

**Uchwała Nr 26/176/2013**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
z dnia 23 lipca 2013 r.

**w składzie**

|                                   |                           |
|-----------------------------------|---------------------------|
| 1. Ryszard Paweł Krawczyk         | 9. Józefa Lucyna Michejda |
| 2. Beata Kaczmarek                | 10. Barbara Polowczyk     |
| 3. Ewa Śpionek                    | 11. Paweł Dobrzyński      |
| 4. Iwona Kopczyńska               | 12. Małgorzata Michałek   |
| 5. Anna Kaźmierczak               | 13. Roman Drozdowski      |
| 6. Agnieszka Kamyczek - Maszewska | 14. Bogdan Łągwa          |
| 7. Wojciech Newereńczuk           | 15. Grażyna Kos           |
| 8. Paweł Jaśkiewicz               | 16. Bogusław Wenus        |

Po rozpoznaniu w dniu 23 lipca 2013 roku Uchwały Nr XLII/524/13 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 8 lipca 2013 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/431/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013r. poz.594) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. 2012 , poz. 1113)

**Kolegium uchwala, co następuje:**

Stwierdza nieważność Uchwały Nr XLII/524/13 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 8 lipca 2013 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/431/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty, z powodu sprzeczności z prawem, tj. z art. 6k ust.1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2012r. poz.391 ze zm.) oraz z powodu sprzeczności z art. 6k ust. 2 tej ustawy

## U Z A S A D N I E N I E

W dniu 15 lipca 2013 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwała Nr XLII/524/13 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 8 lipca 2013 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/431/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty (zwana dalej Uchwałą).

Pismem z dnia 18 lipca 2013 roku (ZRP.0750.31.2013), doręczonym Izbie w dniu 19 lipca bieżącego roku, Prezydent Miasta Pabianic złożył skargę na Uchwałę wskazując m.in., że uzasadnienie do projektu Uchwały nie zawierało kalkulacji kosztów związanych z wprowadzeniem Uchwały. W dniach 19 i 22 lipca 2013 roku Izbie doręczono również: kserokopię pisma radnych Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 1.07.2012r. (pomyłka w dacie powinno być 1.07.2013r.) w sprawie zwołania sesji Rady Miejskiej wraz z kopią projektu Uchwały oraz z uzasadnieniem, opinię radcy prawnego Urzędu Miejskiego w Pabianicach w sprawie projektu Uchwały, wyciąg z protokołu z obrad XLII sesji Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 8 lipca 2013r., informację w zakresie głosowania imiennego nad Uchwałą, kopię uchwały Nr XXXV/431/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 23 lipca 2013 roku dotyczącym rozpatrzenia Uchwały uczestniczyli przedstawiciele Miasta, tj. Prezydent Pan Zbigniew Dychto, Przewodniczący Rady Miejskiej Pan Dariusz Wypych oraz Radca prawny Pan Wojciech Czerwiński.

W toku badania Uchwały w trybie nadzoru Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

W podstawie prawnej Uchwały Rada Miejska w Pabianicach powołała art. 6k ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2012r. poz. 391 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013r. poz.594). W §1 Uchwały wskazano: „, W §1 uchwały Nr XXXV/431/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty wprowadza się następujące zmiany: 1) ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przypadającą na jednego mieszkańca, zamieszkującego wspólnie daną nieruchomość w wysokości 13,60 zł miesięcznie.” 2) ust. 3 otrzymuje brzmienie: „3. Ustala się niższą stawkę opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne zbierane i odbierane są w sposób selektywny, w wysokości 6,80 zł na jednego mieszkańca zamieszkującego wspólnie daną nieruchomość miesięcznie”. Jak wynika z §1 ust. 1 uchwały Nr XXXV/431/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty – niezmienionej badaną Uchwałą - Rada Miejska w Pabianicach dokonując wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy wskazała art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z brzmieniem art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy 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 tej ustawy oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Stosownie natomiast do art. 6j ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, czyli nieruchomości zamieszkałej, opłata za gospodarowanie odpadami

komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. Jak z powyższego wynika, na mocy art. 6k ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, rada gminy ma obowiązek dokonania wyboru metody ustalenia opłaty spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 (przy czym dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy) oraz obowiązek ustalenia stawki takiej opłaty. W przypadku wyboru metody określonej w art. 6j ust. 1 pkt 1 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustala się mnożąc liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość przez stawkę opłaty ustaloną w uchwale rady. Mając to na względzie, zdaniem Kolegium Izby, jeżeli Rada Miejska w Pabianicach dokonała wyboru metody ustalenia opłaty na nieruchomościach zamieszkałych według liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość - jak stanowi art. 6j ust. 1 pkt 1 - to w konsekwencji Rada powinna ustalić stawkę opłaty w odniesieniu do każdego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość. W przepisie art. 6j ust. 1 pkt 1 mowa bowiem o liczbie mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, a zatem chodzi tu o każdego mieszkańca zamieszkującego nieruchomość, bez względu na to, czy zamieszkuje on wspólnie z innymi, czy też zamieszkuje samodzielnie. Z przywołanego przepisu wynika również, że mowa w nim o każdej liczbie mieszkańców, a zatem przepis ten dotyczy zarówno sytuacji, w której daną nieruchomość zamieszkuje jeden mieszkaniec, jak i przypadku, w którym daną nieruchomość zamieszkuje więcej niż jeden mieszkaniec. W ocenie Kolegium Izby, skoro ustawodawca posłużył się w art. 6j ust. 1 pkt 1 pojęciem liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, nie upoważniając jednocześnie rady gminy do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego zmiany tego pojęcia, to Rada Miejska w Pabianicach dokonując takiej zmiany, naruszyła w sposób istotny art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przypisując bowiem mieszkańcowi zamieszkującemu daną nieruchomość cechę polegającą na wspólnym zamieszkiwaniu, Rada w rezultacie ustaliła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, a jedynie od liczby mieszkańców posiadających tę cechę, a więc zamieszkujących wspólnie daną nieruchomość (wspólnie oznacza: wraz z kimś drugim, razem, łącznie z innymi, Słownik Języka Polskiego, Tom III, pod red. prof. M. Szymczaka, W-wa 1981r. s. 766). Poprzez taki zapis Rada Miejska jednocześnie wykluczyła z kręgu zobowiązanych do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi tych właścicieli nieruchomości zamieszkałych, na których mieszkańcy nie zamieszkują wspólnie, a zamieszkują samodzielnie, gdyż nie ustaliła dla takiego przypadku stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zważywszy zaś na art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje na nieruchomości zamieszkałej za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, stwierdzić należy, że nie ustalając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku mieszkańca niezamieszkującego wspólnie na danej nieruchomości, Rada Miejska w Pabianicach uniemożliwiła obliczenie w takiej sytuacji opłaty za gospodarowanie odpadami, a tym samym i wypełnienie obowiązku, o którym mowa w tym przepisie. Kolegium Izby podkreśla przy tym, że rada gminy na mocy art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może różnicować stawki opłaty m.in. w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, jednakże wówczas, gdy w pierwszej kolejności wypełni wynikający z art. 6k ust. 1 pkt 1 tej ustawy obowiązek ustalenia stawki opłaty na każdego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość.

Odnosząc się do powyższego, w trakcie posiedzenia Kolegium, Przewodniczący Rady Miejskiej w Pabianicach wskazał, że intencją Rady Miejskiej, było objęcie taką samą stawką opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi również osób zamieszkujących samodzielnie daną nieruchomość. Zdaniem Kolegium Izby, takiej intencji nie potwierdza treść §1 Uchwały. Przyjętej oceny nie zmienia również zapis §1 ust. 4 uchwały Nr XXXV/431/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty, w którym wskazano, że wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przypadającej na daną nieruchomość stanowić będzie iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty, ustalonej w ust. 2 bądź w ust. 3. Powołany zapis bezpośrednio odwołuje się bowiem do ust. 2 i ust. 3 §1, w których ustalono stawkę opłaty jedynie dla mieszkańców zamieszkujących wspólnie daną nieruchomość. Podkreślić przy tym należy, że w innych paragrafach, zarówno badanej Uchwały, jak i uchwały Nr XXXV/431/12, nie ustalono stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość samodzielnie.

Jak wynika z treści §1 Uchwały, Rada Miejska w Pabianicach postanowiła ustalić w niej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych przez mieszkańców w wysokości niższej niż stawki przyjęte w dniu 3 grudnia 2012 roku w uchwale Nr XXXV/431/12. W przypadku zbierania i odbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny Rada obniżyła wysokość stawki z kwoty 8 zł na kwotę 6,80 zł, a w przypadku zbierania i odbierania odpadów komunalnych nieselektywnie: z kwoty 16 zł na kwotę 13,60 zł.

Z powołanego wyżej art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jednoznacznie wynika, że rada gminy ma wyłączną kompetencję do określania wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednakże, w myśl art. 6k ust. 2 tej ustawy rada gminy określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę: 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2 ustawy; 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Stosownie do art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do którego odwołuje się art. 6k ust. 2, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – które gmina pokrywa z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – obejmują koszty: 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; 3) obsługi administracyjnej tego systemu. W art. 6k ust. 2 ww. ustawy ustawodawca nałożył zatem na radę gminy obowiązek uwzględnienia przy określaniu stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkich przesłanek wymienionych w tym przepisie i w konsekwencji w przepisie art. 6r ust. 2.

Jak wynika z dokumentów przekazanych Izbie, dotyczących okoliczności podjęcia Uchwały, jej projektodawcy nie przedstawili Radzie Miejskiej w Pabianicach dokumentu zawierającego kalkulację kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Mieście Pabianice z uwzględnieniem przesłanek wskazanych w powołanych wyżej przepisach. Fakt ten potwierdził zarówno Prezydent Miasta Pabianic, jak i Przewodniczący Rady Miejskiej w Pabianicach. W uzasadnieniu do projektu Uchwały wskazano, że w związku z korzystnym rozstrzygnięciem postępowania przetargowego na usługę pn. Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości niezamieszkałych z obszaru Miasta Pabianice w okresie od 1.07.2013 r. do 31.12.2014r., zasadnym jest obniżenie stawek opłat wprowadzonych uchwałą Nr XXXV/431/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty. Z wyciągu z protokołu Nr XLII/13 wynika, że podczas sesji poświęconej podjęciu Uchwały, Rada Miejska w Pabianicach rozpatrywała w szczególności kwestię dotyczącą wyniku przeprowadzonego przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, oraz kwestię etatów w Urzędzie Miejskim w Pabianicach dla pracowników mających obsługiwać system. Na sesji padały również pytania dotyczące liczby osób, które do tej pory złożyły deklaracje w sprawie opłaty, a także ilości wywożonych śmieci. W trakcie posiedzenia Kolegium Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił także, że projektodawcy Uchwały omówili analizę

finansową związaną z nową wysokością stawek opłaty podczas posiedzeń Komisji Budżetu i Finansów Rady Miejskiej w Pabianicach w dniu 8 lipca 2013 roku, natomiast na sesji Rady Miejskiej, Rada nie rozważała dokładnie wszystkich przesłanek zawartych w art. 6k ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał również, że projektodawcy Uchwały argumentowali, iż po podzieleniu kwoty, którą Miasto jest zobowiązane zapłacić firmie odbierającej odpady przez liczbę mieszkańców, którzy do tej pory złożyli deklaracje, stawka na jednego mieszkańca wynosi 6,41 zł brutto, Rada zaś przyjęła stawkę 6,80 zł. Jak wyjaśnił Przewodniczący, różnica między stawką po przetargu, a stawką ustaloną przez Radę, jest w ocenie projektodawców wystarczająca na funkcjonowanie i realizację całego przedsięwzięcia. Mając powyższe na względzie, w ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Pabianicach określając w §1 Uchwały stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w nowej wysokości, nie wzięła pod uwagę wszystkich przesłanek wynikających z art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z doręczonych Izbie dokumentów oraz z wyjaśnień składanych podczas posiedzenia Kolegium wynika, że Rada uwzględniła jedynie korzystny dla Miasta wynik rozstrzygniętego przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Jednakże, ustalając stawki opłaty w nowej wysokości Rada Miejska, oprócz wyniku postępowania przetargowego oraz kwestii etatów w Urzędzie, nie wzięła pod uwagę pozostałych przesłanek zawartych w wyżej powołanym przepisie art. 6k ust. 2, czyli takich, które odnoszą się do pełnych kosztów obsługi administracyjnej systemu, niezwiązanych tylko z liczbą etatów w Urzędzie, ale dotyczą przykładowo – co podnosił Prezydent Miasta na posiedzeniu Kolegium - zakupu sprzętu komputerowego oraz oprogramowania służącego systemowi, spraw wiążących się z edukacją dotyczącą selektywnej zbiórki odpadów, z windykacją opłaty, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nie uwzględniono również przypadków, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Należy przy tym podkreślić, że Rada Miejska podjęła badaną Uchwałą decyzję o stawkach w nowych, niższych wysokościach, jedynie dla nieruchomości zamieszkałych, natomiast stawki dla nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne pozostały na poziomie ustalonym w uchwale Nr XXXV/431/12 z dnia 3 grudnia 2013 rok. Z uzasadnienia do projektu Uchwały wnika zaś, że zorganizowany przetarg dotyczył odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych zarówno z nieruchomości zamieszkałych, jak i niezamieszkałych. W związku z tym, zdaniem Kolegium Izby, zmiana wysokości stawek dokonana została bez uwzględnienia funkcjonowania całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Mieście, a taki zakres wymagany jest w art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kolegium Izby podkreśla również, że okoliczności wskazane w tym przepisie ma obowiązek rozpatrzyć Rada, a nie jedynie jej Komisja. Nieuwzględnienie wszystkich przesłanek zawartych w art. 6k ust. 2 ww. ustawy przez Radę Miejską w Pabianicach przy podejmowaniu Uchwały wskazuje na niespełnienie przez Radę ustawowego wymogu i w konsekwencji powoduje, że Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6k ust. 2.

Analizując przedmiotową Uchwałę, Kolegium Izby stwierdziło także, że zapis §2 Uchwały, w którym wskazano, że jej wykonanie powierza się Prezydentowi Miasta Pabianic z obowiązkiem przeprowadzania kampanii informacyjnej na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości określonych w ustawie, jest nieprawidłowy w końcowej części. Zapis ten stosownie do brzmienia art. 13 ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 897 z późn. zm.) powinien odnosić się do uchwały podejmowanej przez Radę, a nie do ustawy, przy czym należy zaznaczyć, że Rada Miejska w Pabianicach nie wskazała jednoznacznie, o którą ustawę chodzi w §2. Zgodnie z art. 13 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany przeprowadzić, w sposób zwyczajowo przyjęty, kampanię informacyjną na temat praw i obowiązków właścicieli

nieruchomości, określonych w uchwałach, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, tj. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi  
Ryszard Krawczyk**