



UCHWAŁA NR 46/158/2020
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/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**, 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. 6l 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 2020r., 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/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.

Uzasadnienie

W dniu 23 listopada 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwała 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. Izbie doręczono również, podjęte na tej samej sesji Rady Miejskiej w Łodzi następujące uchwały: 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/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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 18 grudnia b.r. rozpatrzyło 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, powiadamiając przedstawicieli Miasta Łodzi o terminie posiedzenia.

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 piśmie zawiadamiającym o posiedzeniu 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/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 (*zwana dalej Uchwałą*) została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i 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. 61 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2020r., poz.1439).

W § 1 Uchwały Rada Miejska w Łodzi określiła terminy i częstotliwości uiszczania przez właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 2 wskazano tryb uiszczania opłaty, a w § 3 Uchwały postanowiono, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc grudzień 2020 r. uiszcza się, z dołu, w terminie do dnia 15 stycznia 2021 r. Rada Miejska postanowiła również, 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 25.11.2020 r., pod pozycją 6296.

Badaną Uchwałą oraz 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, jak również Uchwałą 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 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.

Przedmiotowa Uchwała jest ściśle powiązana z ww. Uchwałami i stanowi jeden z elementów wprowadzenia nowych rozwiązań na terenie Miasta Łodzi w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi realizowanej przez Miasto. Świadczą o tym postanowienia § 1 Uchwały dotyczące nowych terminów i częstotliwości uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak również postanowienie § 3 mające charakter przepisu przejściowego, w stosunku do zasad obowiązujących w tym zakresie do końca 2020 r. Powyższe potwierdza także data wejścia w życie Uchwały. Nadto terminy uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określone badaną Uchwałą zostały umieszczone we wzorach deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w załączniku nr 1 oraz nr 2 do 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.

Wprowadzone badaną Uchwałą regulacje zobowiązujące właścicieli nieruchomości opomiarowanych do wniesienia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, według nowej metody przyjmowanej przez Miasto, w terminie do dnia 28.02.2021 r. (a złożenia deklaracji o wysokości tej opłaty w terminie do 10.02.2021 r.), pomimo możliwości nieposiadania przez tychże odpowiednich danych o zużyciu wody według wskazań wodomierza za miesiące IV kwartału 2019 r. oraz I kwartału 2020 r., stanowiących podstawę obliczenia opłaty, jak również nałożenie obowiązku uiszczenia opłaty w ww. terminie (oraz złożenia deklaracji) wobec właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci wodociągowej lub nieposiadających wodomierza, w sytuacji, w której nie dysponują oni chociażby kopiami złożonych deklaracji i w związku z tym będą musieli pozyskać informacje o liczbie mieszkańców zamieszkujących takie nieruchomości ww. okresach prowadzi do naruszenia art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak w przypadku 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 oraz 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.

Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada 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 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. 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 stanowi dla właścicieli nieruchomości „swoistą pułapkę” w zakresie, w jakim nakłada na właścicieli nieruchomości opomiarowanych obowiązek wniesienia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, według nowej metody przyjmowanej przez Miasto, w terminie do dnia 28.02.2021r. (a złożenia deklaracji w terminie do 10.02.2021 r.), pomimo możliwości nieposiadania przez nich odpowiednich danych o zużyciu wody według wskazań wodomierza za miesiące IV kwartału 2019 r. oraz I kwartału 2020 r., stanowiących podstawę obliczenia opłaty, jak również w zakresie w jakim nakłada obowiązek posiadania przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci wodociągowej lub nieposiadających wodomierza informacji o liczbie osób zamieszkujących te nieruchomości w ww. okresach, w przypadku, w którym nie dysponują oni choćby kopiami złożonych deklaracji i w związku z tym, będą musieli pozyskać takie informacje. Właściciele takich nieruchomości mogą nie mieć możliwości zrealizowania ciążącego na nich ustawowego obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w rezultacie wykonania obowiązku uiszczenia tej opłaty w terminie ustalonym badaną Uchwałą. Nie wynika to jednak z ich zaniechania, czy też zaniedbania. Właściciele nieruchomości nie byli bowiem zobowiązani do gromadzenia i przechowywania ww. danych za podane okresy. Podkreślić przy tym należy, że niezłożenie deklaracji lub wykazanie w niej, wobec chęci wywiązania się z obowiązku uiszczenia opłaty, danych przybliżonych (niezgodnych ze stanem faktycznym) pociąga za sobą wyłącznie 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.

Według stanowiska wyrażonego przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi piśmie z dnia 11.12.2020r. (Nr: DEP-GK-II.7032.204.2020) ilości zużytej wody za miesiące IV kwartału 2019 r. oraz I kwartału 2020 r. 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 prezentowane stanowisko, stanowiące w istocie interpretację postanowień 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, nie może zostać zaakceptowane, gdyż jest oczywiście sprzeczne z jej postanowieniami.

Badana Uchwała godzi ponadto w zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a 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 miesiące IV kwartału 2019 r. oraz I kwartału 2020 r. (np.: gromadzili takie dane mimo braku obowiązku prawnego w tym zakresie) będą składali deklaracje w oparciu o te dane i uiszczali opłatę w terminie określonym badaną Uchwałą, zaś właściciele, którzy takich informacji nie posiadają nie złożą deklaracji i nie uiszczą opłaty 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 niepodłączonych do sieci wodociągowej lub nieposiadających wodomierza bowiem nie każdy z nich posiada dane o liczbie osób zamieszkujących nieruchomość w każdym miesiącu IV kwartału 2019 r. oraz I kwartału 2020 r. Właściciele posiadający ww. dane złożą deklaracje stosując te dane i uiszczą opłatę, zaś niedysponujący takimi danymi nie złożą deklaracji lub będą, realizując obowiązek złożenia deklaracji, wykazywać dane nie w pełni odpowiadające stanowi faktycznemu. Z uwagi na powyższe pozostawienie badanej Uchwały w obrocie prawnym jest niedopuszczalne.

Kolegium podkreśla, że system gospodarowania odpadami komunalnymi realizowany przez Miasto powinien być spójny i jasny dla adresatów norm zawartych w Uchwałach regulujących ten system. Niestwierdzenie nieważności badanej Uchwały, przy stwierdzeniu nieważności w całości 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 oraz 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 spowoduje, że w obrocie prawnym obowiązywałyby terminy inne – określone badaną Uchwałą, niż wynikające z obowiązujących wzorów deklaracji na dzień podjęcia rozstrzygnięć nadzorczych, tj. z 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, zmienionej 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.

W ocenie Kolegium nie jest również możliwe wniesienie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w prawidłowej wysokości w terminach określonych badaną Uchwałą, 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, z uwagi na okoliczność, że metoda ustalenia opłaty dla takiej nieruchomości przyjęta 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 jest sprzeczna z art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Miejska na podstawie art. 6j ust. 5 postanowiła, że dla ww. nieruchomości opłata stanowi sumę opłat z części zamieszkałej (gdzie przyjęto metodę stanowiącą iloczyn ilości zużytej wody i odpowiedniej stawki opłaty) oraz z części, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (gdzie

przyjęto metodę stanowiącą iloczyn powierzchni użytkowej lokali i odpowiedniej stawki opłaty), podczas gdy z ww. przepisu wynika, że jedną, wybraną przez radę metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy zastosować do obu części takiej nieruchomości.

Podniesione wyżej sprzeczności z prawem badanej Uchwały prowadzą do tego, że nie jest prawnie dopuszczalne skorzystanie przez Radę Miejską w Łodzi w sposób niewadliwy z upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i podjęcie zgodnej z prawem Uchwały na podstawie tego przepisu. Mając to na uwadze Kolegium postanowiło stwierdzić nieważność w całości przedmiotowej Uchwały z powodu naruszenia art. 61 ust. 1 w związku z art. 6j ust. 3e, art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 ustawy - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

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