



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 12 sierpnia 2025 r.

Poz. 2957

Uchwała Nr 120/g267/P/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 24 lipca 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 6m ust. 1, art. 6k ust. 4, 4a i 4b oraz art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 733) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XX/208/2025 Rady Gminy Redzikowo z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V/57/2024 Rady Gminy Redzikowo z dnia 09 września 2024 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

orzeka nieważność załącznika do badanej uchwały w części A. MIEJSCE SKŁADANIA DEKLARACJI w polu oznaczonym cyfrą 1. Nazwa organu, do którego należy złożyć deklarację w zakresie słów: "Zarząd Spółki Zakładu Gospodarki Komunalnej w Jezierzycach Sp. z o.o." oraz w części E. USTALENIE WYSOKOŚCI OPŁATY w polu oznaczonym cyfrą 31 w zakresie słów "lub iloczyn poz. 29 i 25".

UZASADNIENIE

W dniu 30 czerwca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XX/208/2025 Rady Gminy Redzikowo z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V/57/2024 Rady Gminy Redzikowo z dnia 09 września 2024 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, zaś w dniu 24 lipca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Redzikowo dokonała zmiany uchwały nr V/57/2024 z dnia 9 września 2024 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości poprzez nadanie nowego brzmienia załącznikowi nr 1 do uchwały, stanowiącemu wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Redzikowo.

W toku badania uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w zmienionym załączniku, określającym wzór *Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, w części A. MIEJSCE SKŁADANIA DEKLARACJI w polu oznaczonym cyfrą 1 -*Nazwa organu, do którego należy złożyć deklarację* wskazano: Zarząd Spółki Zakładu Gospodarki Komunalnej w Jezierzycach Sp. z o.o.

Regulacje ww. uchwały w zakresie odnoszącym się do wskazania Zarządu Spółki Zakładu Gospodarki Komunalnej w Jezierzycach Sp. z o.o., jako organu, do którego należy składać deklarację, w ocenie Kolegium tut. Izby, nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy wskazać, że nazwę organu, do którego należy złożyć deklarację reguluje przepis art. 6m ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zdaniem Kolegium tut. Izby delegacja ustawowa do wskazania w uchwale organu, do którego należy składać deklarację, wynika także z przepisu art. 6q ust. 1 cytowanej ustawy. Zgodnie z jego postanowieniami *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*. Zatem, zgodnie z regulacją w nim zawartą, uchwała określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości powinna zostać złożona do wójta, a nie jak wskazano do Zarządu Spółki Zakładu Gospodarki Komunalnej w Jezierzycach Sp. z o.o.

Skoro z delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały wynika, że właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także biorąc pod uwagę, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, rada gminy nie posiada uprawnienia do ustalania w deklaracji dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapisów wskazujących na inny organ, do którego należy złożyć deklarację.

Zatem, w ocenie Kolegium tut. Izby, Rada Gminy Redzikowo podejmując uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna uwzględnić powyższe przepisy i wskazać wójta jako organ, do którego należy złożyć deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe naruszenie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma charakter istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością orzeczenia nieważności wadliwych zapisów uchwały.

Kolegium tut. Izby ustaliło ponadto, że w zmienionym załączniku, określającym wzór *Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, w części E. USTALENIE WYSOKOŚCI OPŁATY w polu oznaczonym cyfrą 31 ustalono zwolnienie z tytułu kompostowania bioodpadów o następującej treści: *Kwota przysługującego zwolnienia z tytułu kompostowania bioodpadów – tylko dla zabudowy jednorodzinnej (iloczyn poz. 22A i 25 lub iloczyn poz. 29 i 25)*. Przy czym w poz. 29 wskazano, że: *LICZBA OSÓB STANOWIĄCA PODSTAWĘ DO NALICZENIA OPŁATY* (stanowi różnicę ilości osób wchodzących w skład rodziny wielodzietnej, a liczbą dzieci, na które przysługuje zwolnienie), natomiast w poz. 25 wskazano, że: *Kwota zwolnienia przysługująca na 1 osobę wg Uchwały Rady Gminy Redzikowo (zwolnienie dotyczy właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi lub w zabudowie bliźniaczej kompostujących bioodpady stanowiące odpady*

komunalne kompostowniku przydomowym) - 2 zł za każdą osobę. Zatem iloczyn poz. 29 i poz. 25 wskazuje, że nie ma możliwości skorzystania ze zwolnienia z tytułu kompostowania bioodpadów przez dzieci wchodzące w skład rodziny wielodzietnej, na które przysługuje zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1512 z późn. zm.), tj. w części, w jakiej opłata ta jest należna z tytułu zamieszkiwania na tej nieruchomości przez trzecie i każde następne dziecko wchodzące w skład takiej rodziny.

Zgodnie z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie 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 2020 r. poz. 1876 i 2369), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1348 i 2400).

Natomiast z art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że: Rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Zdaniem Kolegium tut. Izby postanowienia określone w poz. 31 załącznika, stanowiącego wzór deklaracji, w zakresie iloczynu poz. 29 i poz. 25, wykraczają poza zakres uprawnień rady gminy wynikający z ww. przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie Kolegium Izby brzmienie art. 6k ust. 4a ustawy nie uprawnia organu stanowiącego gminy do określania jakichkolwiek dodatkowych ograniczeń, od których uzależnione jest częściowe zwolnienie z tytułu biokompostowania odpadów komunalnych poza tym, że do zwolnienia z części opłaty uprawnieni są właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Odniesienie się we wzorze deklaracji w poz. 31 do iloczynu poz. 29 i poz. 25, gdzie poz. 29 określa jedynie liczbę członków rodziny wielodzietnej nieobjętych zwolnieniem z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w rozumieniu ustawy o Karcie Dużej Rodziny wykracza poza ustawową delegację dotyczącą zwolnienia z opłaty.

Zauważyć dodatkowo należy, że ustawowe przesłanki utraty prawa do zwolnienia określone zostały w sposób wyczerpujący w art. 6k ust. 4b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z powyższego przepisu nie wynika natomiast przesłanka do utraty zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku uprzedniego skorzystania ze zwolnienia przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez rodziny wielodzietne w rozumieniu ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Zgodnie z powyższym, w ocenie tut. Kolegium, cytowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 4a ww. ustawy Kolegium Izby uznało, że konieczne jest orzeczenie nieważności zapisu poz. 31 badanego załącznika do uchwały w zakresie słów "lub iloczyn poz. 29 i 25".

Jednocześnie Kolegium tut. Izby podkreśla, że podziela pogląd, wielokrotnie reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż w stosunkach obowiązujących w administracji publicznej nie obowiązuje zasada, że co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz przeciwnie - obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co zezwalają przepisy prawa (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Lu

883/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008r. sygn. akt III SA/Łd 400/08). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że "samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji RP (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z.3).

Ponadto zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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.

Kolegium tut. Izby zwraca także uwagę, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu.

Kolegium Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w tym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15), zgodnie z którym: *Stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno sprzed reformy jak i w tym najnowszym, do takich "istotnych" naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających upoważnienie do podejmowania uchwał (zob. np.: wyrok NSA z dnia 10 lipca 1992 r. SA/Wr 660/92, a także wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2016 r., II FSK 2419/15).*

Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 587/19) wskazał, że: *za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).*

Zamieszczając w deklaracji niewłaściwy organ, do którego należy składać deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także ograniczając możliwość zwolnienia z opłaty z tytułu kompostowania bioodpadów trzeciego i każdego następnego dziecka

wchodzącego w skład rodziny wielodzietnej, Rada Gminy Redzikowo naruszyła wskazane wyżej przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe naruszenia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mają charakter istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością orzeczenia nieważności wadliwych zapisów uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku