

Uchwała nr 39/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 lipca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej nr XXXIV/293/2026 z dnia 7 lipca 2026 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

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 2026 r. poz. 662), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej nr XXXIV/293/2026 z dnia 7 lipca 2026 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w zakresie:

- 1) zawartego w § 2 uchwały oraz w załączniku nr 2 do uchwały (w jego tytule i w części E) wyrażenia „jedynie przez część roku” — wobec istotnego naruszenia art. 6i ust. 1 pkt 3 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.”,
- 2) zawartego w załączniku nr 2 do uchwały (w części A) wyrażenia „podać udział w lokalu mieszkalnym” — wobec istotnego naruszenia art. 6m ust. 1a u.c.p.g.,
- 3) zawartego w załączniku nr 2 do uchwały (w częściach D i E) wyrażenia „ryczałtowej stawki” — wobec istotnego naruszenia art. 6j ust. 3b u.c.p.g.,
- 4) zawartego w załącznikach nr 1 i 2 do uchwały (w objaśnieniach) zdania: „Zgodnie z art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111) do korekty deklaracji należy dołączyć pisemne uzasadnienie przyczyn korekty” — wobec istotnego naruszenia art. 6q u.c.p.g. w związku z art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej nr XXXIV/293/2026 z dnia 7 lipca 2026 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 13 lipca 2026 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 6n ust. 1 u.c.p.g. — określiła następujące wzory deklaracji:

- 1) załącznik nr 1 do uchwały — wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanych przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Bystrzyca Kłodzka,
- 2) załącznik nr 2 do uchwały — wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na obszarze Gminy Bystrzyca Kłodzka.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Z powołanego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 6n ust. 1 u.c.p.g. wynika, że rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa, 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 tej ustawy.

Kolegium Izby wskazuje, że z § 2 uchwały oraz z załącznika nr 2 do uchwały (z jego tytułu oraz części E) wynika, iż złożenie deklaracji służy ustaleniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku. W myśl art. 6i ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje za rok, bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości. Jednocześnie wskazuje się, że art. 6m ust. 1ab u.c.p.g. stanowi, że: „W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe deklaracja może zawierać wskazanie okresów korzystania z nieruchomości”. W ocenie Kolegium Izby niepoprawne jest zatem użycie w załączniku nr 2 do uchwały pn. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku” wyrażenia w brzmieniu: „jedynie przez część roku”, ponieważ przepisy ustawy regulują obowiązek ponoszenia rocznej ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bez względu na to, ile miesięcy w roku korzysta się z takiej nieruchomości. Tym samym w sposób istotny naruszono art. 6i ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., z którego wynika, że stawka ryczałtowa za nieruchomość, na której znajduje się domek letniskowy lub inną nieruchomość wykorzystywaną na cele rekreacyjno-wypoczynkowe nie pozostaje w związku z okresem korzystania z tego rodzaju nieruchomości.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, iż stosownie do art. 6m ust. 1a u.c.p.g. deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna zawierać dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby, żaden z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów nie upoważnia do postanowienia w części A „Składający deklarację” załącznika nr 2 do uchwały, o tym, że współwłaściciel nieruchomości jest obowiązany do podania udziału w lokalu mieszkalnym. Dane te są informacjami nadmiarowymi i nie służą określeniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe narusza zatem art. 6m ust. 1a u.c.p.g., a także jest niezgodne z tytułem i przeznaczeniem załącznika (deklaracja dla właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe).

Kolegium Izby wskazuje również, że stosownie do art. 6j ust. 3b u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W ocenie Kolegium Izby, wadliwe są zatem zapisy załącznika nr 2 do badanej uchwały (w częściach D i E) o treści: „Ustalenie ryczałtowej stawki opłaty [...] za rok” w zakresie wyrażenia „ryczałtowej stawki”. Ustalenie ryczałtowej stawki opłaty zgodnie z przywołanym art. 6j ust. 3b leży w kompetencji rady gminy, co zostało przez Radę Miejską Bystrzycy Kłodzkiej uregulowane uchwałą nr LXX/565/2022 z dnia 13 grudnia 2022 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2022 r. poz. 6426). Odrębną kwestią jest następnie ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czemu służy złożenie przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższy pogląd potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt III FSK 4343/21 z dnia 18 listopada 2021 r. odnosząc się do konstrukcji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako daniny publicznej, w którym wskazał, że „nie ulega wątpliwości że stawka tej należności jest elementem odrębnym w stosunku do kwoty opłaty. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na teorię podatkowego stanu faktycznego (czy szerzej — daninowego stanu faktycznego) i jego znaczenie w kształtowaniu treści powinności publicznoprawnej (podatkowej, czy z tytułu opłaty), ale także — a nawet przede wszystkim — przez wzgląd na dyspozycję powoływanego już art. 217 Konstytucji RP, w której ustawodawca wskazał na czynniki determinujące treść daniny publicznej. W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że podstawa obliczenia opłaty (podstawa opodatkowania) oraz stawka opłaty (stawka podatkowa) są elementami dyspozycji normy prawnej determinującymi treść powinności publicznoprawnej (pozwalającymi na jej konkretyzację). Natomiast kwota opłaty (kwota podatku) to nic innego jak efekt

odniesienia jej stawki do podstawy obliczenia opłaty. Tym samym, kwota opłaty jest »następcza« w stosunku do jej stawki». Powyższe rozważania sądu potwierdzają odrębność stawki i opłaty w konstrukcji daniny publicznej, co powinno przełożyć się na konstrukcję zapisów znajdujących się we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, iż w objaśnieniach do wzorów deklaracji stanowiących załączniki nr 1 i 2 do badanej uchwały zawarto wymóg dotyczący pisemnego uzasadnienia korekty deklaracji, powołując przy tym art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.). Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie z art. 6q u.c.p.g. w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa. Zgodnie z ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1649) została wprowadzona zmiana ustawy — Ordynacja podatkowa, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. Art. 81 § 2 Ordynacji podatkowej o treści: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyny korekty” otrzymał nowe brzmienie, a mianowicie: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji”. Powyższą zmianą wyeliminowano zatem obowiązek składania pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji.

Dodatkowo Kolegium Izby zwraca uwagę na niespójność w załączniku nr 2 do uchwały — pomiędzy tytułem i przeznaczeniem załącznika (deklaracja dla właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe) a sekcją „Składający”, w której wskazano, iż: „Formularz przeznaczony jest dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości w części niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, położonych na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka”.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej 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