

**UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI RADY GMINY W ZAKRESIE
USTALANIA WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE
ODPADAMI KOMUNALNYMI**

*Powers and duties of the municipal council in determining the amount of
the fee for municipal waste management*

ABSTRACT

Paying a municipal waste management fee applies to every property owner, as they are obliged to pay a fee for waste generated in their households. The main purpose of this article is to present selected problem areas of determining this fee. The key area of research is to identify issues related to the choice of the method of determining the fee for municipal waste management, the determination of the amount of the fee and the fee rate, the powers and duties of the municipal council related to the differentiation of the fee rate and exemptions from the obligation to pay the fee. In the current legal state, the municipal decision-making body plays a decisive role in the sphere of determining the fee for municipal waste management. The municipal council now bears great responsibility for decisions in this sphere, since in many aspects the legislator grants it a number of powers and freedom of choice.

Keywords: municipal waste, methods of determining fee, municipal council.

1. UWAGI WSTĘPNE

Na samym początku należy wyjaśnić, czym są odpady komunalne. Najprościej ujmując, to odpady powstające w gospodarstwach domowych. Właściciele nieruchomości są zobowiązani do uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a gmina ma obowiązek odebrania ich od właścicieli. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest świadczeniem przymusowym o charakterze pieniężnym. W zakresie ustalania wysokości tej opłaty uprawnienia i obowiązki przysługują radzie gminy. Z tego względu podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie określają samodzielnie jej wysokości, a dokonuje tego rada gminy. Tezą niniejszej pracy jest stwierdzenie, że radzie gminy przysługuje szereg uprawnień i obowiązków w zakresie ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W praktyce stosowania prawa przyjęta teza wywołuje wątpliwości. Celem tego wywodu jest jak najrzetelniesze przedstawienie omawianego tematu.

Praca jest podzielona na uwagi wstępne, trzy paragrafy opatrzone tytułami i uwagi końcowe. Skupia się na zagadnieniach związanych z wyborem metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określenia wysokości opłaty i stawki opłaty, uprawnieniach i obowiązkach rady gminy związanych z różnicowaniem stawki opłaty oraz zwolnień z obowiązku jej uiszczenia.

2. WYBÓR METODY USTALENIA OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

System gospodarowania odpadami komunalnymi jest unormowany w przepisach ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴⁹. Na opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi składają się koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym między innymi koszty odbierania, transportu i wywozu odpadów. Jak zostało już wspomniane w tezie, wysokość tej opłaty ustala rada gminy. Jednym z jej obowiązków jest dokonanie, w drodze uchwały, wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenie stawki opłaty. „Rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 1996 Nr 132 poz. 622), dalej jako: u.c.p.g.

koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy”¹⁵⁰. Jak łatwo dostrzec w tym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wskazuje na obowiązek rady gminy podejmowania właściwej kalkulacji.

Jednym z zadań gminy jest dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Analiza ma być podstawą planowania zadań gminy w tej sferze na kolejny rok, w tym szacowania kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadów oraz ustalania nowych stawek opłaty. Jednak według informacji o wynikach kontroli NIK¹⁵¹ wynika, że w połowie skontrolowanych gmin analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi została sporządzona nierzetelnie.

Ustawodawca daje gminie możliwość wyboru pomiędzy różnymi sposobami obliczania opłaty za odpady komunalne¹⁵². Organ stanowiący wybiera metodę ustalania opłaty z katalogu wymienionego w u.c.p.g. Rada gminy ma jednak możliwość zastosowania więcej niż jednej metody ustalenia opłaty na obszarze gminy. Wybrana metoda musi być adekwatna do warunków danej gminy. Uchwała dotycząca wyboru metody musi uzasadniać, dlaczego ta metoda jest najodpowiedniejsza do ustalenia płatności¹⁵³. Wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, może być ustalana na skutek pomnożenia: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej, ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty ustalonej powierzchni lokalu mieszkalnego i stawki opłaty ustalonej.

3. USTALENIE STAWKI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidują odmienne metody obliczania opłaty dla nieruchomości zamieszkałych, niezamieszkałych i mieszanych. Rada gminy ma obowiązek poboru opłaty od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ale nie ma takiego obowiązku w stosunku do właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, gdzie mimo to powstają odpady. „Obowiązek

¹⁵⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11.06.2019 r., I SA/OI 334/19, LEX nr 2686955.

¹⁵¹ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/006/>, (08.01.2022 r.).

¹⁵² A. Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018, s. 189.

¹⁵³ T. Lewandowski, R. Sowiński, *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach*, Warszawa 2020, s. 86.

ustalenia stawki opłaty dla nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, za zadeklarowany pojemnik lub worek o danej pojemności, o którym mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., rada gminy (zgromadzenie związku międzygminnego) będzie realizowała tylko wówczas, gdy wcześniej podejmie uchwałę o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli takich nieruchomości na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g.¹⁵⁴. Zgodnie z wyrokiem NSA, stawka opłaty ustalona w uchwale rady gminy ma wpływ na wysokość opłaty, ale nie jest tożsama z samą opłatą¹⁵⁵.

Rada gminy, ustalając stawki opłaty musi brać pod uwagę liczbę mieszkańców, ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami oraz ciągły i sezonowy charakter odpadów powstających w gminie. Organ stanowiący gminy jest zobowiązany do ustalenia stawki opłaty w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłaty określone w ustawie oraz do ustalenia stawki opłaty za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny. Opłata za zarządzanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości zamieszkałych nie ma związku ani z ilością odpadów wyprodukowanych na tej nieruchomości, ani nawet z tym, czy takie odpady w ogóle powstały¹⁵⁶. Takie rozwiązanie sprawia, że opłata nie zawsze będzie sprawiedliwa społecznie.

4. POZOSTAŁE UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI RADY GMINY

Rada gminy ma uprawnienie do zróżnicowania stawki opłat w przypadkach określonych w przepisach u.c.p.g. Ustawa przewiduje możliwość zróżnicowania stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich oraz od rodzaju zabudowy. Niemożliwe jest stosowanie innych kryteriów różnicujących niż właśnie wskazane, co potwierdził w swoim wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu: „przepisy u.c.p.g. nie przewidują możliwości różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według cech wyróżniających mieszkańców danej miejscowości, takich jak: wiek, płeć, sytuacja bytowa”¹⁵⁷. Możliwość zróżnicowania stawek jest uprawnieniem rady gminy i zależy od jej uznania. W orzecznictwie sądów administracyjnych można zauważyć odmienne stanowiska co

¹⁵⁴ T. Lewandowski, R. Sowiński, *Finansowanie systemu...*, s. 59.

¹⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 24.10.2018 r., II FSK 2568/18, LEX nr 2626013.

¹⁵⁶ G. Radecki, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 25.

¹⁵⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26.02.2014 r., III SA/Po 1676/13, LEX nr 1447889.

do tego, czy przepisy dotyczące zróżnicowania stawki opłat mają zastosowanie w przypadku wszystkich metod ustalania opłaty. W przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, na radzie gminy spoczywa obowiązek określenia stawki opłaty podwyższonej w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy.

Innym uprawnieniem rady gminy jest dokonywanie zwolnień z obowiązku uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami. „Organ ten, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (w rozumieniu art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej lub rodziny wielodzietne (w rozumieniu ustawy z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny)”¹⁵⁸. Rada gminy podejmując decyzję w sprawie wprowadzenia zwolnienia, powinna wyraźnie określić, czy zwolnienie to ma charakter całościowy lub częściowy. Obowiązkiem rady gminy jest natomiast zwolnienie z części opłaty właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Zwolnienie musi być proporcjonalne do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

5. UWAGI KOŃCOWE

W świetle opisanych powyżej regulacji należy stwierdzić, że organ stanowiący gminy w aktualnym stanie prawnym odgrywa decydującą rolę w sferze ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na radzie gminy ciąży obecnie duża odpowiedzialność za decyzje podejmowane w tej sferze, ponieważ w wielu aspektach ustawodawca przyznaje jej szereg uprawnień i wolność w wyborze. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami to rada gminy decyduje o wyborze metody ustalenia opłaty. W tym aspekcie ważne jest prawidłowe oszacowanie przez nią kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i na tej podstawie określenie stawki opłaty. Wobec wcześniej przywołanego wyniku kontroli NIK należy zauważyć, że gminy nie zawsze

¹⁵⁸ A. Ogonowska, A. J. Sputowski, *Naliczanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, LEX/el. 2021.

radzą sobie ze sporządzaniem analizy stanu gospodarki, a co za tym idzie nie ustalają odpowiedniej stawki opłaty.

Należy wskazać, że każda z metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma swoje wady i zalety. Jednak trzeba zauważyć, że obecne regulacje prawne nie są sprawiedliwe społecznie. Określone wyżej metody opłat są niezależne od wielkości wytworzonych przez właściciela nieruchomości odpadów komunalnych, ale na ten moment wydaje się to rozsądnym rozwiązaniem ze względu na zbyt trudne do ustalenia faktyczne ilości wytworzonych odpadów komunalnych na danej nieruchomości. W przyszłości ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie do przepisów nowej metody ustalenia opłaty, która będzie zależeć właśnie od poziomu wytworzonych odpadów komunalnych przez właściciela nieruchomości, ponieważ obecne metody skupiają się jedynie na zaspokajaniu kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości, pomijając ich poszczególne poziomy wytworzenia odpadów komunalnych.

Obecne przepisy dotyczące uprawnienia rady gminy do poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady, wydają się nie regulować odpowiednio tej kwestii. Pozostawiają one dowolność radzie gminy w uznaniu, od których właścicieli takich nieruchomości będzie odbierać odpady komunalne. Przepisy, o których mowa, powinny konkretnie regulować, w jakich sytuacjach organ stanowiący powinien podjąć uchwałę o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli takich nieruchomości.

BIBLIOGRAFIA

1. Albin A., *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018.
2. Lewandowski T., Sowiński R., *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach*, Warszawa 2020.
3. Ogonowska A., Sputowski A., J., *Naliczanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, LEX 2021.
4. Radecki G., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12.

5. Wyrok NSA z dnia 24.10.2018 r., II FSK 2568/18, LEX nr 2626013.
6. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11.06.2019 r., I SA/OI 334/19, LEX nr 2686955.
7. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26.02.2014 r., III SA/Po 1676/13, LEX nr 1447889.