

**UCHWAŁA NR 224/2020**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**w ZIELONEJ GÓRZE**  
**z dnia 16 grudnia 2020 r.**

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 (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz.2137) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr 0007.287.2020 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w części w zakresie § 2, § 3 ust. 2 dotyczącego sformułowania „w przeliczeniu na jednokrotny odbiór pojemnika” oraz § 5 z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 2 i ust. 3 oraz art. 6k ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2020 r. poz.1439).**

**UZASADNIENIE**

Na sesji w dniu 17 listopada 2020 r. Rada Miejska w Sulechowie podjęła uchwałę Nr 0007.287.2020 w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 19 listopada 2020 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

**Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje:**

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Sulechowie powołując się na przepisy art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2a pkt 1 i 4, ust. 3, 4a, art. 6j ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) w badanej uchwale dokonała wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, określiła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość zwolnienia z opłaty właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, zbierających odpady komunalne ulegające biodegradacji w kompostowniku przydomowym. Rada dokonała również wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, określając stawkę opłaty za worek i pojemnik o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, że: „Dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zgodnie z którą opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn

liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty, o której mowa w ust. 2.” oraz ustaliła miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 35,50 zł za mieszkańca, z wyjątkiem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc styczeń 2021 r. i luty 2021 r., która wynosi 14,40 zł, a także określiła stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada postanowiła, że: „Dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w liczbie co najmniej 5 osób, tworzący razem jedno gospodarstwo domowe, która ponoszona będzie od gospodarstwa domowego według stawki, o której mowa w ust. 2. Przez gospodarstwo domowe należy rozumieć gospodarstwo prowadzone przez zespół co najmniej 5 osób, spokrewnionych lub niespokrewnionych, zamieszkujących razem w jednym lokalu i wspólnie utrzymujących się.” Dalej w ust. 2 tego paragrafu Rada ustaliła miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego w wysokości 160,00 zł, z wyjątkiem miesięcznej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc styczeń 2021 r. i luty 2021 r., która wynosi 67,00 zł, a w ust. 3 tego paragrafu określiła stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Zgodnie z art. 6 k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. Dopuszczalne jest stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Na podstawie art. 6 j ust. 1 pkt 1- 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. Natomiast z art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Sulechowie w sposób nieuprawniony dokonała w § 2 ust. 1 badanej uchwały zdefiniowania pojęcia „gospodarstwo domowe”.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają delegacji organowi stanowiącemu do wprowadzenia definicji gospodarstwa domowego w uchwale w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z powyższego wynika zatem, iż Rada Miejska w Sulechowie wprowadzając definicję gospodarstwa domowego przekroczyła ustawowe upoważnienie zawarte w art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kolegium Izby podziela pogląd wyrażony w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 marca 2014 r. sygn. akt I SA/Go 51/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) cyt.: „w art. 6j ust. 2 ustawy przewidziano wyłącznie możliwość wprowadzenia opłaty kwotowej od "gospodarstwa domowego". Ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia. Jednocześnie nie zdecydował się scedować tej kompetencji na organy stanowiące gmin. Tym samym niedopuszczalne było, aby rada gminy w drodze aktu prawa miejscowego, dokonywała niejako doprecyzowania, czy definiowania tego pojęcia”. Ustawodawca nie przewiduje kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym.

Gospodarstwo domowe może składać się z jednej osoby lub wielu osób. W przypadku wyboru metody od gospodarstwa domowego rada gminy władna jest jedynie do wskazania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podstawa naliczenia opłaty (tu: gospodarstwo domowe), tak jak i pozostałe podstawy wskazane w art. 6j ust. 1 pkt 1-3 (liczba mieszkańców, ilość zużytej wody, powierzchnia lokalu) mają bowiem swoje umocowanie ustawowe i ingerencja w nie, nie jest możliwa aktem niższego szczebla, jakim jest akt prawa miejscowego.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan prawny oraz stan faktyczny sprawy, Kolegium Izby stwierdza, że zapisy § 2 i § 5 uchwały Nr 0007.287.2020 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sposób istotny naruszają obowiązujące w tym zakresie prawo, tj. art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby wskazuje również, że podobnie jak brak jest podstaw do definiowania „gospodarstwa domowego” tak też brak jest podstaw do różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalonej metodą od gospodarstwa domowego według nieprzewidzianego w ustawie kryterium liczby osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym.

Organ samorządu, stosownie do treści art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami, między innymi w oparciu o metodę jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego. Przepis art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje możliwość różnicowania stawki opłaty, stosownie do wskazanych w nim kryteriów, jednak nie ma wśród nich kryterium podziału gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących (por. wyrok NSA z 6 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 16/16, wyrok WSA w Łodzi z 29 listopada 2016 r. I SA/Łd 857/16, wyrok WSA w Lublinie z 14 lipca 2020 r. II SA/Lu 761/19, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Rada Miejska w Sulechowie ustalając stawkę opłaty dla gospodarstwa domowego liczącego powyżej 5 osób kierowała się chęcią ustalenia niższej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych, jednakże Kolegium Izby wskazuje, że cele socjalne mogą zostać zrealizowane nie poprzez nieuprawnione zdefiniowanie gospodarstwa domowego i ustalenie jednej stawki dla rodzin wielodzietnych, ale poprzez możliwość uchwalenia przewidzianych ustawą zwolnień z opłaty (art.6k ust.4, ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) lub różnicowania stawek na podstawie art. 6j ust. 2a ustawy.

Ponadto w § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Sulechowie dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. W ust. 2 wyżej powołanego przepisu uchwały Rada ustaliła, że cyt.: „Ustala się miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przeliczeniu na jednokrotny odbiór pojemnika:”

W przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

W ocenie Kolegium Izby ustawodawca w art. 6j ust. 3 uregulował jednoznacznie jakie parametry normatywne stanowią składowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, mianowicie są to liczba pojemników oraz stawka opłaty. Wprowadzenie przez Radę Miejską w Sulechowie uregulowania ustalającego stawkę opłaty za jednokrotne opróżnienie pojemnika z odpadami komunalnymi o określonej pojemności z danej nieruchomości, stanowi w istocie wprowadzenie kolejnego parametru tj. częstotliwości

odbioru pojemnika w miesiącu, które należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego do kreowania aktu prawa miejscowego. Postanowienie uchwały uzależniające opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby pojemników z odpadami powstałymi na danej nieruchomości oraz od stawki opłaty za jednokrotne opróżnienie pojemnika, a nie jak wynika z ustawy od zadeklarowanej liczby pojemników oraz stawki opłaty za pojemnik o danej pojemności pozostaje w sprzeczności z postanowieniem art. 6j ust. 3 powołanej wcześniej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r. sygn. I SA/Wr 699/17; wyrok NSA z dnia 11 września 2018 r. sygn. I IFSK 2308/18, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Kolegium Izby podkreśla, że uchwała organu stanowiącego w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) organy samorządu terytorialnego 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. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego. Jednak organ stanowiący ustanawiając akt prawa miejscowego, nie może wychodzić poza zakres ustawowych regulacji ani też stosować wykładni rozszerzającej przepisów wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka jak w sentencji niniejszej uchwała

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tuż. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium  
Ryszard Zajączkowski**