

**Uchwała nr 46/2019**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 18 marca 2019 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.38.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.38.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy — wobec istotnego naruszenia art. 6k 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 (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 i 1629).

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.38.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 lutego 2019 roku.

W załączniku do przedmiotowej uchwały stanowiącym wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, w następujących po sobie częściach:

1) „G. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi” — określono rubryki dotyczące wskazania wielkości (liczebności) gospodarstw domowych,

2) „G. Obliczenie stawki opłaty miesięcznej dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy” — określono sposób wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wykorzystaniem danych o liczebności gospodarstwa domowego.

Ponadto w punkcie 2 objaśnień do wzoru deklaracji powołano zróżnicowane ze względu na liczebność gospodarstw domowych stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.36.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości tej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 i 1629) — zwanej dalej „u.c.p.g.” — 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 wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b ww. ustawy, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informacje o terminach i miejscu składania deklaracji.

Rada gminy zobligowana jest przepisem art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 tej ustawy oraz ustalenia stawki takiej opłaty. W ocenie Kolegium Izby różnicowanie stawki opłaty w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego w sposób istotny narusza art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 i 2a u.c.p.g. Rada Miejska dokonując wyboru metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., przyjęła jednocześnie kilka stawek tej opłaty, podczas gdy przywołany przepis stanowi, że rada gminy może uchwalić jedną stawkę od gospodarstwa domowego. Podstawą do różnicowania stawek w danym przypadku nie może być art. 6j ust. 2a u.c.p.g. Katalog ujęty we wskazanym przepisie nie zawiera bowiem przesłanki różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego, gdyż liczba mieszkańców, o których mowa w tym przepisie, odnosi się do liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, a nie do liczby mieszkańców tworzących, czy zamieszkujących gospodarstwo domowe. Pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z pojęciem „gospodarstwa domowego”, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego. Przedmiotowa przesłanka znajduje więc zastosowanie w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., zgodnie z którym opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest obliczana jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy. W konsekwencji, w przypadku wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., rada gminy może ustalić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego, bez jej różnicowania w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa, co powinno być uwzględnione również we wzorze deklaracji dla prawidłowego wyliczenia wysokości tej opłaty (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 114/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 16/16, CBOSA).

Należy zauważyć, że na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87), art. 6k ust. 4 u.c.p.g. otrzymał nowe brzmienie. Poprzednia regulacja art. 6k ust. 4 u.c.p.g. o treści: „Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat” na skutek nowelizacji ustawy została usunięta, a nowa treść tego przepisu dotyczy możliwości zwolnienia w całości bądź w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonych podmiotów. Tym samym ustawodawca zrezygnował z ogólnego upoważnienia dla rady gminy do różnicowania stawek opłat, określonego w art. 6k ust. 4 u.c.p.g. (obowiązującego do dnia 1 lutego 2015 r.), pozostawiając w tym zakresie jedynie upoważnienie wynikające z art. 6j ust. 2a ustawy, zawierające zamknięty katalog możliwości zastosowania takiego różnicowania, który nie przewiduje w tym zakresie przesłanki wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego. Wybór przez radę gminy metody ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, a więc określonej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., uniemożliwia różnicowanie tej stawki w zależności od kryteriów wymienionych w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. W zmienionym stanie prawnym brak jest zatem normy ustawowej, z której można, przy zastosowaniu wykładni systemowej wewnętrznej wywnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat stawki mogą być różnicowane (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 16/16).

Ponadto Kolegium wskazuje, że w uregulowaniach § 2 ust. 1 badanej uchwały określono termin składania deklaracji w sposób niejednoznaczny. Wskazano, że „Deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy składać w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”. W związku z tym, że wprowadzony badaną uchwałą wzór deklaracji dotyczy nieruchomości zamieszkałych, deklaracje winny być składane w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca. W § 3 badanej uchwały nie określono w wyczerpujący

sposób warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tj. nie określono ich formatu elektronicznego oraz układu informacji i powiązań między nimi, wymaganych przepisem art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a u.c.p.g. Kolegium zwraca również uwagę na użycie niewłaściwych określeń we wzorze deklaracji w części „G. Obliczenie stawki opłaty miesięcznej dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy” w zakresie słów „Obliczenie stawki opłaty miesięcznej” zamiast „Obliczenie wysokości opłaty miesięcznej”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą nr 44/2019 z dnia 18 marca 2019 r. stwierdziło nieważność uchwały Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.36.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości tej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 i 2a u.c.p.g.

Uchwała w sprawie wzoru deklaracji jest natomiast aktem wtórnym i pomocniczym w stosunku do uchwały w sprawie wyboru metody i ustalenia stawek opłat i ma na celu zapewnienie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienie składania deklaracji.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Złotoryi 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Marek Głód