



UCHWAŁA NR 46/156/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 18 grudnia 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Grażyna Kos |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Magdalena Budziarek | 15/ Anna Adamczewska |
| 8/ Bogusław Wenus | |

po rozpoznaniu w dniu 18 grudnia 2020 r. Uchwały nr XXXII/1053/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 23 listopada 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 6j ust. 3e, art. 6j ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 1439) w związku z art. 2 i **art. 32 ust. 1** ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z **§ 143** w związku z **§ 6** oraz **§ 25 ust. 1** załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 283) **stwierdza nieważność** Uchwały Nr XXXII/1053/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty.

Uzasadnienie

1.

W dniu 23 listopada 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona Uchwała Nr XXXII/1053/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty. Izbie doręczono również - podjęte na tej samej sesji Rady Miejskiej w Łodzi - Uchwałę Nr XXXII/1056/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości oraz Uchwałę Nr XXXII/1055/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19

listopada 2020 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wskazanymi uchwałami Rada Miejska w Łodzi postanowiła, począwszy od dnia 1 stycznia 2021 r., wprowadzić nowe rozwiązania w stosunku do obowiązujących do końca 2020 r., dotyczące metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki tej opłaty, w tym stawki opłaty podwyższonej, a także wzoru deklaracji o wysokości opłaty oraz terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty. Podstawowe rozwiązania w tym zakresie przyjęto w Uchwale Nr XXXII/1053/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty. Sprawę legalności tej Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło na posiedzeniu w dniu 18 grudnia b.r.

Na podstawie art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm.) posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi odbywało się w trybie zdalnym. W tej sytuacji uprawnienie Miasta Łodzi do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium realizowane było poprzez złożenie wyjaśnień drogą pisemną. Miasto skorzystało z przysługującego uprawnienia i Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi pismami z dnia 17 grudnia 2020 r. (Nr: DEP-GK-II.7032.204.2020 oraz Nr: DFP-Fn-IX.310.2.2020) odniósł się do kwestii przedstawionych przez Izbę w zawiadomieniu o terminie posiedzenia Kolegium. Miasto udzieliło również wyjaśnień w piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 grudnia 2020 r. (Nr: DEP-GK-II.7032.204.2020).

Uchwała Nr XXXII/1053/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty (*zwana dalej Uchwałą*) została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 6j ust. 1 pkt 2 i 3, ust. 3e i 5 i art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2, 2a pkt 2 i 3 i ust. 3, w związku z art. 6r ust. 2-2b i 2d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 1439).

W § 1 Uchwały Rada Miejska w Łodzi dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi postanawiając, że dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy będzie to iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty określonej w § 2 pkt 1 Uchwały, natomiast dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, dla części zamieszkałej będzie to iloczyn ilości zużytej wody z części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy oraz stawki opłaty określonej w § 2 pkt 1 Uchwały, a dla części, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – iloczyn powierzchni użytkowej lokali oraz stawki opłaty, o której mowa w § 2 pkt 2 Uchwały. W § 2 i 3 Uchwały zawarto postanowienia dotyczące wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty podwyższonej w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. W Uchwale Rada

Miejska w Łodzi określiła także zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - § 4 pkt 1-6.

Rada Miejska w § 7 postanowiła, że Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 25 listopada 2020 r. pod pozycją 6294.

2.

Rada Miejska w Łodzi, określając w badanej Uchwale zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w § 4 pkt 1 postanowiła, że podstawę ustalenia opłaty stanowi średniomiesięczne zużycie wody na cele socjalno - bytowe, z zastrzeżeniem pkt 4. Jednocześnie Rada Miejska określiła sposób obliczenia średniomiesięcznego zużycia wody dla wyposażonych w wodomierze nieruchomości zamieszkałych oraz dla części zamieszkałych nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, postanawiając w § 4 pkt 2: „*średniomiesięczne zużycie wody wyliczane jest jako suma ilości zużytej wody według wskazań wodomierza w miesiącach: październik, listopad, grudzień, styczeń, luty, marzec, następujących po sobie i liczonych od października - bezpośrednio poprzedzających złożenie deklaracji, podzielona przez 6*”. Z kolei dla nieruchomości niepodłączonych do sieci wodociągowej lub w przypadku braku wodomierza, w § 4 pkt 3 Uchwały postanowiono, że ilości zużytej wody w miesiącach, o których mowa w pkt 2, stanowią iloczyny przeciętnych norm zużycia wody, o których mowa w pkt 5 i 6 oraz liczby osób zamieszkujących nieruchomość w poszczególnych miesiącach.

Określenie zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sposób w jaki uregulowała to Rada Miejska w § 4 pkt 2 Uchwały oznacza, że dla wykonania tej Uchwały, czyli złożenia prawidłowej, zgodnej z wolą organu stanowiącego, deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, właściciele nieruchomości wyposażonych w wodomierze powinni posiadać dane o zużyciu wody według wskazań wodomierza w każdym miesiącu wymienionym przez Radę Miejską w § 4 pkt 2, które to miesiące następują po sobie, są liczone od października oraz bezpośrednio poprzedzają złożenie deklaracji. Takie rozumienie wskazanej reguły znajduje potwierdzenie w załączniku do deklaracji DO-Z, stanowiącym załącznik do załącznika nr 1 (DO-Z), do Uchwały Nr XXXII/1056/20 z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, w którym Rada Miejska w Łodzi określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, lub na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W tabeli Nr 1 do załącznika do deklaracji DO-Z, która dotyczy nieruchomości, dla której średniomiesięczne zużycie wody wyliczane jest według wskazań wodomierza, w kolumnie A wymienione zostały miesiące: październik, listopad, grudzień, styczeń, luty, marzec, a przy nazwie każdego z tych miesięcy pozostawiono miejsce na wpisanie roku, do którego odnosi się dany miesiąc. Z kolumny B tabeli Nr 1 wynika, że w każdym z ww. miesięcy należy podać miesięczne zużycie wody na podstawie odczytów wodomierza.

Z kolei właściciele nieruchomości niepodłączonych do sieci wodociągowej lub nieposiadających wodomierza, o których mowa w § 4 pkt 3 Uchwały, dla wykonania zasady określonej przez Radę Miejską w Łodzi w sposób wynikający z tego postanowienia, powinni posiadać dane o liczbie osób zamieszkujących taką nieruchomość w każdym miesiącu, od października do marca. Potwierdza to również wzór tabeli Nr 2 do ww. załącznika do deklaracji DO-Z, według którego w każdym z miesięcy od października do marca należy podać liczbę osób zamieszkujących nieruchomość.

Ustalona przez Radę Miejską w Łodzi zasada dotycząca obliczania średniomiesięcznego zużycia wody, z jednoczesnym postanowieniem, że Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r., dla realizacji ustawowego obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - w sytuacji nieruchomości, dla których zostały złożone deklaracje zgodnie z przyjętą w Mieście metodą obowiązującą do końca 2020 roku - wymaga od właścicieli nieruchomości wyposażonych w wodomierze posiadania danych o zużyciu wody według wskazań wodomierza za każdy z następujących miesięcy: październik 2019 r., listopad 2019 r., grudzień 2019 r. oraz styczeń 2020 r., luty 2020 r. i marzec 2020 r. Skoro bowiem Rada Miejska postanowiła, że Uchwała obowiązuje od początku 2021 roku, to bieżącą (pierwszą według nowej metody przyjmowanej przez Radę Miejską) deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy złożyć do dnia 10 lutego 2021 r., a miesiącami bezpośrednio poprzedzającymi jej złożenie są wyżej wymienione miesiące IV kwartału 2019 roku oraz I kwartału 2020 roku. Analogicznie właściciele nieruchomości, o których mowa w § 4 pkt 3 Uchwały, dla których zostały złożone deklaracje zgodnie z przyjętą w Mieście metodą obowiązującą do końca 2020 roku, zobowiązani są do złożenia pierwszej (według nowej metody przyjmowanej przez Miasto) deklaracji do dnia 10 lutego 2021 r., w zakresie danych z ww. miesięcy 2019 r. i 2020 r. dotyczących liczby osób zamieszkujących taką nieruchomość. Zgodnie bowiem z art. 6m ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że właściciele nieruchomości opomiarowanych nie byli zobowiązani, także na podstawie aktu prawa miejscowego, do gromadzenia i przechowywania danych stanowiących podstawę obliczenia opłaty. Oznacza to, że nie byli zobowiązani do uzyskiwania, gromadzenia, czy też przechowywania w latach 2019 – 2020, danych dotyczących zużycia wody według wskazań wodomierza za każdy miesiąc IV kwartału 2019 roku oraz I kwartału 2020 roku. Także właściciele nieruchomości wskazanych w § 4 pkt 3 Uchwały nie byli zobowiązani do gromadzenia i przechowywania danych o liczbie osób zamieszkujących taką nieruchomość w ww. miesiącach 2019 r. i 2020 r. Natomiast w związku z ww. postanowieniami badanej Uchwały, w sytuacji prawnej, która zostanie wprowadzona począwszy od 1 stycznia 2021 r., właściciele nieruchomości opomiarowanych - dla złożenia deklaracji - zostają zobowiązani do wykazania danych z odczytów wodomierza za okres październik 2019 – marzec 2020, w każdym miesiącu tego okresu. W konsekwencji jeśli takich danych nie posiadają, będą zobowiązani je ustalić w celu prawidłowego złożenia tej deklaracji. Analogiczna sytuacja dotyczy właścicieli nieruchomości wskazanych w § 4 pkt 3 przedmiotowej Uchwały, którzy również od 1 stycznia 2021 r. dla złożenia deklaracji będą zobowiązani do posiadania danych o liczbie osób zamieszkujących

taką nieruchomości w ww. miesiącach 2019 r. i 2020 r., a w sytuacji, w której nie dysponują chociażby kopiami złożonych w tych latach deklaracji, będą zobowiązani takie dane pozyskać.

Liczne pisma skierowane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi przez właścicieli nieruchomości opomiarowanych potwierdzają, że obecnie ustalenie danych z wstecznych odczytów wodomierza, które są potrzebne do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (pierwszej według nowej metody), przysparza wiele trudności, czy nawet będzie niemożliwe do wykonania. I tak, Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa „Bawełna” wskazała w szczególności, że dla potrzeb złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi musiałaby dokonać specjalnych przeliczeń, których przepisy wewnątrzspółdzielcze nie przewidują. Spółdzielnia wyjaśniła także: „(...) Co więcej, dokonanie stosownych rozliczeń wstecz, na potrzeby bieżącej deklaracji, jest wręcz niemożliwe, wobec braku danych w odniesieniu do stanów rozliczeń/wodomierzy za miesiące październik 2019 - marzec 2020 i technicznych możliwości zaszłych odczytów. Spółdzielnia dokonuje bowiem rozliczeń rocznych odpowiadających terminom od dnia 01.01. do dnia 31.12. każdego roku. Nadto, dodatkowe rozliczenia wiążą się z dodatkowymi odczytami i związanymi z nimi dodatkowymi kosztami, które nie były uwzględnione ani w planach roku 2020 ani w przyjętych planach na rok 2021”. Spółdzielnia wskazała również na okoliczność dotyczącą czasu potrzebnego na dostosowanie aktów spółdzielczych do regulacji wynikających z Uchwały, sygnalizując: „ Uchwała ma wejść w życie już 01 stycznia 2021 roku. Oznacza to kompletny brak czasu na dostosowanie wewnętrznych regulaminów celem dokonywania rozliczeń za inne, niż dotychczas, okresy obowiązujące w Spółdzielni. Rozliczenia roczne wnikają ze Statutu, a do jego zmiany jest potrzebna akceptacja walnego zgromadzenia, które aktualnie nie może się zebrać. Nigdy zresztą zwołanie walnego zgromadzenia w tak krótkim terminie, z uwagi na obowiązujące przepisy, nie jest możliwe”. W podobnym tonie wypowiedziały się, m.in. również: Spółdzielnia Mieszkaniowa „ZAGRODNIKI”, Spółdzielnia Mieszkaniowa „Dąbrowa”, Spółdzielnia Mieszkaniowa „PIASKI”, Spółdzielnia Mieszkaniowa „OSIEDLE MŁODYCH”, Spółdzielnia Mieszkaniowa Budowlanych „KIELNIA”. Problemy z pozyskaniem danych z rozliczeń wodomierzy do złożenia deklaracji według zasady ustalonej przez Radę Miejską w Łodzi w § 4 pkt 2 badanej Uchwały przedstawiła także Administracja Wspólnot Mieszkaniowych (ul. Górnicza 30/36 w Łodzi), podnosząc w szczególności: „ (...) faktury ZWiK nie są wystawiane za pełne miesiące; nie dysponujemy szczegółowymi danymi o stanach wodomierzy głównych w budynkach na dzień 01.10.2019 i 31.03.2020, więc obliczenie faktycznego zużycia za taki okres jest niemożliwe. (...) **Nie dysponujemy danymi, które wymagane są w nowej deklaracji DO: ZWiK wystawia wspólnotom mieszkaniowym f-ry za trzymiesięczne okresy, np. od połowy czerwca do połowy września i tym samym nie jesteśmy w stanie podać w deklaracjach, jakie było zużycie wody w budynku odpowiednio w X, XI, XII 2019 i w I, II, III 2020r.**” Zastrzeżenia w ww. zakresie sygnalizowały także osoby fizyczne oraz Rada Osiedla Nowosolna. Przykładowo występujące do Izby osoby fizyczne wskazywały: W.D.: „(...) Rada Miasta nie może żądać od mieszkańców podania ilości zużycia wody wstecz w wybranych miesiącach podczas gdy nawet dostawca wody w Łodzi – ZWiK takiej wiedzy nie posiada”; A.D.: „(...) ZWiK nie dokonywał odczytów wodomierzy w terminach skorelowanych z § 4 pkt 2 uchwały. W naszym przypadku pobór wody (...) według odczytów dokonywanych przez ZWiK, nastąpił w okresie od 29 sierpnia do 29 listopada 2019 r. a następnie od 28 lutego 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r. Nie jest nam jeszcze znany wynik odczytu za okres od 31 sierpnia do 30 listopada 2020 r.”

Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi, odpowiadając w piśmie z dnia 11 grudnia 2020 r. (Nr: DEP-GK-II.7032.204.2020) na pytanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, dotyczące postanowienia § 4 pkt 2 Uchwały, tj. w jaki sposób wyliczane będzie średniomiesięczne zużycie wody stanowiące sumę ilości zużytej wody według wskazań wodomierza w miesiącach określonych w ww. postanowieniu w przypadku braku posiadania stosownych danych przez właścicieli nieruchomości opomiarowanych w zakresie zużycia wody według wskazań wodomierza w miesiącach od października 2019 r. do marca 2020 r. (albo posiadania niepełnych danych w tym zakresie), a także w jaki sposób właściciel nieruchomości ma uzyskać informacje o sposobie wyliczenia tej sumy za wskazane miesiące, wyjaśnił m.in.: „2) można przyjąć założenie, że właściciele nieruchomości w Łodzi posiadają odczyty wodomierzy od dnia 1 października do 31 marca, z miesięcy wskazanych w uchwale. Odczytami tymi dysponuje również ZWiK. Ilości zużytej wody w okresach wskazanych w uchwale można zatem wyliczyć, przyjmując jako wyjściowe wskazania wodomierza z okresów dłuższych, które obejmują właściwe okresy. Następnie odczyty te należy zmniejszyć proporcjonalnie, w takim stosunku, w jakim okres z odczytów wodomierza był dłuższy od okresów wskazanych w uchwale. Jest to zadanie właściciela nieruchomości. Nie ma podstawy prawnej, by w tej uchwale Rady Miejskiej wprowadzić procedurę dokonywania obliczeń, o których mowa wyżej. W kolejnych deklaracjach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości będzie mógł używać odczytów wodomierza z dnia 1 października oraz 31 marca, z miesięcy wskazanych w uchwale, ponieważ odczytów tych będzie mógł dokonywać samodzielnie.” W piśmie wskazano także, że jeśli właściciel nie dysponuje stosownymi odczytami, ponieważ je zgubił, wyrzucił (itp.) to może zwrócić się do ZWiK - u, który prowadzi archiwum odczytów dla każdej nieruchomości, a rozwiązanie takie dotyczy wszystkich właścicieli. Odnosząc się z kolei do zarzutów zawartych w zawiadomieniu o terminie posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (pismo z dnia 17 grudnia 2020 r. Nr: DEP-GK-II.7032.204.2020) Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi wyjaśnił m.in.: „Ilości zużytej wody w miesiącach wskazanych w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty, można ustalić w sposób całkowicie jednoznaczny i obiektywny. Wodomierze rejestrują przepływ wody w sposób ciągły. Należy zatem jedynie dostosować w sposób matematyczny, posiadane odczyty z wodomierzy, do okresów podanych w uchwale. Jest to czynność prosta. Uchwała wprost nie stanowi, iż ilości zużytej wody ustalane są na podstawie odczytów z wodomierzy. Ilości te są deklarowane przez właścicieli nieruchomości.”

Punktem wyjścia dla oceny legalności regulacji zawartej w § 4 pkt 2 Uchwały jest art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1 pkt 2, rada gminy w uchwale, o której mowa w art. 6k ust. 1, określa zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z powołanego przepisu wynika, że Rada Miejska w Łodzi wybierając metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ilość zużytej wody z danej nieruchomości, została upoważniona do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ocenie Kolegium zasady te powinny być określone w taki sposób, aby Uchwała była możliwa do wykonania przez jej adresatów,

czyli każdego właściciela nieruchomości zobowiązanego do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym również do złożenia pierwszej (według nowej metody) deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tego zaś wymagania nie spełnia przedmiotowa Uchwała. Z jej postanowień wynika, że od 1 stycznia 2021 r. właściciele nieruchomości opomiarowanych, którzy nie posiadają danych o zużyciu wody według wskazań wodomierza za każdy z następujących miesięcy: październik 2019 r., listopad 2019 r., grudzień 2019 r. oraz styczeń 2020 r., luty 2020 r. i marzec 2020 r., będą zobowiązani do ich ustalenia w celu wypełnienia obowiązku złożenia deklaracji. Danych za wskazane miesiące właściciele takich nieruchomości nie mieli uprzednio obowiązku ustalać ani gromadzić, ponieważ żadna uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nie nakładała na nich takiego obowiązku. Jednocześnie z pism wielu właścicieli nieruchomości, przekazanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi jednoznacznie wynika, że pozyskanie danych w powyższym zakresie jest niezwykle utrudnione, a dla niektórych właścicieli wręcz niemożliwe. Analogiczna sytuacja dotyczy właścicieli nieruchomości wskazanych w § 4 pkt 3 Uchwały, którzy mogą nie posiadać danych o liczbie osób zamieszkujących taką nieruchomość w każdym miesiącu IV kwartału 2019 r. oraz I kwartału 2020 r. Właściciele takich nieruchomości będą również zobowiązani do uzyskania ww. danych, bowiem jeśli takich danych nie będą mieli to nie wypełnią obowiązku złożenia deklaracji.

Przyjęte regulacje zakładają, że każdy właściciel nieruchomości zobowiązany do uiszczenia opłaty bądź dysponuje odpowiednimi danymi, do których gromadzenia nie był zobowiązany, bądź też będzie podejmował dodatkowe działania w celu prawidłowego wywiązania się z obowiązku publicznoprawnego polegającego na prawidłowym obliczeniu i uiszczeniu opłaty. Podkreślenia wymaga fakt, że właściciel nieruchomości może nie wykonać obowiązku uiszczenia opłaty i ponieść przez to negatywne konsekwencje w przypadku nieposiadania danych, których gromadzenie nie było jego obowiązkiem lub też, takie same negatywne konsekwencje może ponieść w przypadku, gdy nie podejmie dodatkowych działań, do których nie jest zobowiązany żadnym przepisem prawa powszechnie obowiązującego lub też prawa miejscowego. Normodawca, w tym przypadku Rada Miejska nie może tak konstruować tekstu aktu prawnego, iż z obowiązku uiszczenia daniny (jej prawidłowego obliczenia i uiszczenia) będzie pośrednio wynikał – bo nie w sposób wyrażony wprost w tekście aktu prawnego – inny obowiązek lub też obowiązki. I to obowiązek - jak w tym przypadku, który powinien być spełniony (gromadzenie danych) w okresie, kiedy dany akt prawny jeszcze nie obowiązywał, a informacja o ilości zużytej wody w ciągu miesiąca, nie była informacją istotną, konieczną, czy też potrzebną dla wywiązywania się z obowiązków publicznych. *„Nakładanie jakichkolwiek ciężarów lub obowiązków na obywateli może następować tylko przepisami rangi ustawowej albo co - najmniej - aktów wykonawczych wydanych na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.”* SA/Wr 2299/93 (Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 15 lutego 1994 r.). Ponadto takie ciężary i obowiązki mogą być nakładane przepisami prawa miejscowego, o ile istnieje podstawa prawna do ich uchwalenia. W przedmiotowym stanie faktycznym i prawnym żaden przepis rangi ustawowej, aktu wykonawczego, czy też prawa miejscowego nie nakładał obowiązku gromadzenia danych w czasie przed wejściem w życie badanej Uchwały, a ponadto żaden z przepisów wskazanej rangi nie nakłada obowiązku na właściciela nieruchomości, aby dla obliczenia wysokości swojego zobowiązania musiał wchodzić w relacje z innymi podmiotami (np.: ZWiK) w celu uzyskania odpowiednich danych. Jest to tym bardziej

ryzykowne, iż za prawidłowe wykonanie ciężącego obowiązku w postaci obliczenia i uiszczenia opłaty w prawidłowej wysokości odpowiada zobowiązany do tego właściciel nieruchomości, a nie żaden inny podmiot dostarczający mu informacji w tym zakresie.

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium, Rada Miejska w Łodzi nie zrealizowała prawidłowo upoważnienia zawartego w art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i naruszyła ten przepis przez to, że uchwaliła zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które dla złożenia pierwszej (według nowej metody) deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie są możliwe do wykonania dla każdego właściciela nieruchomości położonej na terenie Miasta Łodzi w sposób zakładany w przyjętej Uchwale. Nie można zaś dopuścić do funkcjonowania w obrocie prawnym aktu prawa miejscowego, jakim jest badana Uchwała, który będzie zawierał normy niemożliwe do realizacji lub wymuszał, w określonym stanie faktycznym, ich realizację w sposób odmienny od przyjętych zasad.

Określenie zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które dla złożenia pierwszej (według nowej metody) deklaracji o wysokości opłaty nie są możliwe do wykonania dla każdego właściciela nieruchomości położonej na terenie Miasta Łodzi w sposób zakładany w przyjętej Uchwale, prowadzi ponadto w ocenie Kolegium do naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl art. 2 Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie natomiast z art. 32 ust. 1 wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Powołany art. 2 określa zasadę demokratycznego państwa prawnego, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowi źródło wielu szczegółowych zasad konstytucyjnych, w tym zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z kolei z art. 32 ust. 1 wynika zasada równości wobec prawa.

Reguła zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej mają obowiązek działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego (Piotr Tuleja [red.] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX, 2019) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada ta „*wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoją pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania*” (m.in. wyroki w sprawach K 27/00, P 3/00, K 22/99, K 10/98). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zatem, aby stanowione prawo było pewne, a jego konsekwencje przewidywalne oraz by prawo nie różnicowało w sposób nieuprawniony wszystkich znajdujących się w tej samej sytuacji. Wiąże się z tym

konieczność jednolitego stosowania prawa w takich samych sprawach. Obowiązek respektowania tych zasad dotyczy również lokalnego prawodawcy i uchwalanego przez niego prawa miejscowego.

W ocenie Kolegium badana Uchwała w zakresie, w jakim nakłada na właścicieli nieruchomości wyposażonych w wodomierze obowiązek ustalenia danych z odczytów wodomierza za każdy miesiąc IV kwartału 2019 r. oraz I kwartału 2020 r., a więc za okresy, w których nie było obowiązku gromadzenia takich danych, stanowi „swoistą pułapkę” dla właścicieli takich nieruchomości, którzy nie posiadają ww. danych. W podobnej sytuacji znajdują się również właściciele nieruchomości wskazanych w § 4 pkt 3 Uchwały, którzy mogą nie posiadać danych o liczbie osób zamieszkujących taką nieruchomość w ww. okresie, ponieważ przepis nie nakładał na nich obowiązku gromadzenia takich danych. Właściciele takich nieruchomości nie będą bowiem mogli zrealizować ciążącego na nich ustawowego obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według reguł zawartych w § 4 pkt 2 oraz 3 Uchwały. Nie wynika to jednak z ich zaniechania, czy też zaniedbania, lecz z wadliwości postanowień, które przyjęto w badanej Uchwale. Podkreślić przy tym należy, że niezłożenie deklaracji lub wykazanie w niej danych ustalonych w sposób odmienny niż wynikający z postanowień Uchwały, pociąga za sobą dla właściciela nieruchomości negatywne skutki. Zgodnie z art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku - uzasadnione szacunki. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości określonej w decyzji obowiązuje do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty. Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 2b tej ustawy kto wbrew obowiązkowi określonymu w art. 6m ust. 1 i 2 nie składa deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - podlega karze grzywny.

W ocenie Kolegium o naruszeniu Uchwałą zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady równego traktowania świadczy również interpretacja reguły określonej w § 4 pkt 2 Uchwały w przypadku, gdy właściciel nieruchomości opomiarowanej nie posiada danych z odczytu wodomierza za IV kwartał 2019 r. i I kwartał 2020 r., przedstawiona przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi w złożonych wyjaśnieniach (pismo z dnia z dnia 11.12.2020 r. (Nr: DEP-GK-II.7032.204.2020)). Według Miasta ilości zużytej wody w tych okresach można wyliczyć przyjmując jako wyjściowe wskazania wodomierza z okresów dłuższych, które obejmują okresy właściwe, a następnie odczyty te należy zmniejszyć proporcjonalnie, w takim stosunku, w jakim okres z odczytów wodomierza był dłuższy od okresów wskazanych w Uchwale. W ocenie Kolegium taka interpretacja jest sprzeczna z treścią § 4 pkt 2 Uchwały, zgodnie z którym ustalenie ilości zużytej wody następuje według wskazań wodomierza - przeczy ona zarówno literalnemu brzmieniu tego postanowienia, jak i jego celowi. Po raz kolejny należy stwierdzić, że powyższe unormowanie godzi w zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale także prowadzi do naruszenia zasady równości wobec prawa. Właściciele nieruchomości opomiarowanych będą bowiem odmiennie traktowani, tj.: właściciele posiadający dane o zużyciu wody według wskazań wodomierza za ww. miesiące (np.: gromadzili takie dane mimo braku obowiązku prawnego w tym zakresie) będą składali deklaracje w oparciu o te dane, zaś właściciele, którzy takich informacji nie posiadają nie złożą deklaracji albo będą składać deklaracje na podstawie

proporcjonalnych wyliczeń, wskazywanych przez Miasto, których zastosowanie nie ma podstaw prawnych, i które nie odzwierciedlają rzeczywistego zużycia wody według wskazań wodomierza za ww. miesiące. Analogicznie, zasada równości wobec prawa doznaje także uszczerbku w sytuacji właścicieli nieruchomości wskazanych w § 4 pkt 3 Uchwały, bowiem nie każdy z nich posiada dane o liczbie osób zamieszkujących nieruchomość w każdym miesiącu IV kwartału 2019 r. oraz I kwartału 2020 r. Jedni zatem będą stosowali zasadę wynikającą z Uchwały (posiadający ww. dane), zaś właściciele niedysponujący takimi danymi nie złożą deklaracji lub będą - realizując obowiązek złożenia deklaracji - wykazywać dane nie w pełni odpowiadające stanowi faktycznemu.

Zdaniem Kolegium interpretacja przyjęta przez Miasto w przedłożonych wyjaśnieniach potwierdza, że badana Uchwała nie powinna funkcjonować w obrocie prawnym. Kolegium wskazuje przy tym również, że jeśli wolą Rady Miejskiej było wprowadzenie zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi innej niż wynikająca z badanej Uchwały, to należało w Uchwale zawrzeć stosowne regulacje, ale w taki sposób, by wszyscy właściciele nieruchomości zobowiązani do złożenia pierwszej (według nowej metody) deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostali potraktowani jednakowo. Nadto Kolegium podkreśla, że informacje o tym, według jakich danych należy złożyć deklarację, właściciele nieruchomości powinni uzyskać z aktu prawa miejscowego, nie zaś z pism zawierających interpretację Miasta.

Badaną Uchwałą zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa została również naruszona w aspekcie, w jakim właścicielom nieruchomości nie zapewniono czasu na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji w zakresie dalszego postępowania. Wniosek taki wynika w szczególności z pism skierowanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi przez spółdzielnie mieszkaniowe działające na terenie Miasta. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca każdorazowo powinien ustanawiać odpowiednie *vacatio legis* umożliwiające adresatom norm prawnych na dostosowanie się do nowej regulacji prawnej (wyrok TK sygn. K 13/97). Odpowiedniość *vacatio legis* aktu prawnego zależy od wielu okoliczności, w tym treści danej regulacji prawnej, kręgu adresatów, do których regulacja się odnosi, a także dziedziny prawa, której dotyczy, przy czym m.in. w prawie podatkowym okres ten powinien być wydłużony. Badana Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 25 listopada 2020 r., a jej wejście w życie ustalono na dzień 1 stycznia 2021 r., zatem okres *vacatio legis* Uchwały wynosi 35 dni. Jednakże, jak wynika z ww. sygnalizacji spółdzielni mieszkaniowych, przyjęte w Uchwale *vacatio legis* jest niewystarczające. W okresie 35 dni spółdzielnie mieszkaniowe nie będą bowiem miały czasu na dostosowanie swoich wewnętrznych regulaminów do dokonywania rozliczeń wody za inne okresy, niż dotychczas stosowane. Spółdzielnie podkreślały przy tym, że okresy rozliczenia wody wnikają ze statutu danej spółdzielni, a do ich zmiany jest potrzebna akceptacja walnego zgromadzenia, które aktualnie nie może się zebrać. Wskazywały także, że nigdy zwołanie walnego zgromadzenia w tak krótkim terminie, z uwagi na obowiązujące przepisy, nie jest możliwe.

W ocenie Kolegium, z powyższego wynika, że podejmując badaną Uchwałą Rada Miejska w Łodzi nie wzięła pod uwagę, iż nowe zasady wprowadzone Uchwałą w zakresie prawa daninowego mogą wymagać od jej adresatów, ze względu na obowiązujące ich przepisy, dłuższego *vacatio legis*, czyli takiego, które będzie odpowiednie, tzn. właściwe w danych okolicznościach, bacząc na całokształt regulacji Uchwały i wprowadzane zupełnie nowe rozwiązania w stosunku do obecnie

obowiązujących, w zakresie metody, stawki, deklaracji i w rezultacie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Mając powyższe na względzie Kolegium uznało, że przedmiotowa Uchwała narusza art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3.

Określając w przedmiotowej Uchwale zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada Miejska w Łodzi postanowiła, że w przypadku braku podłączenia budynku mieszkalnego do sieci wodociągowej lub braku wodomierza, ilości zużytej wody w miesiącach, o których mowa w pkt 2, stanowią iloczyn przeciętnych norm zużycia wody, o których mowa w pkt 5 i 6 oraz liczby osób zamieszkujących nieruchomość w poszczególnych miesiącach (§ 4 pkt 3), natomiast w przypadku nieruchomości nowo wybudowanej lub nowo zamieszkałej, zużycie wody wyliczane jest jako iloczyn przeciętnych norm zużycia wody, o których mowa w pkt 5 i 6 oraz liczby osób zamieszkujących nieruchomość w miesiącu, za który składana jest deklaracja, przy czym po uzyskaniu danych, o których mowa w pkt 2, wysokość opłaty oblicza się według zasad podanych w pkt 2 (§ 4 pkt 4).

W § 4 pkt 5 Uchwały Rada Miejska określiła następujące przeciętne normy zużycia wody dla nieruchomości podłączonych do zbiorników bezodpływowych na terenach nieskanalizowanych, w których znajdują się: a) wodociąg bez ubikacji i łazienki (brak kanalizacji), pobór wody ze źródła podwórzowego lub ulicznego - 0,90 m³ na mieszkańca na miesiąc, b) wodociąg, ubikacja bez łazienki - 1,50 m³ na mieszkańca na miesiąc, c) wodociąg, zlew kuchenny, wc, brak łazienki i ciepłej wody - 2,10 m³ na mieszkańca na miesiąc, d) wodociąg, ubikacja, łazienka, lokalne źródło ciepłej wody (piecyk węglowy, gazowy - gaz z butli, elektryczny - bojler) - 2,40 m³ na mieszkańca na miesiąc, e) wodociąg, ubikacja, łazienka, dostawa ciepłej wody do mieszkania (z elektrociepłowni, kotłowni osiedlowej lub blokowej) - 4,20 m³ na mieszkańca na miesiąc. Z kolei w § 4 pkt 6 Rada Miejska ustaliła przeciętne normy zużycia wody dla nieruchomości podłączonych do sieci kanalizacyjnych, w których znajdują się: a) wodociąg, ubikacja bez łazienki - 1,80 m³ na mieszkańca na miesiąc, b) wodociąg, zlew kuchenny, wc, brak łazienki i ciepłej wody - 2,70 m³ na mieszkańca na miesiąc, c) wodociąg, ubikacja, łazienka, lokalne źródło ciepłej wody (piecyk węglowy, gazowy - gaz z butli, elektryczny - bojler) - 3,00 m³ na mieszkańca na miesiąc, d) wodociąg, ubikacja, łazienka, dostawa ciepłej wody do mieszkania (z elektrociepłowni, kotłowni osiedlowej lub blokowej) - 5,40 m³ na mieszkańca na miesiąc.

Zasady przyjęte w badanej Uchwale znajdują odzwierciedlenie w załączniku, stanowiącym załącznik do załącznika nr 1 (DO-Z) do Uchwały Nr XXXII/1056/20 z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości. W tabeli Nr 4 ujęto przeciętne normy zużycia wody, które określono w § 4 pkt 5 oraz pkt 6 badanej Uchwały, służące obliczeniu zużycia wody dla nieruchomości, która nie posiada danych o ilości zużytej wody, dla której średniomiesięczne zużycie wody wyliczane jest na podstawie przeciętnych norm zużycia wody, jak również dla nieruchomości

nowo wybudowanej lub nowo zamieszkałej, dla której zużycie wody wyliczane jest na podstawie przeciętnych norm zużycia wody (Tabela nr 2 oraz Tabela nr 3 załącznika do deklaracji DO-Z).

Z przytoczonych wyżej postanowień § 4 pkt 3, 4, 5 i 6 badanej Uchwały wynika, że Rada Miejska w Łodzi określając zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niewyposażonej w wodomierz, jak również dla nieruchomości nowo wybudowanej lub nowo zamieszkałej wprowadziła do obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dodatkowy element - niewynikający z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - którym jest wyposażenie nieruchomości. W konsekwencji takich postanowień na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku właścicieli nieruchomości wskazanych w § 4 pkt 3 Uchwały, jak również właścicieli nieruchomości z § 4 pkt 4, wpływ będzie miało zróżnicowanie przeciętnych norm zużycia wody w zależności od wyposażenia nieruchomości.

W pismach z dnia 11 grudnia 2020 r. (Nr DEP-GK-II.7032.204.2020) oraz 17 grudnia 2020 r. (Nr DEP-GK-II.7032.204.2020) Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi wyjaśnił m.in., że uchwalone w § 4 pkt 5 i 6 Uchwały rodzaje nieruchomości oraz przeciętne normy zużywanej w tych nieruchomościach wody, przyjęte zostały takie same, jak w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz.U. z 2002 r., poz. 70), jako najbardziej adekwatne w tym zakresie. Wskazał również, że rozporządzenie to jest jedynym aktem prawnym, który w obecnym stanie prawnym stanowi podstawę ustalania ilości pobranej wody w razie braku wodomierza. Przewodniczący Rady wyjaśnił ponadto, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera żadnych uregulowań dotyczących sposobu ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych nie jest kwestionowana możliwość stosowania metody według ilości zużytej wody z danej nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości niewyposażonych w wodomierz, izby wskazują natomiast na konieczność precyzyjnego określenia norm zużycia wody.

Kolegium przyjmuje, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wprowadzając metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od ilości zużytej wody na danej nieruchomości, nie uzależnia jej zastosowania od opomiarowania nieruchomości. W myśl art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1 pkt 2, rada gminy w uchwale, o której mowa w art. 6k ust. 1, określa zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na podstawie tego przepisu rada gminy jest upoważniona do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi także na nieruchomościach niewyposażonych w wodomierz lub w sytuacji, gdy nieruchomość jest nowo zamieszkała lub nowo wybudowana i w związku z tym jej właściciel nie ma jeszcze danych o zużyciu wody według wskazań wodomierza. Kolegium podziela przy tym stanowisko prezentowane w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych, że rada gminy wykonując dyspozycję art. 6j ust. 3e powinna swoje upoważnienie zrealizować w sposób prawidłowy i precyzyjny, tj. poprzez wskazanie w treści uchwały konkretnych i jednoznacznych zasad (warunków) ustalania zużytej wody (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 5 marca 2020 r.,

086/p214/P/20 i uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 4 marca 2020 r., VIII.72.K.2020).

Jednakże w ocenie Kolegium wynikające z ww. przepisu upoważnienie rady gminy do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest nieograniczone i nie może prowadzić do naruszenia zasady równości wobec prawa, a to nastąpiło w przypadku regulacji uchwalonej przez Radę Miejską w Łodzi. Właściciele nieruchomości, będący w tej samej sytuacji prawnej - czyli nieposiadający danych o ilości zużytej wody według wskazań wodomierza - zostali potraktowani w różny sposób, a elementem różnicującym jest wyposażenie ich nieruchomości.

W ocenie Kolegium z art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że przedmiotem regulacji rady gminy jest ustalenie zasad w zakresie ilości zużywanej wody dla potrzeb ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z wyłączeniem możliwości różnicowania przeciętnej normy zużycia wody w zależności od wyposażenia nieruchomości, gdyż prowadzi to do zróżnicowania właścicieli nieruchomości będących w takiej samej sytuacji prawnej, czyli nieposiadających danych o ilości zużytej wody na nieruchomości według wskazań wodomierza.

Kolegium podkreśla przy tym, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody zostało podjęte na potrzeby związane ze zbiorowym z zaopatrzeniem w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniem ścieków, natomiast zastosowanie reguł w nim przewidzianych do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w badanej Uchwale w sposób nieuprawniony zróżnicowało właścicieli nieruchomości, powodując naruszenie art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4.

Przyjmując w badanej Uchwale zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada Miejska w Łodzi w § 4 pkt 1 postanowiła, że podstawę ustalenia opłaty stanowi średniomiesięczne zużycie wody na cele socjalno- bytowe, z zastrzeżeniem pkt 4. Rada Miejska, realizując upoważnienie wynikające z art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach postanowiła zatem, że jednym z elementów ustalenia wysokości opłaty będzie zużycie wody na cele socjalno-bytowe.

Odnosząc się do powyższego zagadnienia Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi w piśmie z dnia 17.12.2020r. (Nr DEP-GK-II.7032.204.2020) wyjaśnił m.in. „3) *według słownika języka polskiego PWN „socjalno-bytowy” oznacza: związany z zaspokajaniem potrzeb materialnych i bytowych członków jakiejś społeczności. Ustawowego odniesienia do tego pojęcia należy poszukiwać w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r., poz. 2028), która reguluje całość spraw związanych z zaopatrywaniem ludzi w wodę przeznaczoną do spożycia oraz odprowadzeniem ścieków. Definicji „wody na cele socjalno-bytowe” w tej ustawie nie ma, ale w art.1 pkt 9 tej ustawy zdefiniowano „ścieki bytowe”, które są ściekami z*

budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, powstające w wyniku ludzkiego metabolizmu lub funkcjonowania gospodarstw domowych oraz ścieki o zbliżonym składzie pochodzące z tych budynków. Ścieki powstają głównie z wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a za wodę taką uważa się (zgodnie z art. 1 pkt 18 lit a ww. ustawy) wodę w stanie pierwotnym lub po uzdatnieniu, przeznaczoną do picia, przygotowania żywności lub innych celów domowych, niezależnie od jej pochodzenia i od tego, czy jest dostarczana z sieci dystrybucyjnej, cystern, w butelkach lub pojemnikach. Łącząc wyżej przedstawione wykładnie należy stwierdzić, iż woda na cele socjalno-bytowe związana jest z zaspokajaniem potrzeb materialnych i bytowych ludzi, ludzkiego metabolizmu oraz funkcjonowania gospodarstw domowych. Zużywana jest w budynkach mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej. Rada gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jednocześnie jednak - na mocy art. 6j ust. 3e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy została upoważniona do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stąd Rada Miejska w Łodzi użyła pojęcia „zużycie wody na cele socjalno-bytowe” w odniesieniu do zużycia związanego z zaspokajaniem potrzeb materialnych i bytowych ludzi.”

W ocenie Kolegium pojęcie „zużycia wody na cele socjalno-bytowe” powinno zostać przez Radę Miejską w Łodzi wyjaśnione. Upoważnienie Rady do określenia zakresu znaczeniowego tego pojęcia wynika z art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w którym to przepisie organ stanowiący gminy został upoważniony do określania zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nadto, zgodnie z ww. przepisem ustalenie takich zasad powinno nastąpić w uchwale, o której mowa w art. 6k ust. 1 ww. ustawy, a zatem w uchwale dotyczącej wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, którą jest badana Uchwała. Skoro więc Rada Miejska w Łodzi w ustalonych zasadach przyjęła, że przy obliczaniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie brana pod uwagę woda zużyta na cele socjalno-bytowe to powinna określić zakres znaczeniowy tego pojęcia tak, by adresaci Uchwały powzięli wiedzę niezbędną dla złożenia deklaracji, w tym czy danymi należy objąć wodę zużytą na przykład na podlewanie ogrodów.

Z wyjaśnień Miasta Łodzi wynika, że zakres znaczeniowy pojęcia wody zużytej na cele socjalno-bytowe należy ustalić w oparciu o definicję zawartą w słowniku języka polskiego oraz uregulowania ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która zresztą wprost nie definiuje pojęcia „wody zużytej na cele socjalno-bytowe”, a jedynie definiuje pojęcie „ścieki bytowe”. Zdaniem Kolegium akt prawa miejscowego nie może nakładać na swoich adresatów obowiązku „poszukiwania” wyjaśnienia pojęć w nim zawartych. W badanej Uchwale poprzez niewyjaśnienie pojęcia „wody zużytej na cele socjalno-bytowe” taki obowiązek został nałożony, przy czym, co wyżej wykazano, nie jest on prosty w realizacji.

Kolegium zwraca również uwagę, że z § 6 oraz § 25 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, których zasady na mocy § 143 załącznika stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego wynika, iż przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6), oraz że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie

wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy) - § 25 ust. 1. Nadto Kolegium Izby podkreśla, że również według utrwalonego orzecznictwa sądowego uchwały podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. SA/Gd 2949/94). Badana Uchwała poprzez nieokreślenie zakresu znaczeniowego pojęcia wody zużytej na cele socjalno-bytowe nie spełnia ww. wymagań. Mając to na względzie Kolegium doszło do wniosku, że Uchwała narusza art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z § 143 w związku z § 6 oraz § 25 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej.

5.

W § 1 pkt 2 przedmiotowej Uchwały Rada Miejska w Łodzi dokonała wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (zwaną również nieruchomością łączoną lub mieszaną), w następujący sposób: a) dla części zamieszkałej – jako iloczyn ilości zużytej wody z części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy oraz stawki opłaty określonej w § 2 pkt 1; b) dla części, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – jako iloczyn powierzchni użytkowej lokali oraz stawki opłaty, o której mowa w § 2 pkt 2. Postanowienia te znalazły odzwierciedlenie w części C.1 oraz C.2 załącznika nr 1 do Uchwały Nr XXXII/1056/20 z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości. Z treści tego załącznika wynika, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stanowi sumę opłat z części zamieszkałej (według ilości zużytej wody) oraz z części niezamieszkałej (według powierzchni użytkowej lokali).

Z podstawy prawnej badanej Uchwały wynika, że Rada Miejska w Łodzi przyjęła regulację zawartą w § 1 pkt 2 na podstawie art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem w przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4 rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

W wyjaśnieniach dotyczących § 1 pkt 2 Uchwały (pismo z 17.12.2020 r. Nr: DEP-GK-II.7032.204.2020) Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi wskazał m.in. „4) *W art. 6j ust. 5 ucpg zawarta jest regulacja dająca radzie gminy możliwość obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości mieszanych - zgodnie ze sposobem obliczenia przyjętym dla nieruchomości zamieszkałych albo dla niezamieszkałych z tym, że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest*

prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu, co oznacza, że możliwe jest przyjęcie sposobu obliczenia opłaty także od powierzchni zajmowanego lokalu użytkowego dla części nieruchomości niezamieszkałej. Ustawodawca posłużył się sformułowaniem „lub” jako funktorem alternatywy zwykłej, a ponadto zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Należy również zauważyć, że w myśl art. 6j ust. 4 w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust.1-3. Analizując powyższe zapisy należy dojść do wniosku, że ustawodawca dopuszcza stosowanie dwóch różnych metod ustalania opłaty dla dwóch różnych części nieruchomości tzw. mieszanej. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby stosowanie nie tylko sumy opłat metod zróżnicowanych w zakresie pkt 1-3 ust.1, ale również w zakresie metod, o których mowa w ust 1-3.” Przewodniczący Rady dodał, że uwzględniając różną specyfikę dwóch różnych części nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, trzeba uznać, że wybór różnych metod obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla każdej z tych różnych części jest najbardziej racjonalny i sprawiedliwy społecznie.

Przepis art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w odniesieniu do nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, daje radzie gminy umocowanie do ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, czyli przy zastosowaniu metody: według liczby mieszkańców, według ilości zużytej wody z danej nieruchomości, według powierzchni lokalu mieszkalnego, od gospodarstwa domowego lub według zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości. W związku z tym Rada Miejska w Łodzi postanawiając na podstawie tego przepisu o metodzie ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla ww. nieruchomości była upoważniona do wyboru jednej z metod, do których odwołuje się art. 6j ust. 5, a następnie do zastosowania wybranej metody dla całego terenu takiej nieruchomości, czyli tej samej metody zarówno dla części, na której zamieszkują mieszkańcy, jak i dla części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Z art. 6j ust. 5 wynika, że wybraną metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy ma obowiązek zastosować do obu części nieruchomości łączonej. Wskazany przepis stanowi bowiem, że rada gminy ustala sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości, a „terenem” nieruchomości łączonej są jej obie części - część, na której zamieszkują mieszkańcy oraz część, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Powyższe stanowisko potwierdza również systematyka art. 6j. W ustępie 1 oraz w ust. 2 określono metody, które mogą być stosowane na terenie nieruchomości zamieszkałych, a w ustępie 3 określono metodę, którą stosuje się na terenie nieruchomości niezamieszkałych. W ustępie 4 art. ustawodawca określił z kolei, jak należy wówczas obliczyć opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi postanawiając, że: w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa

w art. 6c ust. 1 (nieruchomość zamieszkała), a w części nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2 (nieruchomość niezamieszkała) opłata stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3. Natomiast na podstawie ustępu 5 ustawodawca przyznał radzie gminy upoważnienie do wyboru jednej z metod określonych w ust. 1, 2 lub 3, jednak z takim ograniczeniem, że tą jedną wybraną metodę stosuje się na całym terenie nieruchomości łączonej. Podkreślić przy tym należy, że w ust. 5 ustawodawca nie odwołał się do ustępu 4, a więc nie wskazał, że wyliczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdy Rada wprowadza regulację wynikającą z ustępu 5, stanowi sumę opłat z części zamieszkałej nieruchomości oraz z części niezamieszkałej tej nieruchomości. W tym przypadku nie ma takiej potrzeby, ponieważ na obu częściach nieruchomości łączonej (mieszanej) powinna być zastosowana ta sama, wybrana przez radę gminy metoda.

Ustawodawca dopuszcza zatem stosowanie dwóch różnych metod ustalania opłaty dla dwóch różnych części nieruchomości łączonej, ale tylko wtedy, gdy rada gminy decyduje się na zastosowanie art. 6j ust. 4. Nie ma jednak takiej możliwości w razie podjęcia uchwały na podstawie ust. 5 tego przepisu, ponieważ przewiduje on odstępianie od postanowień art. 6j ust. 4, według którego inną metodę stosuje się dla części zamieszkałej nieruchomości łączonej (według metody wynikającej z art. 6j ust. 1 lub 2) a inną dla części niezamieszkałej nieruchomości łączonej (według art. 6j ust. 3). Pogląd ten znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu, gdzie wskazuje się: „*W art. 6j ust. 4 i 5 ustawodawca przewidział sytuację, w której jedna nieruchomość: 1) w części jest zamieszkała przez mieszkańców, 2) w pozostałej części nie jest zamieszkała przez mieszkańców. W tej sytuacji opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczoną odrębnie dla części zamieszkałej i części niezamieszkałej, przy czym rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, w której ustali tylko jeden sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie takiej nieruchomości. Ten jeden sposób może polegać na: 1) wyborze spośród alternatyw z art. 6j ust. 1, 2) przyjęciu jednej stawki według art. 6j ust. 2, 3) liczeniu na podstawie pojemników według art. 6j ust. 3 (...)*” (W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach, Komentarz, LEX – komentarz do art. 6j, 2016).

W zakresie postanowień badanej Uchwały dotyczących określenia przez Radę Miejską w Łodzi metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, zdaniem Kolegium doszło do naruszenia art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze przedstawione w uzasadnieniu naruszenia prawa i ich skutki, Kolegium postanowiło o stwierdzeniu nieważności w całości badanej Uchwały uznając, że do obrotu prawnego nie należy dopuścić Uchwały, która zawiera normy sprzeczne z prawem, niemożliwe do realizacji, nieprecyzyjne i naruszające zasady konstytucyjne. Kolegium podkreśla przy tym, że przepisy prawa miejscowego powinny sprostac wymogom wynikającym z zasady przyzwoitej legislacji, także wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Przepisy aktu prawa miejscowego powinny być zatem sformułowane w sposób poprawny, w tym możliwy do wykonania, jasny i precyzyjny, w szczególności, gdy dotyczą szeroko rozumianego prawa daninowego i wynikających z niego obowiązków nakładanych na adresatów norm w nim zawartych. „*Przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom,*

które go stosują, dają zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzenia tych kwestii, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny” (Piotr Tuleja [red.], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX, 2019).

Mając powyższe na względzie postanowiono jak w sentencji.

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 Paweł Krawczyk