



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 17 października 2025 r.

Poz. 4408

UCHWAŁA NR XXIV.101.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 30 września 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XIX/201/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/81/2024 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.) 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 § 1 pkt 4 uchwały Nr XIX/201/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/81/2024 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIX/201/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/81/2024 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 2 września br. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie 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.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), zwanej dalej ustawą. W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, o czym powiadomiona została jednostka ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy.

W dniu 25 września br. do Izby przekazano wyjaśnienia Skarbnika Gminy, działającego z upoważnienia Burmistrza Gryfic, w których przede wszystkim wskazano na tożsamość zakwestionowanych zapisów z pozostającymi w obrocie prawnym regulacjami innej jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe wyjaśnienia Gminy Gryfice przedstawiono w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

Kolegium ostatecznie zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 września 2025 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XIX/201/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/81/2024 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności części opisanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Postanowieniem § 1 pkt 4 zakwestionowanej uchwały dokonano zmiany § 3 ust. 2 uchwały z 2024 r. polegającej na dodaniu pkt 1 i 2 o brzmieniu: „1) w przypadku, gdy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalana na podstawie § 1 wynosi więcej niż 7,8 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za gospodarstwo domowe ogłoszone za rok poprzedzający złożenie deklaracji, właściciel nieruchomości wnosi opłatę w wysokości 7,8 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za gospodarstwo domowe ogłoszonego w poprzednim roku. 2) w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny i opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalana na podstawie § 1, wnosi on opłatę podwyższoną w wysokości trzykrotności 7,8 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za gospodarstwo domowe ogłoszonego w poprzednim roku.”

Zapis ujęty w pkt 1 wzbudził wątpliwości organu nadzoru z uwagi na modyfikację ustawowych regulacji ograniczających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi poprzez odwołanie do dochodu rozporządzalnego ogłaszanego w poprzednim roku, zamiast ogłaszanego za poprzedni rok. W złożonych wyjaśnieniach Gminy wskazano, iż termin publikowania przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego powinien skutkować zmianą deklaracji przez właściciela nieruchomości od 1 kwietnia danego roku i ustaleniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w nowej wysokości, przy czym liczne uwagi wnoszone przez zarządców wspólnot mieszkaniowych a także mieszkańców skłoniły organ podatkowy do przeanalizowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W systemie informatycznym Urzędu Miejskiego w Gryficach stwierdzono 216 nieruchomości z opłatą maksymalną (ilość wszystkich nieruchomości w systemie gminnym – 3980 szt.), która jest wyliczana na podstawie art. 6j ust. 3f ustawy. Wyliczono, że koszty prowadzonych postępowań administracyjnych są porównywalne do wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obliczonej po zmianie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogłaszanego w obwieszczeniu Prezesa Głównego

Urzędu Statystycznego. Uwzględniając postulaty podatników, a także bazując na aktach obowiązujących w innych gminach Województwa Zachodniopomorskiego zaproponowano Radzie Miejskiej w Gryficach podjęcie przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja wykracza poza określone ustawą kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego, a także narusza przewidziane przez ustawodawcę zasady ustalania maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku metody opartej o ilość zużytej wody.

Art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązuje radę gminy do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia stawki tej opłaty, przy czym w przypadku wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 3a - stawki opłaty za m³ zużytej wody. Realizując wymienione kompetencje, w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska w Gryficach podjęła uchwałę Nr IX/81/2024, w której dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy na podstawie ilości zużytej wody, ustaliła stawkę tej opłaty oraz wskazała, iż przy ustalaniu wysokości opłaty uwzględnia się przepisy art. 6j ust. 3f ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalana na podstawie metody opartej o ilość zużytej wody, nie może wynosić więcej niż 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za gospodarstwo domowe. Na podstawie art. 6 k ust. 5 ustawy przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem za rok poprzedni ogłaszany jest przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w pierwszym kwartale każdego roku. Co istotne, zgodnie z art. 6i ustawy, obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec. Dane niezbędne do określenia wysokości opłaty oraz wysokość opłaty zawiera deklaracja, którą właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy są obowiązani złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 6k ust. 1 i 1a ustawy). W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana (art. 6k ust. 2).

Wobec powyższego, wątpliwości organu nadzoru nie budzi fakt, iż na skutek ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w pierwszym kwartale danego roku budżetowego zmienionej wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem, zmianie ulegają dane będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co pociąga za sobą obowiązek złożenia przez właściciela nieruchomości nowej deklaracji i za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana, uiszczenia opłaty w zmienionej wysokości. Postanowienie Rady Miejskiej w Gryficach, skutkujące utrzymywaniem maksymalnej wysokości miesięcznej opłaty ustalonej w oparciu o obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłoszonego w poprzednim roku, pomimo obowiązującego obwieszczenia z danego roku, jest sprzeczne z powołanymi

przepisami prawa i wykracza poza kompetencje organu stanowiącego do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie określonym art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 listopada 2024 r. (sygn. akt III FSK 218/24) z brzmienia art. 6j ust. 3f nie wynika, aby rada gminy została upoważniona (zobowiązana) do zmodyfikowania w drodze uchwały metody wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2 ustawy.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie ze stanowiskiem Sądu przedstawionym w wymienionym wyroku, brak jest podstaw, aby kwestie wynikające z art. 6j ust. 3f regulować w uchwale dotyczącej wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki opłaty. Przepis ten stanowi samoistną, wynikającą wprost z ustawy podstawę prawną do ograniczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do indywidualnie i konkretnie wyliczonych opłat, zatem regulacja ta powinna być uwzględniona w uchwale w sprawie wzoru deklaracji.

Zapis ujęty w pkt 2 wzbudził wątpliwości organu nadzoru z uwagi na ograniczenie wysokości opłaty podwyższonej ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, którzy nie wypełniają obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. Ustosunkowując się do zawiadomienia o wszczętym postępowaniu nadzorczym w tym zakresie, przedstawiciel Gminy ograniczył się do przywołanej wyżej tożsamości zapisów z pozostającymi w obrocie prawnym regulacjami innej jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 6j ust. 3 f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wyznaczający maksymalną wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami, ma zastosowanie jedynie do opłaty ustalonej w oparciu o stawkę podstawową, tj. w przypadku wypełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Tożsame stanowisko wyraziła w przedmiotowym zakresie Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w piśmie z dnia 26 listopada 2021 roku (znak: KRRIO-0011/0700- 2/60-7/21) wskazując że: „Takie stanowisko uzasadnia chociażby fakt, że ustawa dopuszcza stawki opłaty podwyższonej przekraczającej 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę. Stosownie bowiem do treści art. 6k ust. 3 ustawy stawka opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, określona zostaje w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyżej niż czterokrotna wysokość stawki podstawowej ustalonej przez radę gminy na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy, przy czym maksymalna stawka opłat za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynosi 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę – za gospodarstwo domowe (art. 6k ust. 2a pkt 4 ustawy). Ponadto przyjęcie, że maksymalna opłata za gospodarowanie odpadami dotyczy również stawki podwyższonej pozostawałoby sprzeczne z ideą selektywnego gospodarowania odpadami komunalnymi.”

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 6 ka ust. 3 cyt. ustawy - w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych - wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3. Wobec ustawowego uregulowania

konsekwencji braku wywiązywania się przez właściciela nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów należy uznać, iż brak jest podstaw do ograniczenia przez organ stanowiący wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sposób, w jaki to uczyniła Rada Miejska w Gryficach.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały (lub jej części) zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2018 r. VIII SA/Wa 398/18, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/Ol 384/15, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

W związku z powyższym Kolegium stwierdza, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny naruszyła art. 6k ust. 1 oraz art. 6j ust. 3f w zw. z art. 6k ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zatem jest dotknięta wadą nieważności w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jako wydana z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał.

Poza powyższym organ nadzoru zauważa, że dokonana w § 1 pkt 8 zakwestionowanej uchwały zmiana § 8 uchwały z 2024 r. polegająca na dodaniu pkt 7 o brzmieniu „w przypadku nieruchomości takich jak: hotele, domy opieki, domy dziecka, internaty oraz inne nieruchomości o podobnej funkcji opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie obliczana na podstawie średniomiesięcznego zużycia wody za okres od 01 stycznia do 31 grudnia za rok ubiegły.” wprowadza określenie nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie w sposób odmienny od ustawy. W złożonych wyjaśnieniach przedstawiciel gminy podniósł, iż w tym przypadku chodziło głównie o zapis w prawie lokalnym, aby domy opieki, domy dziecka, internaty pozostały w systemie gminnym i opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi była naliczana od zużycia wody.

Organ nadzoru wskazuje, że z przepisów art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że ustawodawca dla potrzeb zorganizowania odbioru odpadów wprowadził dwie podstawowe kategorie nieruchomości na gruncie tej ustawy, tj.: nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (ust. 1), nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (ust. 2) oraz kategorię mieszaną wywodzącą się z dwóch powyższych kategorii tj. nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (ust. 2b). Gmina ma obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz prawo postanowienia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Przepisy art. 6j regulują, iż w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty (ust. 3), przy czym w przypadku nieruchomości na której są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, dopuszcza się, aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi

stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości (ust. 3a). Ustawa rozstrzyga zatem, iż nieruchomości, na której są świadczone usługi hotelarskie należą do kategorii nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy. Rada Miejska w Gryficach stanowiąc, iż „w przypadku nieruchomości takich jak: hotele, domy opieki, domy dziecka, internaty oraz inne nieruchomości o podobnej funkcji” zrównała w jednej kategorii nieruchomości, na których nie zamieszkują i na których zamieszkują mieszkańcy. W ocenie organu nadzoru za nieruchomości zamieszkiwane uznać należy bowiem domy opieki, domy dziecka, internaty (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2023 r. sygn. akt I SA/Kr 970/23). Ponieważ jednak dla obu rodzaju nieruchomości (tj. nieruchomości na których są świadczone usługi hotelarskie oraz nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy) na terenie Gminy Gryfice przewidziano tożsamą metodę obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. jako iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Kolegium Izby postanowiło regulację § 1 pkt 8 zakwestionowanej uchwały pozostawić w obrocie prawnym, ograniczając się do wniesienia uwagi o konieczności redagowania aktów prawa miejscowego w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości odbiorców.

Jednocześnie, z wymienionych wyżej powodów, Kolegium wskazuje na konieczność przestrzegania zasad wynikających z § 57 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), z których wynika, iż przy zastosowaniu redakcji zawierającej wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, punkty oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony. Zastosowane przez Radę Miejską w § 1 uchwały oznaczenie cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, rozporządzenie przewiduje dla ustępu obejmującego pełne zdania.

W tym stanie rzeczy Kolegium 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