



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 2 października 2025 r.

Poz. 2243

UCHWAŁA NR 223/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 25 września 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXIII/386/2025 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 6m ust. 1, art. 6n ust. 1 pkt 1, art. 6n ust. 2 oraz art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2025 r., poz. 733) oraz § 2 i § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2025 r. Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego podjęła uchwałę Nr XXIII/386/2025 w sprawie określenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 2 września 2025 r. i została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Samorząd terytorialny i jego organy działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą zadania obejmujące sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 5 września 2025 r. pod poz. 1979.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdziło, że nieprawidłowo wskazano organ we wzorach deklaracji, tj.:

1) w załączniku nr 1 DJ - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy,

2) w załączniku nr 2 DJN - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części stanowi nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne,

3) w załączniku nr 3 DWN - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi.

W powyższych deklaracjach, na stronie 1 jako organ wskazano - Miejskie Odpady Komunalne w Gorzowie Wielkopolskim, ul. Sikorskiego 4, 66-400 Gorzów Wielkopolski, czym istotnie naruszono art. 6m ust. 1, art. 6n ust. 1 pkt 1 oraz art. 6q ust. 1 powołanej wyżej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 6m ust. 1 ww. ustawy deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta:

1) właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy;

2) osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1;

3) właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2, a właściciele nieruchomości nie złożyli skutecznego oświadczenia, o którym mowa w art. 6c ust. 3b.

Na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy 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: 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. 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.

Natomiast w art. 6q ust. 1 ww. ustawy określono, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego - zarządowi związku międzygminnego.

Z cytowanych wyżej przepisów wynika, że właściwym organem w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

Kolegium Izby wskazuje, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, stosownie do art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.). Zgodnie z powołanym wyżej art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia

konkretnego działania. Organy te nie mogą zatem podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 28.10.2015 r., wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wskazać także należy wyrok NSA z dnia 31.12.2003 r., wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 2572/02 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), który orzekł, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W ocenie Kolegium Izby wskazanie we wzorach deklaracji organu - Miejskich Odpadów Komunalnych w Gorzowie Wielkopolskim stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.

We wszystkich trzech wzorach deklaracji, stanowiących załącznik nr 1, 2 i 3 do badanej uchwały, w części F. Informacja o przetwarzaniu danych osobowych - w pkt 1 wskazano, że administratorem danych osobowych zawartych w deklaracjach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi są Miejskie Odpady Komunalne w Gorzowie Wielkopolskim z siedzibą przy ul. Sikorskiego 4.

Z art. 6m ust. 1, art. 6n ust. 1 pkt 1 oraz art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że właściwym organem w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, który powinien być także wskazany jako administrator danych osobowych zawartych w deklaracjach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

We wszystkich trzech wzorach deklaracji nie wskazano uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego ustalającej wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj.:

1) w załączniku nr 1 DJ - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy:

– w części D.2. Wyliczenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w wierszu drugim określono: „Stawka opłaty za osobę wynikająca z Uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego”,

– w pkt 6 w objaśnieniach określono: „Na podstawie Uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego zwalnia się w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.”,

2) w załączniku nr 2 DJN - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części stanowi nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne:

– w części D.2. Wyliczenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - w wierszu drugim określono: „Stawka opłaty za osobę wynikająca z Uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego”,

– w części D.3. Wyliczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, w kolumnie B określono „Stawka opłaty wynikająca z Uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego za pojemnik/ kontener/dodatkowe litry”,

– w pkt 6 w objaśnieniach określono: „Na podstawie Uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego zwalnia się w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości

zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.”,

3) w załączniku nr 3 DWN - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi:

— w części D.4. Wyliczenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, w kolumnie B określono „Stawka opłaty wynikająca z Uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego za pojemnik/ kontener”.

W powyższych wzorach deklaracji nie przywołano uchwały Rady Miasta Gorzowa w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, podjętej w dniu 5 czerwca 2025 r.

We wzorach deklaracji stanowiących załącznik nr 2 i 3 do badanej uchwały nie wskazano uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego ustalającej częstotliwość odbioru odpadów komunalnych dla poszczególnych frakcji w ciągu miesiąca, tj.:

1) w załączniku nr 2 DJN - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części stanowi nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne:

— w pkt 7 w objaśnieniach określono: „Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych dla poszczególnych frakcji w ciągu miesiąca musi być zgodna z częstotliwością odbioru odpadów komunalnych określoną w Regulaminie Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego”,

2) w załączniku nr 3 DWN - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi:

— w pkt 12 w objaśnieniach określono: „Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych dla poszczególnych frakcji w ciągu miesiąca musi być zgodna z częstotliwością odbioru odpadów komunalnych określoną w Regulaminie Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego”.

W powyższych wzorach deklaracji nie przywołano uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz przejęcia od właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie, podjętej w dniu 5 czerwca 2025 r.

Uchwała Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w sprawie określenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób precyzyjny i czytelny oraz zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i umożliwiające osobom fizycznym i prawnym prawidłowe wyliczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Brak wskazania ww. uchwał we wzorach deklaracji jest niezgodny z § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Regulacja § 6 „Zasad techniki prawodawczej” formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak

skonstruowany, aby dla jego przeciętnego adresata był zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Ponadto, stosownie do § 2 wyżej wskazanych „Zasad techniki prawodawczej” ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny, na co zwraca uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 listopada 2012 r. wydanym w sprawie o sygn. Akt III SA/Wa 714/12 (LEX nr 1709647).

Na podstawie § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do cyt. wyżej rozporządzenia, reguły wyrażone w § 6 i § 2 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, utrudniający prawidłowe wyliczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały. Przepisy gminne powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, zwięzłych i ścisłych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - zasady demokratycznego państwa prawnego.

We wszystkich trzech wzorach deklaracji w wierszu „Informacja o załącznikach” wskazano załączniki, które nie wynikają z treści uchwały, tj.:

1) w załączniku nr 1 DJ - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy:

— w części E. Informacja o załącznikach: pkt 50. „Inne”;

2) w załączniku nr 2 DJN - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części stanowi nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne:

— w części E. Informacja o załącznikach: pkt 99. „Inne”;

3) w załączniku nr 3 DWN - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi:

— w części E. Informacja o załącznikach: pkt 105. „Inne”.

W objaśnieniach do uchwały także nie sprecyzowano, o jakie inne załączniki chodzi, co w istotny sposób narusza art. 6n ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym rada gminy w uchwale, o której mowa w art. 6n ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wskazanie w ww. wzorach deklaracji innych, niedookreślonych załączników nie wypełnia, w ocenie Kolegium Izby obowiązku wynikającego z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, bowiem postanowienia te mają charakter niedookreślony, o niesprecyzowanym znaczeniu dla adresatów aktu prawnego i osób stosujących akt prawny. Z uchwały nie wynika, jakie inne załączniki są wymagane od składających deklaracje.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy Miastu prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski