



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 15 grudnia 2025 r.

Poz. 4788

Uchwała Nr 152/g130/P/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 11 grudnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 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 2025 r. poz. 1153) oraz art. 6j ust. 1 i ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 733) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 283)- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr IXk/XVIII/178/2025 Rady Miasta Wejherowa z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz dla nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne

orzeka nieważność § 3 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 14 listopada 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IXk/XVIII/178/2025 Rady Miasta Wejherowa z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz dla nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, zaś w dniu 11 grudnia 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści badanej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Podejmując badaną uchwałę Rada Miasta Wejherowa powołała się w podstawie prawnej m. in. na przepisy wynikające z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

W badanej uchwale Rada Miasta dokonała wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz dla nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Analizując treść badanej uchwały Kolegium tut. Izby dodatkowo stwierdziło, że w § 3 Rada Miasta Wejherowa zawarła następujące postanowienia: *"Do ustalenia wysokości opłaty za*

gospodarowanie odpadami komunalnymi wlicza się tylko powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego do 100 m². Powierzchnia lokalu powyżej tej wartości nie jest wliczana do opłaty."

W ocenie tut. Kolegium przyjęte w § 3 badanej uchwały cytowane wyżej postanowienia w zakresie przyjęcia do podstawy naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego tylko do 100 m² (powierzchnia lokalu powyżej tej wartości nie jest wliczana do opłaty), stanowi nieuprawnioną ulgę podatkową polegającą na pomniejszeniu podstawy opodatkowania.

W pierwszej kolejności, dokonując oceny przedmiotowego zagadnienia, Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: *W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:*

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub*
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub*
- 3) powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418)- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.*

Natomiast, jak wynika z art. 6j ust. 2 ww. ustawy: *W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.*

Analizując ustalony stan prawny i faktyczny Kolegium tut. Izby zauważa także, że badana uchwała została podjęta m. in. na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z przepisu tego wynika, że: *Rada gminy, w drodze uchwały: dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłaty na obszarze gminy.*

W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, że Rada Miasta Wejherowa dokonała wyboru dwóch metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustaliła stawki tych opłat w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, tj. od *liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość* oraz od *powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418)* .

Kolegium tut. Izby zauważa, że, jak wynika z wyżej wskazanego przepisu art. 6j ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podstawę naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (podstawę opodatkowania) stanowi zatem powierzchnia lokalu mieszkalnego (cała), bez żadnych wyłączeń (chyba, że takie wyłączenia będą wynikać z innych przepisów ustawowych). Co za tym idzie, niedopuszczalne jest więc modyfikowanie przez Radę Miasta ustanowionej w drodze ustawy podstawy ustalania wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ocenie Kolegium tut. Izby taka modyfikacja stanowi ulgę podatkową, do której ustalenia organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji.

Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, nie może nie zauważyć, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera zamknięty katalog regulacji w zakresie wprowadzania przez radę gminy preferencyjnych zasad uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Po pierwsze zgodnie z postanowieniami art. 6j ust. 2a tej ustawy, rada gminy może zróżnicować stawki opłat w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, liczby osób lub ilości zużytej wody w gospodarstwie domowym, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia

nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1 ustawy. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłat.

Ponadto, zgodnie z art. 6k ust. 4 ww. ustawy, rada, 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 2024 r. poz. 1283 i 1572 oraz z 2025 r. poz. 620), 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).

Zgodnie natomiast z art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada, 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.

W wyniku analizy wskazanych regulacji prawnych, zdaniem Kolegium tut. Izby, wprowadzanie przez Radę Miasta innych niż wyżej wskazane preferencje w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa i wykracza poza kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określone ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zatem brak jest podstaw prawnych do uznania takiego rozwiązania w badanej uchwale za prawnie dopuszczalne.

Powyższe zapisy pozostają w sprzeczności również z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Natomiast art. 217 Konstytucji stanowi, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II FSK 2668/19): „*Stosownie do art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że w ramach decentralizacji jednostkom samorządu terytorialnego przekazano - przyznano, a nie przekazano - przeniesiono na nie, wykonywanie kompetencji prawodawczej o określonej treści. Przyznanie to musi odpowiadać wymaganiom wynikającym z konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa (art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1, art. 94 Konstytucji). Władztwo daninowe, co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w państwie unitarnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska, ma charakter niepodzielny, a jego podstawę konstytucyjną stanowi art. 217 Konstytucji, określane niekiedy w orzecznictwie jako "bezpośrednie źródło prawa podatkowego" (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Władztwo daninowe, a w szczególności stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez specjalnego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana w drodze czynności konwencjonalnej na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy (art. 84 i art. 217 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 3 Konstytucji). Ani art. 168 Konstytucji, ani żaden inny przepis rozdziału VII Konstytucji ("Samorząd terytorialny"), jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej*

(art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie dają podstaw do uznania autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych ani nie ogranicza, ani nie wyłącza możliwości zastosowania generalnej normy kompetencji prawodawczej w zakresie władztwa daninowego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37, z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17, z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, OTK-A z 2013 r. Nr 8, poz. 125, ten ostatni wyrok dotyczył zresztą opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi). To ustawodawca zatem stanowi, które podatki i opłaty stanowią daniny lokalne, on też określa ramy, w jakich przekazuje część swoich kompetencji prawodawczych na jednostki samorządu terytorialnego."

Ponadto w tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że istotny z punktu widzenia omawianego zagadnienia jest także pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 czerwca 2025 r. (sygn. akt I SA/Gd 127/25), w którym Sąd potwierdził, że ulgi podatkowe dotyczą takich elementów konstrukcji podatku jak: podstawa opodatkowania, stawki podatkowe i kwota podatku. Przybierają one postać odliczeń od podstawy opodatkowania, obniżek stawek podatkowych lub odliczeń od kwoty podatku. W konsekwencji, Sąd oddalając skargę na uchwałę Kolegium tut. Izby, uznał, że władztwo jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatkowych jest ograniczone. A tym samym nieprawidłowe było wprowadzenie przez Radę Gminy ulgi dotyczącej obniżenia podstawy opodatkowania (powierzchni użytkowej) budynków mieszkalnych, tak aby była obliczana w wielkości pomniejszonej o 100 m².

Co prawda, wskazany powyżej wyrok został wydany w oparciu i na gruncie regulacji wynikających z przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j.: Dz.U. z 2025 r. poz. 707), jednakże z uwagi na to, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy do opłat lokalnych, stanowisko w nim wyrażone należy odpowiednio zastosować do uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby akcentuje, że w doktrynie prawa podatkowego podkreśla się, że w przypadku ulgi podatkowej mamy do czynienia z redukcją zobowiązania podatkowego, tj. zmniejszeniem należnego podatku w formie odliczenia od podstawy opodatkowania, częściowego zmniejszenia kwoty podatku lub obniżenia stawki podatkowej.

W literaturze przedmiotu wskazuje się także, że z ulgi podatkowe, jak wskazano wyżej, sprowadzają się do zmniejszenia: podstawy opodatkowania, stawki podatkowej bądź też kwoty podatku lub opłaty. *"Ulgi podatkowe nie dotyczą zatem bezpośrednio podmiotu lub przedmiotu podatku (co charakteryzuje zwolnienia), ale innych elementów konstrukcji podatku, czyli: podstawy opodatkowania, stawek podatkowych i kwoty podatku. Przybierają one postać odliczeń od podstawy opodatkowania, obniżek stawek podatkowych lub odliczeń od kwoty podatku. Te odliczenia i obniżki występujące w ustawach regulujących poszczególne podatki określa się mianem ulg podatkowych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że nawet w ustawie regulującej dany podatek nie muszą one występować tylko w jednej formie, np. odliczenia od podstawy opodatkowania. Obok odliczenia konstrukcja podatku może zawierać obniżki stawki i kwoty podatku. Wszystkie te formy określone są mianem ulg w tym podatku."* (R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl [w:] R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, Podatki i opłaty lokalne. Komentarz, LEX/el. 2021).

Zatem, w ocenie Kolegium tut. Izby, postanowienia zawarte w § 3 badanej uchwały o treści: *"Do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wlicza się tylko powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego do 100 m². Powierzchnia lokalu powyżej tej wartości nie jest wliczana do opłaty."*, stanowią *de facto* ulgę, do której ustalenia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony na podstawie regulacji wynikających

z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach - i tym samym Kolegium tut. Izby kwestionuje dopuszczalność wprowadzenia wyżej zacytowanych postanowień badanej uchwały.

Ponadto Kolegium tut. Izby podkreśla, że w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r. (sygn. akt II FSK 1753/09) Naczelny Sąd Administracyjny, wskazał między innymi, że stanowienie ulg podatkowych może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy, a nie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego [art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.)].

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby uznało, że Rada Miasta Wejherowa przekroczyła swoje kompetencje w zakresie treści postanowień § 3 badanej uchwały, czym w sposób istotny naruszyła cytowane wyżej regulacje prawne ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co skutkowało koniecznością orzeczenia nieważności § 3 badanej uchwały.

Kolegium tut. Izby dodatkowo wskazuje na treść art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym 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.

Szczególnie istotne znaczenie w ramach przedmiotowej kwestii ma jednakże wskazany wyżej art. 217 Konstytucji RP wprowadzający zasadę, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Z kolei art. 168 Konstytucji RP stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, zaś zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.*

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że regulowanie podstawowych kwestii związanych z daninami publicznymi, w tym ich nakładanie, określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek oraz określanie podmiotów od nich zwolnionych, należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą natomiast, w zakresie określonym w ustawie, ustalać konkretną wysokość stawek podatków i opłat lokalnych oraz określone zwolnienia.

Należy także podkreślić, że zgodnie z utrwalonym już w orzecznictwie i doktrynie prawa podatkowego poglądem, do działalności organów w sferze zobowiązań publiczno - prawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

Kolegium Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, 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).

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