

Uchwała nr 4/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 stycznia 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Kunice nr XIX/152/25
z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty
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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Kunice nr XIX/152/25 z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zakresie:

- 1) § 6 — wobec istotnego naruszenia 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),
- 2) pkt H „Informacja dotycząca rodzin wielodzietnych ubiegających się o zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” załącznika do uchwały, w części obejmującej: „Wykaz numerów Kart Dużej Rodziny wraz z terminem ważności dotyczących rodzin wielodzietnych zamieszkujących nieruchomości stanowiącą (lub będącą we władaniu opisanym w art. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) składającego deklarację (uzupełnić tylko dane dotyczące dzieci)” wraz z poz. 1–8, w których zawarto wymóg podania danych posiadacza Karty Dużej Rodziny, numeru Karty Dużej Rodziny i daty jej ważności — wobec istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733),
- 3) pkt M „Oświadczenia” załącznika do uchwały, w którym zawarto oświadczenie o treści: „Świadoma(y) odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, wynikającej z art. 233 Kodeksu Karnego, oświadczam, że wszystkie podane przeze mnie dane są zgodne z prawdą.” — wobec braku podstawy prawnej do zamieszczenia w uchwale wymogu złożenia takiego oświadczenia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Kunice nr XIX/152/25 z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 29 grudnia 2025 roku.

W § 6 uchwały zawarto następującą regulację: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.”.

Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 12 stycznia 2026 r. pod poz. 155. W związku z powyższym zapis § 6 uchwały nadaje jej wsteczną moc obowiązującą.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Na poziomie ustawowym zagadnienie wejścia w życie aktów normatywnych regulują art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), które są rozwinięciem przepisów konstytucyjnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 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. Jest to zasada, od której wyjątek stanowi dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym 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.

Uwzględniając powyższe ustalenia oraz brak przesłanek uzasadniających nadanie badanej uchwały wstecznej mocy obowiązującej, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowanie zawarte w § 6 tej uchwały w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 632/10 (orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w przypadku skonstruowania postanowień dotyczących klauzuli wejścia w życie aktów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych — w sposób naruszający te przepisy — „organ nadzoru powinien [...] pozbawić mocy obowiązywania wadliwie skonstruowany § [...] uchwały. Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałyby niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”. Artykuł 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi zatem, w ocenie NSA, normę powszechnie obowiązującą i ma zastosowanie zarówno w przypadku gdy dany akt nie zawiera postanowień odnoszących się do wejścia w życie danego aktu, jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy, jak to miało miejsce w § 6 badanej uchwały.

Badaną uchwałą Rada Gminy Kunice — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) oraz art. 6m i art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733), zwanej dalej „u.c.p.g.” — określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy Kunice, stanowiący załącznik do uchwały. We wzorze w pkt H „Informacja dotycząca rodzin wielodzietnych ubiegających się o zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” w części obejmującej: „Wykaz numerów Kart Dużej Rodziny wraz z terminem ważności dotyczących rodzin wielodzietnych zamieszkujących nieruchomość stanowiącą (lub będącą we władaniu opisanym w art. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) składającego deklarację (uzupełnić tylko dane dotyczące dzieci)” zawarto wymóg podania danych posiadacza Karty Dużej Rodziny, numeru Karty Dużej Rodziny i daty jej ważności (poz. 1–8).

Wymagane dane nie stanowią informacji niezbędnych do korzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 6k ust. 4 u.c.p.g. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1214, z późn. zm.), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1512), zwanej dalej „u.k.d.r.”. W myśl art. 4 u.k.d.r. przez rodzinę wielodzietną rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu łącznie, co najmniej troje dzieci bez względu na ich wiek. Zgodnie natomiast z art. 2 u.k.d.r. karta jest środkiem identyfikującym członka rodziny wielodzietnej, poświadczającym jego prawo do uprawnień ustalonych w trybie określonym w tej ustawie lub przyznanych na podstawie odrębnych przepisów. Prawo do jej posiadania przysługuje tylko członkowi rodziny wielodzietnej, kartę wydaje się na wniosek członka takiej rodziny (art. 4 ust. 1 i art. 10 ust. 1 u.k.d.r.).

Z powyższego wynika, że zwolnienie obejmuje rodziny wielodzietne spełniające kryteria wynikające z ustawy o Karcie Dużej Rodziny, a nie rodziny, których członkowie posiadają Kartę Dużej Rodziny. Tym samym wymóg podania danych posiadacza Karty Dużej Rodziny, numeru Karty Dużej Rodziny i daty jej ważności — ustanowiony w pkt H wzoru deklaracji — nie jest niezbędny do ustalenia prawa do korzystania ze zwolnienia, o którym mowa w przywołanym wyżej art. 6k ust. 4 u.c.p.g. i podjętej na tej podstawie uchwały Rady Gminy Kunice nr VII/53/24 z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty na terenie Gminy Kunice. Wskazania wymaga również, że żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do żądania podawania przez właścicieli nieruchomości informacji obejmujących dane osób zamieszkujących nieruchomość.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w badanej uchwale wymogu podania wskazanych informacji wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania treści badanej uchwały.

We wzorze deklaracji w pkt M „Oświadczenia” zawarto z kolei zapis o następującej treści: „Świadoma(y) odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, wynikającej z art. 233 Kodeksu Karnego, oświadczam, że wszystkie podane przeze mnie dane są zgodne z prawdą”.

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów — w szczególności przywołany art. 6n ustawy — nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający deklarację obowiązku podania danych czy informacji pod groźbą odpowiedzialności karnej. Nałożenie na składającego deklarację takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15) wskazał, że: „Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas — w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji — możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy [...] nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać”.

Ponadto analiza badanej uchwały wykazała, że w pkt K wzoru deklaracji pn. „Objaśnienia” w ppkt 3 błędnie wskazano na art. 6m ust. 11 pkt 1 u.c.p.g., zamiast na art. 6m ust. 1¹ pkt 1 tej ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Kunice przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Joanna Radziejka