

**Uchwała Nr 17/79/2016**  
**z dnia 21 czerwca 2016 roku**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**w składzie:**

- |  |                                  |
|--|----------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b>       | <b>9/ Józefa Lucyna Michejda</b> |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>              | <b>10/ Bogusław Wenus</b>        |
| <b>3/ Iwona Kopczyńska</b>             | <b>11/ Grażyna Kos</b>           |
| <b>4/ Anna Kaźmierczak</b>             | <b>12/ Barbara Polowczyk</b>     |
| <b>5/ Bogdan Łągwa</b>                 | <b>13/ Paweł Dobrzyński</b>      |
| <b>6/ Paweł Jaśkiewicz</b>             | <b>14/ Roman Drozdowski</b>      |
| <b>7/ Łukasz Szczepanik</b>            | <b>15/ Krzysztof Kozik</b>       |
| <b>8/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska</b> |                                  |

Po rozpoznaniu w dniu 21 czerwca 2016 r. uchwały Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 26 kwietnia 2016 r. Nr XX/203/2016 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty na terenie Gminy Opoczno, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 4 maja 2016 r. oraz uchwały Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 18 marca 2016 r. Nr XIX/171/2016 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Opoczno, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 8 kwietnia 2016 r., działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016 r., poz. 446)

**Kolegium uchwala, co następuje:**

- 1) z powodu naruszenia prawa, tj. art. 6j ust. 2a w związku z art. 6j ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. 2016 r, poz. 250) postanawia się zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchwałę Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 26 kwietnia 2016 r. Nr XX/203/2016 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty na terenie Gminy Opoczno;
- 2) z powodu naruszenia prawa, tj. art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust.2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach postanawia się zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi uchwałę Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 18 marca 2016 r. Nr XIX/171/2016 w

sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Opoczno.

### **Uzasadnienie**

I. W dniu 26 kwietnia 2016 r. Rada Miejska w Opocznie podjęła uchwałę Nr XX/203/2016 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty na terenie Gminy Opoczno. Uchwała została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 4 maja 2016 r.

Uchwałą tą Rada Miejska w Opocznie na podstawie art. 6k ust. 1 pkt. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, określonej w art. 6j ust. 2, czyli metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego (§ 1 uchwały). Jednocześnie Rada Miejska w Opocznie ustalając stawkę tej opłaty odrębnie dla przypadków, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, i odrębnie dla przypadków, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, zróżnicowała stawki opłaty w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym.

Stosownie do § 2 uchwały „Ustala się miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny: 1) 10 zł – od gospodarstwa domowego 1 osobowego; 2) 17 zł – od gospodarstwa domowego dwuosobowego; 3) 24 zł – od gospodarstwa domowego od 3 do 5 osób; 4) 30 zł – od gospodarstwa domowego powyżej 5 osób.”. Stosownie do § 3 uchwały „Ustala się wyższą miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, jeżeli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny: 1) 20 zł – od gospodarstwa domowego jednoosobowego; 2) 34 zł – od gospodarstwa domowego 2 osobowego; 3) 48 zł – od gospodarstwa domowego od 3 do 5 osób; 4) 60 zł - od gospodarstwa domowego powyżej 5 osób.”

W ocenie Kolegium RIO dokonane w uchwale Rady Miejskiej w Opocznie zróżnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym przy wyborze metody ustalenia opłaty od gospodarstwa domowego jest sprzeczne z art. 6j ust. 2a w związku z art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez to, że zastosowano kryterium różnicowania stawek opłaty nieprzewidziane przez ustawę – liczby osób w gospodarstwie domowym.

Przepisem określającym kryteria różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym jest art. 6j ust. 2a. Stanowi on, że rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców

zamieszkujących nieruchomości, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Kryteria różnicowania stawek opłaty zostały zatem określone przez ustawodawcę wyczerpująco i nie ma wśród nich takiego kryterium, jakie zastosowano w zaskarżonej uchwale, to jest kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym. Przewidziane w art. 6j ust. 2 a pojęcie „liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomości” nie może być utożsamiane z zastosowanym w zaskarżonej uchwale kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym, gdyż mieszkańcy zamieszkujący nieruchomości nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego. Z żadnego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika również upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia w ramach metody określonej w art. 6j ust. 2 podziału gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich pozostających i zróżnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 lutego 2015 r. Kolegium RIO dopuszczało możliwość różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonych od gospodarstwa domowego ze względu na liczbę osób w gospodarstwie domowym w oparciu o upoważnienie wynikające z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w ówczesnym brzmieniu. Przepis ten w części początkowej stanowił, że rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat. Ustawodawca upoważnił więc radę gminy do różnicowania stawek ustalonych także metodą wskazaną w art. 6j ust. 2, czyli od gospodarstwa domowego, nie określając przy tym kryteriów zróżnicowania stawek i nie odsyłając do art. 6j ust. 2a, co w ocenie Kolegium RIO przemawiało za dopuszczalnością różnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonych od gospodarstwa domowego w zależności od liczebności gospodarstwa domowego. Z tego względu Kolegium RIO nie dopatrzyło się naruszenia prawa ani w uchwale Nr XXVIII/292/13 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty i ustalenia stawki za pojemnik, ani w uchwale Nr XXXI/318/13 z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany wymienionej wcześniej uchwały. Na mocy art. 1 pkt 14 lit. c ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 r., poz. 87) treść art. 6k ust. 4 uległa zmianie z dniem 1 lutego 2015 r.; przepis ten nie zawiera już upoważnienia dla rady gminy do różnicowania stawek opłat. W aktualnym stanie prawnym podstawą różnicowania stawek opłat przez radę gminy jest jedynie upoważnienie wynikające z art. 6j ust. 2a, zawierające zamknięty katalog przesłanek (kryteriów) różnicowania opłat, i w tym zamkniętym katalogu ustawodawca nie umieścił przesłanki liczby osób w gospodarstwie domowym.

Stanowisko co do niedopuszczalności różnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uchwalonej od gospodarstwa domowego w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lutego 2015 r., wraz z szeroką argumentacją, zostało zajęte przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2016 r., sygn. II FSK 16/16.

II. W dniu 18 marca 2016 r. Rada Miejska w Opocznie podjęła uchwałę Nr XIX/171/2016 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Opoczno. Uchwała została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 8 kwietnia 2016 r.

W załączniku Nr 1 do uchwały, będącej aktem prawa miejscowego na podstawie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada Miejska w Opocznie określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z treści wzoru deklaracji wynika, że z części oznaczonej jako E.2 Rada Miejska w Opocznie zobowiązała właścicieli nieruchomości do składania oświadczeń nie tylko co do łącznej liczby zamieszkałych osób na nieruchomości, liczby lokali mieszkalnych, łącznej liczby gospodarstw domowych, ale również co do liczby gospodarstw domowych w podziale na gospodarstwa domowe jednoosobowe, dwuosobowe, trzyosobowe do pięcioosobowych i powyżej pięcioosobowych.

W części oznaczonej jako E.3 „Obliczenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” Rada Miejska w Opocznie zdefiniowała wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako „sumę iloczynów odpowiednich wielkości wartości z pól E.2 i odpowiednich stawek opłaty określonych w Uchwale Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 18 marca 2016 r. Nr XIX/171/2016”. Uchwała z tej daty i o tym numerze to uchwała w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Opoczno. Uchwała ta nie określa stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podany we wzorze deklaracji ustalonym zaskarżoną uchwałą sposób obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uwzględniający zróżnicowane stawki opłaty od gospodarstwa domowego w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym, jak również wymaganie, by właściciel nieruchomości złożył oświadczenie co do liczby gospodarstw domowych w podziale na jednoosobowe, dwuosobowe, trzyosobowe do pięcioosobowych i powyżej pięcioosobowych, korespondował z przyjętą przez Radę Miejską w Opocznie w drodze uchwały z dnia 25 marca 2013 r. Nr XXVIII/292/13 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, zmienioną uchwałą z dnia 4 czerwca 2013 r. Nr XXXI/318/13. metodą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, przy jednoczesnym zróżnicowaniu stawek w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym. Obecnie materia ta jest uregulowana w uchwale Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 26 kwietnia 2016 r. Nr XX/203/2016 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty na terenie Gminy Opoczno.

W ocenie Kolegium RIO uchwała Rady Miejskiej w Opocznie Nr XIX/171/2016 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Opoczno narusza art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż nie zapewnia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalonej metodą od gospodarstwa domowego, przez to, że zawiera we wzorze deklaracji błędne odesłanie w zakresie stawek opłaty do uchwały Rady Miejskiej w Opocznie, która stawek w ogóle nie określa, oraz przez to, że zastosowano kryterium różnicowania stawek opłaty nieprzewidziane przez ustawę – liczby osób w gospodarstwie domowym.

Stosownie do art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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: 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b, obejmujący wyjaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.

Odesłanie we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do stawek opłaty określonych w uchwale z dnia 18 marca 2016 r. Nr XIX/171/2016, czyli do uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Opoczno, które ma służyć obliczeniu wysokości opłaty, jest sprzeczne z wymaganiami określonymi w art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż nie zapewnia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty. W oparciu o wzór deklaracji właściciel nieruchomości nie jest w stanie prawidłowo obliczyć wysokości opłaty.

Nawet w razie prawidłowego odesłania do uchwały określającej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaskarżona uchwała pozostałaby niezgodna z prawem, gdyż uzależnia wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przy przyjęciu metody opłaty od gospodarstwa domowego od zróżnicowanych stawek dla gospodarstw domowych jednoosobowych, dwuosobowych, trzyosobowych do pięćoosobowych i powyżej pięćoosobowych (dzieli gospodarstwa domowe na jednoosobowe, dwuosobowe, trzyosobowe do pięćoosobowych i powyżej pięćoosobowe).

Przedstawiona w punkcie I. uchwały interpretacja dotycząca kryteriów różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odnosi się również do uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Opoczno. Tu trzeba tylko dodać, że zobowiązanie właścicieli nieruchomości do składania

oświadczeń w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o liczbie gospodarstw domowych w podziale na cztery kategorie w zależności od liczby osób w tych gospodarstwach domowych, stosowanie zróżnicowanych stawek w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym i obliczanie na tej podstawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie czyni zadość wymaganiu, by rada gminy uchwalając akt prawa miejscowego na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uwzględniła konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z uwagi na to, że z w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 lutego 2015 r. Kolegium RIO dopuszczało możliwość różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej od gospodarstwa domowego ze względu na liczbę osób w gospodarstwie domowym w oparciu o upoważnienie wynikające z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w ówczesnym brzmieniu, o czym była mowa szerzej w punkcie I., Kolegium RIO nie stwierdziło nieważności uchwał Rady Miejskiej w Opocznie Nr XXXIII/341/13 z dnia 30 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanych przez właściciela nieruchomości położonych na terenie Gminy Opoczno, ani wcześniej obowiązujących uchwał w tym przedmiocie.

III. W ocenie Kolegium RIO sprzeczność z prawem w obu uchwałach Rady Miejskiej w Opocznie ma charakter kwalifikowany, to znaczy jest czymś więcej niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa (nieistotne naruszenie prawa to naruszenie drobne, mało znaczące, pozostające bez wpływu na treść uchwały). Ze względu na upływ terminu od daty doręczenia uchwał, w jakim organ nadzoru mógł stwierdzić nieważność uchwał we własnym zakresie, uzasadnione jest złożenie skargi do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium