



UCHWAŁA NR 46/157/2020
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/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, 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.)**

uchwala, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj.: art. 6n ust. 1 **w związku z** 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) oraz 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.) **stwierdza nieważność Uchwały 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.**

Uzasadnienie

1.

W dniu 23 listopada 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona Uchwała 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. Izbie doręczono również - podjęte na tej samej sesji Rady Miejskiej w Łodzi - Uchwałę 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 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 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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 18 grudnia b.r. rozpatrzyło sprawę legalności Uchwały 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.

Na podstawie art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. 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 pismami z dnia 17.12.2020 r. (Nr: DEP-GK-II.7032.204.2020 oraz Nr: DFP-Fn-IX.310.2.2020) Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi 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/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 (*zwana dalej Uchwałą*) została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439).

W § 1 Uchwały Rada Miejska w Łodzi określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (DO-Z) wraz z załącznikiem, 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 - załącznik nr 1 do Uchwały, jak również wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (DO-L), składanej przez właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - załącznik Nr 2 do Uchwały. W kolejnych postanowieniach Uchwały Rada Miejska wskazała miejsce składania deklaracji oraz warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W § 4 postanowiono o utracie mocy Uchwały Nr XVI/678/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości oraz Uchwały Nr XVII/709/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości. Rada Miejska postanowiła również w § 5, że Uchwała

podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Według Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego przedmiotowa Uchwała została opublikowana w dniu 25 listopada 2020 r., pod pozycją 6297.

2.

Ustalając w badanej Uchwale wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - DO-Z, 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 odnosi się do nieruchomości, dla której średniomiesięczne zużycie wody wyliczane jest według wskazań wodomierza, w kolumnie A „Miesiąc i rok” wymieniono miesiące: październik, listopad, grudzień, styczeń, luty, marzec, a przy nazwie każdego z tych miesięcy pozostawiono miejsce na wpisanie roku, którego dotyczy dany miesiąc. Według informacji zawartej w przyjętym wzorze, w części: „Rodzaje nieruchomości” ww. miesiące powinny następować po sobie, należy je liczyć od października oraz powinny bezpośrednio poprzedzać złożenie deklaracji. W kolumnie B Tabeli Nr 1 „Miesięczne zużycie wody (na podstawie odczytów z wodomierza)” wskazano, że w każdym z ww. miesięcy należy podać miesięczne zużycie wody na podstawie odczytów wodomierza. Z kolei w Tabeli Nr 2 do załącznika do deklaracji DO-Z, przeznaczonym dla nieruchomości, która nie posiada danych o ilości zużytej wody, dla której średniomiesięczne zużycie wody wyliczane jest na podstawie przeciętnych norm zużycia wody, w każdym z następujących miesięcy, tj. w październiku, listopadzie, grudniu, styczniu, lutym i marcu, które następują po sobie, są liczone od października oraz bezpośrednio poprzedzają złożenie deklaracji, należy podać liczbę osób zamieszkujących nieruchomość.

Wskazane wyżej postanowienia załącznika do deklaracji DO-Z są zbieżne z zasadami ustalania średniomiesięcznego zużycia wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zostały przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi w Uchwale Nr XXXII/1053/20 z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty.

Wykonanie postanowień badanej Uchwały w ww. zakresie Tabeli nr 1 i 2 załącznika do deklaracji DO-Z oznacza, że dla złożenia prawidłowej 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 w ww. Tabeli nr 1 załącznika do deklaracji DO-Z, które to miesiące następują po sobie, są liczone od października oraz bezpośrednio poprzedzają złożenie deklaracji. Z kolei właściciele nieruchomości, do których odnosi się Tabela nr 2 powinni posiadać dane o liczbie osób zamieszkujących taką nieruchomość w każdym miesiącu, od października do marca, następujących po sobie, liczonych od października oraz bezpośrednio poprzedzających złożenie deklaracji.

Ustalono zatem przez Radę Miejską w Łodzi regulacje dotyczące obliczania średniomiesięcznego zużycia wody, z jednoczesnym postanowieniem, że badana 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 r. – wymagają od

właściciele 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 r., to bieżącą (pierwszą według nowej metody przyjmowanej przez Miasto) 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 r. oraz I kwartału 2020 r. Analogicznie właściciele nieruchomości wskazanych w Tabeli nr 2 załącznika do deklaracji DO-Z, dla których zostały złożone deklaracje zgodnie z przyjętą w Mieście metodą obowiązującą do końca 2020 r., 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 r. oraz I kwartału 2020 r. Także właściciele nieruchomości wskazanych w Tabeli nr 2 załącznika do deklaracji DO-Z 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 Tabeli nr 2 załącznika do deklaracji DO-Z, którzy również od 1 stycznia 2021 r. dla złożenia deklaracji będą zobowiązani do posiadania danych o liczbie osób zamieszkujących taką nieruchomość 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), powoduje poważne 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 wynikają 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, w jaki sposób wyliczane będzie średniomiesięczne zużycie wody stanowiące sumę ilości zużytej wody według wskazań wodomierza 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.”

Zgodnie z art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy ustalając wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości ma obowiązek uwzględnić konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji. Wzór deklaracji określony badaną Uchwałą nie zapewnia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty i nie ułatwia składania deklaracji wszystkim właścicielom nieruchomości do tego zobowiązanych w zakresie odnoszącym się do pierwszej deklaracji składanej według nowej metody. Rada Miejska w Łodzi, wybierając metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ilość zużytej wody z danej nieruchomości, była upoważniona do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdyż takie upoważnienie wynika z 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. W ocenie Kolegium zasady te powinny być uchwalone w taki sposób, by były możliwe do wykonania przez adresatów Uchwały, 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 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, a w konsekwencji także badana Uchwała. Z ich

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 Tabeli nr 2 załącznika do deklaracji DO-Z, 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 tym przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi regulacje zostały podjęte z naruszeniem art. 6n ust. 1 w związku z art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto, w ocenie Kolegium badana Uchwała w zakresie, w jakim nie zapewnia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i nie ułatwia złożenia deklaracji, narusza 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 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 (za: Tuleja Piotr [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 swoistą 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. TK – K 27/00, P 3/00, K 22/99, K 10//98). Zasada ta wymaga zatem, aby prawo było pewne, a jego konsekwencje przewidywalne. Wiąże się z tym konieczność jednolitego stosowania prawa w stosunku do takich samych spraw. Oczywistym jest, że obowiązek respektowania tej zasady dotyczy również lokalnego ustawodawcy i uchwalanego przez niego prawa miejscowego.

W ocenie Kolegium badana Uchwała w zakresie w jakim nakłada na właścicieli nieruchomości wyposażonych w wodomierze (których dotyczy Tabela nr 1 do załącznika do deklaracji DO-Z) obowiązek posiadania 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 i posłużenia się nimi przy wypełnianiu deklaracji, stanowi „*swoistą pułapkę*” dla właścicieli takich nieruchomości, którzy nie posiadają ww. danych. W podobnej sytuacji znajdują się również właściciele nieruchomości, których dotyczy Tabela nr 2 do załącznika do deklaracji DO-Z, którzy mogą nie posiadać danych o liczbie osób zamieszkujących taką nieruchomość w ww. okresie, ponieważ przepis prawa nie nakładał na nich obowiązku gromadzenia takich danych. Właściciele takich nieruchomości nie będą bowiem mogli zrealizować ciężącego na nich ustawowego obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. 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 określönemu w art. 6m ust. 1 i 2 nie składa deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - podlega karze grzywny.

W ocenie Kolegium trafność zarzutu naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady równego traktowania znajduje potwierdzenie w interpretacji zaprezentowanej przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi w złożonych wyjaśnieniach, odnośnie sposobu wyliczenia ilości zużytej wody w przypadku, gdy właściciel nieruchomości opomiarowanej nie posiada danych z odczytu wodomierza za poszczególne miesiące IV kwartału 2019 r. i I kwartału 2020 r. Według tych wyjaśnień ilości zużytej wody w ww. 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 wypełnienie deklaracji w części obejmującej Tabelę nr 1 do załącznika do deklaracji DO-Z w sposób określony w wyjaśnieniach Miasta jest niedopuszczalny. Pozostaje jednak w oczywistej sprzeczności z postanowieniem § 4 pkt 2 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.

Po raz kolejny należy stwierdzić, że regulacje zawarte w Tabeli nr 1 załącznika do deklaracji DO-Z godzą nie tylko w zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale także prowadzą do naruszenia zasady równości wobec prawa, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. 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 zużycia wody według wskazań wodomierza za ww. miesiące. Zasada równości wobec prawa doznaje także uszczerbku w sytuacji właścicieli nieruchomości wskazanych w Tabeli nr 2 do załącznika do deklaracji DO-Z, 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 Miasta jest stosowanie zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi innej niż wynikająca z 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, 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.

Mając powyższe na względzie Kolegium uznało, że przedmiotowa Uchwała narusza art. 6n ust. 1 w związku z 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.

W Tabeli nr 4 do załącznika do deklaracji DO-Z ujęto przeciętne normy zużycia wody, które 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 zostały określone na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, których dotyczy Tabela nr 2 załącznika do deklaracji DO-Z (nieruchomość nieposiadająca danych o ilości zużytej wody, dla której średniomiesięczne zużycie wody wyliczane jest na podstawie przeciętnych norm zużycia wody) oraz Tabela nr 3 ww. załącznika (nieruchomość nowo wybudowana lub nowo zamieszkała, dla której zużycie wody wyliczane jest na podstawie przeciętnych norm zużycia wody). Według Tabeli nr 4 przeciętne normy zużycia wody kształtują się następująco: 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; natomiast 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.

Z powołanych wyżej regulacji badanej Uchwały (tabele nr 2, 3 i 4 załącznika do deklaracji DO-Z) wynika, że Rada Miejska w Łodzi ustalając wzór deklaracji zawarła w nim wymaganie, by właściciel nieruchomości określił się co do wyposażenia nieruchomości w wyszczególnione wyżej instalacje, a

następnie przyjął za podstawę obliczenia ilości zużytej wody przeciętną normę zużycia wody ustaloną w zależności od tego wyposażenia.

Kolegium przyjmuje, że na podstawie art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. W ramach określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mieści się jednak zróżnicowanie przeciętnych norm 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 według wskazań wodomierza, a elementem różnicującym jest wyposażenie ich nieruchomości. Zastosowanie w badanej Uchwale reguł przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody, podjętego na potrzeby związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniem ścieków, doprowadziło w badanej Uchwale do naruszenia zasady równości wobec prawa, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż zróżnicowanie przeciętnych norm zużycia wody na potrzeby ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pociągnęło za sobą nieuprawnione zróżnicowanie właścicieli nieruchomości, którzy nie posiadają danych o ilości zużytej wody według wskazań wodomierza.

Określenie w badanej Uchwale wzoru deklaracji, który wprowadza dla właścicieli nieruchomości nieposiadających danych o ilości zużytej wody oraz nieruchomości nowo wybudowanych i nowo zamieszkałych obowiązek obliczenia opłaty w oparciu o dane, których uwzględnienie prowadzi do nieuprawnionego zróżnicowania - wedle kryterium wyposażenia nieruchomości - właścicieli takich nieruchomości, będących w takiej samej sytuacji prawnej, narusza art. 6n ust. 1 w związku z art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4.

Według części C.1 oraz C.2 załącznika nr 1 do badanej Uchwały 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 (liczonej według ilości zużytej wody) oraz z części niezamieszkałej (liczonej według powierzchni użytkowej lokalu). Taka regulacja wynika z zasad przyjętych przez Radę Miejską w Łodzi w Uchwale Nr XXXII/1053/20 z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty, w której Rada Miejska dokonała wyboru 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 w następujący sposób: a) dla części

zamieszkałej – jako iloczyn ilości zużytej wody z części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy oraz określonej stawki opłaty b) dla części, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – jako iloczyn powierzchni użytkowej lokali oraz określonej stawki opłaty.

Przedstawioną regulację Rada Miejska w Łodzi przyjęła 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 odnoszących się do tej kwestii Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi wskazał m.in. „*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.

W ocenie Kolegium z art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika umocowanie dla rady gminy do ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości łączonych (mieszanych) według jednej metody: od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, od ilości zużytej wody na danej nieruchomości, od powierzchni lokalu mieszkalnego, od gospodarstwa domowego bądź od zadeklarowanej liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości. Ustawodawca przewiduje zastosowanie dwóch metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla dwóch części nieruchomości łączonych (art. 6j ust. 4),

ale możliwość zastosowania dwóch metod jest wyłączona, gdy rada gminy skorzysta z umocowania zawartego w art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Pogląd ten znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu, gdzie wskazuje się: „*W art. 6j ust. 4 i 5 ustawodawca przewidział sytuację, w której jedna nieruchomości: 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).

Wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości łączonych w razie skorzystania przez radę gminy z upoważnienia zawartego w art. 6j ust. 5 powinien uwzględniać jedną metodę zastosowaną do nieruchomości łączonych i dane wymagane dla przyjętej metody. Tymczasem wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości określony przez Radę Miejską w Łodzi w części C.1 i C.2 załącznika nr 1 badanej Uchwały nie uwzględnia jednej metody obliczania opłaty i danych wymaganych dla jednej metody, gdyż przewiduje podanie danych dla dwóch metod tj. ilości zużytej wody i stawki dla części zamieszkałej oraz powierzchni użytkowej lokali i stawki dla części niezamieszkałej.

W związku z powyższym w zakresie postanowień badanej Uchwały, zawartych w części C.1 oraz C.2 załącznika nr 1 do badanej Uchwały doszło do naruszenia art. 6n ust. 1 w związku z art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi regulacje nie zapewniają bowiem prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości łączonych.

5.

Mając na względzie wyżej opisane 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 i naruszające zasady konstytucyjne. Kolegium wzięło przy tym pod uwagę, że badana Uchwała jest ściśle związana z Uchwałą 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, a jej postanowienia są odzwierciedleniem regulacji prawnych przyjętych przez Radę Miejską w Uchwale Nr XXXII/1053/20. Przedmiotowa Uchwała jest także ściśle powiązana z Uchwałą 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, w której na potrzeby nowych rozwiązań prawnych przyjmowanych przez Radę Miejską począwszy od 1 stycznia 2021 r. określono nowe terminy uiszczania opłaty. Zarówno wzór deklaracji określony w załączniku nr 1 do badanej Uchwały, jak i wzór deklaracji określony w

załączniku nr 2 zawierają postanowienia dotyczące terminów składania deklaracji, które mają obowiązywać od 1 stycznia 2021 r. Jednocześnie uchylając w całości przedmiotową uchwałę, Kolegium uwzględniło, że wzór deklaracji zawarty w Uchwale Nr XVI/678/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, zmieniony Uchwałą Nr XVII/709/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, zawiera informację o terminach uiszczania opłaty obecnie obowiązujących i pozwala także na złożenie deklaracji właścicielom nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala na zachowanie spójności systemu wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta.

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