



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 26 lipca 2021 r.

BADK.DPK.133.63.2021 MK

P10-46/21	Data wpływu petycji 14 maja 2021 r
	Data sporządzenia informacji o petycji 23 lipca 2021 r.

OCHRONA ŚRODOWISKA

TEMAT

**NOWA METODA NALICZANIA OPŁATY
ZA ODBIÓR ODPADÓW KOMUNALNYCH**

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa

Grupa mieszkańców Ełku (petycja przekazana przez Radę Miasta Ełku).

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 6j ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, celem umożliwienia właścicielom nieruchomości dokonania wyboru metody naliczania opłat za odbiór odpadów komunalnych, według rzeczywistej ilości śmieci wygenerowanych w gospodarstwie domowym.

UZASADNIENIE WNOSZACYCH PETYCJE:

Autorzy petycji proponują zmianę art. 6j ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez dodanie pkt 4 wprowadzającego dodatkową metodę naliczania opłat „według ilości wygenerowanych odpadów w danym gospodarstwie domowym”.

Obecnie ustawa przewiduje możliwość wyboru przez radę gminy jednej z metod naliczania opłat za wywóz nieczystości: zgodnie z liczbą mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub według ilości zużytej wody lub według powierzchni lokalu mieszkalnego.

Zdaniem autorów petycji, rozliczanie wywozu odpadów zmieszanych według liczby mieszkańców jest jedynym akceptowalnym sposobem, gdyż istnieje związek pomiędzy ilością wyprodukowanych śmieci a liczbą mieszkańców. Jednak wadą tego sposobu jest brak pewności co do tego czy ewentualne zmiany w liczbie osób przebywających w danym lokalu będą na bieżąco modyfikowane. Pozostałe metody rozliczania tj. w oparciu o powierzchnię lokalu czy zużycie wody naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej, określoną w art. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu petycji podniesiono, że przyjęcie wnioskowanego przepisu umożliwi:

- mieszkańcom w sposób demokratyczny, w drodze referendum, dokonanie wyboru nowej metody naliczania opłat według wygenerowanych ilości odpadów;
- wspólnotom, zespołom nieruchomości (mniejszym grupom społecznym) podjęcie decyzji w sprawie rozliczania śmieci według ich ilości;
- świadczenie usług wywozu odpadów przez mniejsze firmy, co zlikwiduje obecny monopol i przełoży się na niższe ceny w związku ze zminimalizowaniem dotychczasowych wysokich kosztów administracji.

Autorzy petycji przedstawili szczegółową propozycję rozliczeń wywozu odpadów

zmieszanych według: ilości wrzutów lub ilości osób w gospodarstwie domowym.

Pierwszy sposób związany jest z możliwością zważenia śmieci w momencie opróżniania śmietnika, co powoduje że znana jest miesięczna ilość odpadów (wyrażona w tonach) pochodzących z danego miejsca ich gromadzenia. Elektroniczna karta dostępu i rejestracji ilości wrzutów umożliwia ustalenie ilości wrzutów ogółem.

Uzyskane dane umożliwią dokonanie następujących obliczeń:

1) średnią wagę (kg) jednego wrzutu =

$$\frac{\text{ilość ton odpadów ogółem wywieziona w miesiącu}}{\text{ilość wrzutów ogółem}}$$

2) średnią ilość odpadów (kg) przypadającą na 1 użytkownika w miesiącu:

średnia waga 1 wrzutu x ilość wrzutów 1 użytkownika (zarejestrowana przez system).

Drugi sposób rozliczania kosztów według ilości osób w gospodarstwie domowym oparty jest na następujących zasadach:

1) karty dostępu do śmietnika określają ilość gospodarstw domowych;

2) deklaracje składane przez każde gospodarstwo wskazują ilość osób w każdym gospodarstwie;

3) zważoną ilość odpadów w tonach, wywiezionych z danego śmietnika w miesiącu, dzielimy przez ilość osób ogółem i obliczamy średnią ilość odpadów przypadającą na 1 osobę;

4) ilość osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym mnożymy przez średnią ilość odpadów przypadającą na 1 osobę w ten sposób obliczamy ilość odpadów przypadającą na 1 gospodarstwo domowe;

Koszt wywozu odpadów dla 1 gospodarstwa domowego =

$$\text{ilość odpadów (kg) przypadająca na 1 gospodarstwo domowe} \times \text{ustalona cena za przyjęcie 1 kg odpadów do Zakładu Utylizacji Odpadów.}$$

Autorzy petycji zwrócili uwagę na konieczność wprowadzenia przepisów zobowiązujących samorządy do rzetelnego ewidencjonowania złożonych deklaracji, ich corocznego weryfikowania oraz monitorowania zachodzących zmian co do ilości osób w gospodarstwie domowym (dot. drugiego sposobu rozliczania kosztów według ilości osób w gospodarstwie domowym), a także ustalenia minimalnej ilości wrzutów dla użytkownika za które opłata jest obowiązkowa, tak by zapobiec uchylaniu się od wrzutów.

Wnoszący petycję wskazali, że rozliczanie mieszkańców zgodnie z kryterium ilości wyprodukowanych śmieci to metoda stosowana w wielu krajach, gdzie użytkownik płaci na

początku miesiąca opłatę w formie ryczałtu, a następnie jego rachunek jest korygowany (nadpłata lub niedopłata).

Wprowadzenie rozwiązań przedstawionych w petycji wiąże się z poniesieniem kosztów zakupu odpowiednio technicznie wyposażonych śmietników, co jednak w dłuższym okresie użytkowania przyczyni się do obniżenia opłat.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) w art. 2 stanowi, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Zgodnie z art. 7 zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, swym zakresem obejmuje sprawy dotyczące: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888) określa: zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku; warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w tym zakresie.

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 3). Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1). Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących, m.in.: prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty zbierające odpadów komunalnych lub zapewnienie innego sposobu przyjmowania: przeterminowanych leków, chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów zielonych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania

odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym – przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe;

6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej;

7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Ustawa nakłada na gminy obowiązek organizacji procesu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1), natomiast w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne – do decyzji gminy pozostawiono podjęcie uchwały w sprawie ich odbioru. Właściciele nieruchomości są zobowiązani do wyposażenia posesji w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 5 ust. 1) oraz ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy na terenie której znajduje się nieruchomość (art. 6h). Rada gminy decyduje o wyborze: metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki opłaty oraz wysokości opłaty za pojemnik w zależności od jego pojemności. Dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy (art. 6k ust. 1).

Dla nieruchomości zamieszkałej, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2)

Rada gminy określając stawki opłaty bierze pod uwagę: liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz przypadki gdy właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie (sezonowo) (art. 6k ust. 2).

Dla nieruchomości zamieszkałej opłata za gospodarowanie odpadami może stanowić iloczyn: liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość lub ilość zużytej wody z tej

nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki ustalonej przez radę gminy w drodze uchwały (art. 6j ust.1).

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy (art. 6r ust. 1). W zamian za pobraną opłatę gmina zapewnia właścicielom nieruchomości możliwość pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych poprzez: odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, przyjmowanie odpadów w punktach selektywnej zbiórki oraz zapewnianie innych sposobów przyjmowania odpadów (art. 6 r ust. 2d). Szczegółowy sposób i zakres świadczenia tych usług, w tym częstotliwość odbierania odpadów i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnej ich zbiórki, określa rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 6r ust. 3). Projekt uchwały podlega zaopiniowaniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych (art. 6r ust. 3c).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21) w art. 3 ust. 1 pkt 7 definiuje pojęcie odpady komunalne jako odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowalnymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 kwietnia 2021 r. sygn. akt III FSK 3305/21 stwierdził: „Analiza uregulowań uprawnia do wyprowadzenia wniosku, że upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmuje także metodę ustalania takiej opłaty - albo w oparciu o kryteria przewidziane w ust. 1 art. 6j, które mogą stanowić: liczba mieszkańców, ilość zużytej wody lub powierzchnia lokalu mieszkalnego, albo w oparciu o przewidziane w ust. 2 kryterium o charakterze ryczałtowym – od gospodarstwa domowego. Natomiast na mocy ust. 2a rada gminy może różnicować stawki opłaty, stanowiące jej element kalkulacyjny, w oparciu o wymienione w tym przepisie kryteria, jak: powierzchnia lokalu, liczba mieszkańców, rodzaj terenu oraz rodzaj zabudowy. Jakkolwiek rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty, nie jest jednak upoważniona do modyfikowania przewidzianych w ustawie metod ustalania opłaty; a zatem jeżeli wybrała

metodę przewidziana w ust. 1, nie może łączyć jej z metodą wybraną w ust. 2.”

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 lutego 2021 r. sygn. akt III FSK 2349/21 podtrzymał stanowisko przedstawione w wyroku z 25 listopada 2020 r., II FSK 1853/20. Zgodnie z nim: „Katalog ujęty w art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera przesłanki różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego, gdyż liczba mieszkańców, o których mowa w tym przepisie, odnosi się do liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, a nie do liczby mieszkańców tworzących gospodarstwo domowe. Pojęcia "liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość" nie można utożsamiać z pojęciem "gospodarstwa domowego", gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego. Przedmiotowa przesłanka znajduje więc zastosowanie w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 zgodnie z którą opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest obliczana jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. W konsekwencji, w przypadku wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, rada gminy może ustalić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego, bez jej różnicowania w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa. Reasumując przewidzianego w art. 6j ust. 2a kryterium różnicowania stawki opłaty w odniesieniu do "liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość" nie można utożsamiać z parametrem wielkości gospodarstwa domowego”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 marca 2021 r. sygn. akt III SA/Wa 1304/20 zważył: „Określona w art. 6j ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach metoda polegająca na określeniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ilość zużytej wody z danej nieruchomości obejmuje całkowitą ilość zużytej wody z danej nieruchomości. W ocenie Sądu, wskazane wielkości obejmują odpowiednio łączną liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (gdzie dziecko, osoba dorosła, osoba w wieku podeszłym liczy się za jedną osobę i przy określaniu opłaty bierze się pod uwagę wszystkie te osoby), całkowitą ilość zużytej wody z danej nieruchomości (przy określaniu opłaty bierze się pod uwagę całkowitą ilość zużytej wody, bez jej pomniejszania o określone wielkości związane ze zużyciem na określone cele), całkowitą powierzchnię lokalu mieszkalnego (bez wyłączenia określonych pomieszczeń).

Gdyby ustawodawca uznał za zasadne umożliwienie radzie gminy zmodyfikowania wskazanych wielkości zawarłby, w ocenie Sądu, stosowne zastrzeżenie w tym zakresie

(w szczególności na przykład zawarłby stosowne upoważnienie do określenia przez radę gminy sposobu ustalenia ilości zużytej wody w ramach metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2. W sytuacji, gdy ustawodawca w ramach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 6k ust. 1 pkt 1) nie upoważnił rady gminy do określania sposobu ustalania ilości zużytej wody (a jej rolę ograniczył jedynie do wyboru metody (metod), w tym bazującej na ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz do określenia wysokości stawki opłaty), rada gminy nie jest uprawniona do określania sposobu ustalania ilości zużytej wody w taki sposób, że zużytej wody z danej nieruchomości przeznaczonej na określone cele (np. podlewania ogrodów, pojenia zwierząt itp.) nie wlicza się jako zużytej wody.”

Do Sejmu 20 maja 2021 r. wpłynęła petycja (BKSP-144-IX-448/21) w sprawie zmiany ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie sposobu naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Petycję 31 maja 2021 r. przekazano do Komisji do Spraw Petycji - trwają prace nad petycją.

INFORMACJE DODATKOWE:

Rada gminy jest obowiązana w drodze uchwały dokonać wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, spośród metod określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustalić stawkę opłaty.

Ustawa stanowi, że dla nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców danej nieruchomości, lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz ustalonej stawki opłaty. Rada gminy może, dla nieruchomości zamieszkałych ustalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Ponadto, gmina może zróżnicować stawki opłaty w zależności od: powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, rodzaju zabudowy. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty.

W stosunku do nieruchomości niezamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków do zbierania powstałych odpadów oraz stawki opłaty określonej przez radę gminy.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz