wymogu zachowania 14-dniowego okresu *vacatio legis*, wykształciła się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, której przykłady należy w tym miejscu przytoczyć.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., (sygn. akt II SA/Lu 185/19): „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać*

*nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić vacatio legis, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu vacatio legis krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając vacatio legis stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu vacatio legis wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie."*

Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 5 lipca 2023 r. (sygn. akt I SA/Sz 275/23) wskazując, że: *„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 (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Jedynie 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 (art. 4 ust. 2 ustawy). Przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (art. 6 ust. 1 ustawy). W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się między innymi akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (art. 13 pkt 2 ustawy). Nakaz zachowania odpowiedniej vacatio legis, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Nowe regulacje prawne powinny być wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniej vacatio legis. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. orzeczenia TK z dnia: 15 grudnia 1997 r., K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69, 4 stycznia 2000 r., K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1)."*

Kolejno, w wyroku z dnia 27 sierpnia 2025 r. (sygn. akt III FSK 446/25) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił co następuje: *„Podstawową funkcją vacatio legis jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego stanu prawnego. Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych. W konsekwencji realizacji tej funkcji ochronnej oraz uwzględniając regułę interpretacyjną, że wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (exceptiones non sunt extendendae), odstępstwa ujęte w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych należy wyklądać ściśle. Normodawca (w realiach sprawy rada gminy) może więc wprowadzić akt normatywny powszechnie obowiązujący z vacatio legis krótszym niż 14 dni tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości oraz ma obowiązek uzasadnić takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu, wykazując jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania.(...) To rzeczą organu stanowiącego gminy jest taka organizacja pracy nad uchwałą, aby akt prawa miejscowego został uchwalony i opublikowany w należytych czasie."*

Podzielając ocenę prawną, prezentowaną w judykaturze na tle zagadnienia, które wyłoniło się w toku postępowania nadzorczego dotyczącego § 6 ust. 2 badanej uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie doszło do wniosku, że nieprawidłowe określenie terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego, w połączeniu z faktem jego publikacji w dzienniku urzędowym w dniu 30 grudnia 2025 r., w sposób istotny narusza art. 4

ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie Kolegium, w przypadku wszystkich aktów normatywnych prawodawca lokalny powinien ustanowić *vacatio legis* odpowiednie do ich treści i charakteru. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata uchwalonych norm. Ewentualne odstępstwa w powyższym zakresie, w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, powinny zostać uzasadnione przez organ stanowiący.

Powyższa ocena organu nadzoru implikuje stwierdzenie nieważności badanej uchwały w zakresie § 6 ust. 2 o treści: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.”.

Konsekwencją usunięcia z obrotu prawnego kwestionowanego zapisu jest wejście w życie przedmiotowej uchwały zgodnie z regułą cyt. art. 4 ust. 1 ustawy tj. po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Z racji powyższego zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego – w drodze niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego - § 3 ust. 2 zd. drugie oraz § 6 ust. 2 badanej uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jednocześnie zdaniem Kolegium nie zachodzą w przedmiotowym przypadku przesłanki stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości, ze względu na możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego tylko zakwestionowanej jej części, bez uszczerbku dla treści uchwały w pozostałym zakresie.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie  
**Marek Fras**  
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)*