Uchwała Nr .11/III/2016
Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego
z dnia 11.03.2016 r.

w sprawie: wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr 59/X/2015 Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego z dnia 16 grudnia 2015 roku w sprawie *ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na terenie Związku Gmin Regionu Płockiego.*

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 69 i art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) Zgromadzenie Związku Gmin Regionu Płockiego uchwala, co następuje:

§ 1.

Postanawia się odmówić uwzględnienia, wniesionego przez:
Państwa Dagmarę i Andrzeja [redacted] zamieszkałych w Płocku
wezwania do usunięcia naruszenia prawa dotyczącego uchwały nr 59/X/2015 Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego z dnia 16 grudnia 2015 r. *w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na terenie Związku Gmin Regionu Płockiego*

§ 2.

Uzasadnienie odmowy stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Związku Gmin Regionu Płockiego

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Andrzej Paweł Dwojnych

Przewodniczący Zgromadzenia
Związku Gmin Regionu Płockiego

Uzasadnienie

W **dniu 15 marca 2016 roku** do Biura Związku Gmin Regionu Płockiego wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr 59/X/2015 Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie *ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na terenie Związku Gmin Regionu Płockiego*, **polegającego na przyjęciu uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego nr 59/X/2015 z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na terenie Związku Gmin Regionu Płockiego.**

Po rozpatrzeniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa, uznano że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Związek Gmin Regionu Płockiego jest związkiem międzygminnym działającym na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) oraz Statutu Związku Gmin Regionu Płockiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 11 marca 2013 r. poz. 2865). Związek Gmin Regionu Płockiego w imieniu swoich członków – 13 gmin z regionów powiatów: płockiego, płońskiego i gostynińskiego realizuje zadania własne gmin – członków Związku z zakresu m.in. gospodarowania odpadami komunalnymi polegające na utrzymaniu czystości i porządku. Zgodnie z treścią art. 69 ustawy o samorządzie gminnym, zgromadzenie związku międzygminnego jest organem stanowiącym i kontrolnym, do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy. Ponadto w zakresie zadań zleconych związkowi międzygminnemu, zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez Państwa w pierwszej kolejności należy wskazać, iż stosownie do art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) - każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.
Przepis ten wprowadza kilka warunków, które muszą zostać spełnione, aby wezwanie było dopuszczalne i zostało uwzględnione. W orzecznictwie ustalony jest pogląd, zgodnie z którym obowiązek uwzględnienia skargi wnoszonej w trybie tego przepisu, a w ślad za tym również poprzedzającego skargę wezwania do usunięcia naruszenia, powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienie skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego przez uchwałę lub zarządzenie, którego skarga lub wezwanie dotyczy. Obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego Związkowi Gmin Regionu Płockiego uprawnienia, w którego ramach Zgromadzenie Związku Gmin Regionu Płockiego (Statut Związku Gmin Regionu Płockiego z dnia 11 marca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Mazow. z dnia 11 marca 2013 r., poz. 2865)), przyznaje prawa i nakłada obowiązki na określone podmioty. Oznacza to że podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niezgodność z prawem uchwały organu Związku Gmin Regionu Płockiego w sprawie z zakresu administracji publicznej, która to niezgodność wywołuje negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego). Istotą interesu prawnego jest

jego związek z konkretną normą prawa materialnego – taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje (postanowienie NSA z dnia 26 sierpnia 2009 r. II OZ 703/2009, niepubl.). Zatem zakres uchwały, o jakiej mowa w art. 101 ustawy, powinien rozstrzygać o sytuacji materialnoprawnej adresatów lub o jakimś elemencie sytuacji materialnoprawnej. Z kolei charakter materialnoprawny oznacza konieczność wskazania, że konkretny przepis reguluje sytuację prawną podmiotu, w ten sposób, że zobowiązuje, zakazuje czy dozwala, aby możliwe było oddziaływanie na interes prawny skarżącego, inaczej nie dochodzi do naruszenia interesów prawnych i uprawnień (W. Kisiel (w:) P. Chmielnicki (red.), K. Bandarzewski, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, str. 727). Zaskarżona uchwała musi zatem naruszać własną, prawnie gwarantowaną (a nie tylko faktyczną) sytuacją wnoszącego skargę. W przedmiotowej sprawie nie sposób uznać, że uchwała nr 59/X/2015 Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie *ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na terenie Związku Gmin Regionu Płockiego,* **narusza obowiązujące przepisy prawa, a tym samym - przy uwzględnieniu przytoczonego wyżej ujęcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia nie ma podstaw do uznania, że uchwała ta narusza interes prawny wzywających Państwa Dagmarę i Andrzeja**

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 października 2011 r. (I SA/Kr 566/2011), stwierdzić zatem należy, że brak podstawy materialnoprawnej do żądania podjęcia uchwały żądanej treści oznacza, że skarżący nie posiada interesu prawnego do zaskarżenia przedmiotowej uchwały, a tylko interes faktyczny, który ochronie prawnej w niniejszej sprawie nie podlega. Uchwała ta została podjęta zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.).

Podkreślić należy, że podstawą do wydania uchwały – aktu stanowiącego prawo miejscowe jest:

art.6j ust. 3b stanowiący, że w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwala ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

art. 6j ust. 3c ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

art.6k. ust. 2. Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę,

2) ilość wytarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych,

3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d,

4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (wyrok z dnia 25 lutego 2015 r. (sygn. I SA/Gd 1240/14)), zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 6r ust. 1 u.c.p.g. ustalone przez gminy (w tym przypadku Związek Gmin Regionu Płockiego) opłaty mają pokrywać koszty funkcjonowania **całego** systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Oznacza to, że opłata obciążająca daną nieruchomość nie zawsze będzie stanowiła równowartość kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi z tej

konkretnej nieruchomości. WSA wskazał przy tym, że ustalając wysokość stawki za gospodarowanie odpadami, rada gminy (Zgromadzenie Związku Gmin Regionu Płockiego) musi wstępnie dokonać pewnych założeń, prognoz, które nie muszą odpowiadać dokładnej ilości odpadów rzeczywiście wytworzonych przez mieszkańców gminy. W efekcie sytuacja, w której ustalona opłata okaże się w przypadku konkretnej nieruchomości wyższa niż rzeczywisty koszt gospodarowania wytworzonymi w niej odpadami, jest nie tylko możliwa do wystąpienia, ale i prawnie dopuszczalna.

Ponadto Zarząd Związku Gmin Regionu Płockiego informuje, iż zmiana ryczałtowej stawki opłaty (podobnie jak pozostałych stawek) za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może nastąpić w wyniku analizy kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym również dotyczących masy odpadów komunalnych i kosztów ich odbierania i zagospodarowania. Jednocześnie informujemy, że Związek Gmin Regionu Płockiego jest zobowiązany do prowadzenia bieżącej i wnikliwej analizy kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami. Jeśli zaistnieje możliwość, poparta ww. analizą, obniżenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, Zarząd przedstawi projekt takiej zmiany Zgromadzeniu Związku Gmin Regionu Płockiego.

W celu określenia ryczałtowej stawki opłaty dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub inne nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku pod uwagę wzięto nieruchomości, na które złożone zostały deklaracje oraz masy odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych w 2015 roku (wg danych zawartych w Miesięcznych Kartach Bilansu oraz Raportów wykonania).

Lp.	GMINA	Nieruchomości rekreacyjne zamieszkałe/niezamieszkałe z systemu DOC	Masy odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych w 2015 r. [Mg]
1	Gmina Brudzeń Duży	22	10,78
2	Gmina Gostynin	144	70,56
3	Gmina Bielsk	6	2,94
4	Gmina Pacyna	22	10,78
5	Gmina Czerwińsk nad Wisłą	42	20,58
6	Miasto i Gmina Drobin	6	2,94
7	Gmina Staroźreby	7	3,43
8	Gmina Łąck	637	312,13
9	Gmina i Miasto Wyszogród	29	14,21
10	Gmina Słupno	9	4,41
11	Gmina Szczawin Kościelny	34	16,66
12	Miasto i Gmina Gąbin	22	10,78
13	Gmina Stara Biała	4	1,96
	Razem	**984**	**482,16**

Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że w celu ustalenia rocznej stawki ryczałtowej należy określić średnią ilości odpadów powstających na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku i wyrazić ją w liczbie pojemników. Zatem dla wyliczenia średniej ilości odpadów koniecznym jest ustalenie zarówno ilości odpadów wytwarzanych na tych nieruchomościach, jak również liczby tych nieruchomości. Zgromadzenie Związku, uchwalając

ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości wskazanych w art. 6j ust. 3 b ustawy - winno uwzględnić wyliczenie odniesione do całego roku, a nie – kilka miesięcy w roku. Ponadto dla prawidłowego ustalenia stawki opłaty ryczałtowej Zgromadzenie winno brać pod uwagę koszty funkcjonowania systemu, o których mowa w art. art. 6 k ust. 2 pkt. 3 ustawy, ponieważ jest to element konieczny dla ustalenia stawki za pojemnik.
W wyniku analizy ustalono, iż z 1 nieruchomości na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanej jedynie przez część roku odebrano w 2015 roku średnio 490 kg (0,49 Mg) odpadów komunalnych, w tym: zmieszanych, opakowaniowych, zielonych, wielkogabarytowych, urządzeń elektrycznych i elektronicznych, budowlanych w tym gruzu, materiałów ceramicznych łazienkowych, opakowań po farbach i lakierach.
Kolejnym krokiem w celu ustalenia ryczałtowej stawki opłaty było ustalenie liczby pojemników, które zostają zapełnione w trakcie roku przez ww. nieruchomości. W tym celu uśrednioną masę odpadów (490 kg) podzielono przez szacunkową wagę pojemnika o określonej pojemności w wariant I -120 l i w wariant II- 240 l. Wyniku dokonanych obliczeń uzyskano następujące wyniki:

Wariant I – poj. 120 l (35 kg): 14 pojemników w 1 roku
Wariant II – poj. 240 l (70 kg): 7 pojemników w 1 roku

Następnie liczbę pojemników pomnożono przez stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności wg Uchwały Nr 1/I/2014 Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego z dnia 7 marca 2014 r.

Wariant I

- 14 poj. 120 l x 40,00 zł./poj. = 560,00 zł. / rok w przypadku zbierania i oddawania odpadów w sposób selektywny;
- 14 poj. 120 l x 55,00 zł./poj. = 770,00 zł. / rok w przypadku zbierania i oddawania odpadów w sposób nieselektywny.

Wariant II

- 7 poj. 240 l x 55,00 zł./poj. = 385,00 zł. / rok w przypadku zbierania i oddawania odpadów w sposób selektywny;
- 7 poj. 240 l x 75,00 zł./poj. = 525,00 zł. / rok w przypadku zbierania i oddawania odpadów w sposób nieselektywny.

W wyniku ww. przedstawionej analizy spośród tych wariantów wybrano wariant II jako ekonomicznie korzystniejszy dla właścicieli nieruchomości, a zarazem pozwalający na pełną realizację zadań ustawowych.
Opłata ryczałtowa za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno–wypoczynkowe jest opłatą ponoszoną bez względu na to w jakim okresie właściciele ww. nieruchomości produkują odpady. Opłata ma charakter ryczałtowy i nie ustala okresu przebywania na danej nieruchomości oraz nie ustala faktycznego czasu wytwarzania na niej odpadów. Informujemy, iż z uwagi na to, że opłata ryczałtowa jest opłatą roczną, przy ustalaniu jej wysokości pod uwagę wzięto generowanie odpadów komunalnych przez 12 miesięcy. W ramach ryczałtowej opłaty odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku świadczony będzie 12 miesięcy zgodnie z harmonogramem odbioru odpadów komunalnych.

Wyżej przytoczone przepisy prawne oraz bieżąca i wnikliwa analiza były podstawą do podjęcia przez Zgromadzenie Związku Gmin Regionu Płockiego zaskarżonej uchwały. Podkreślić należy, że na

posiedzeniu Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego w dniu 16 grudnia 2015 r. szczegółowo został przedstawiony system funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gmin – członków ZGRP. Zgromadzenie po zapoznaniu się z funkcjonowaniem systemu na terenie ZGRP podjęło uchwałę, w sprawie *ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na terenie Związku Gmin Regionu Płockiego.*

Przypomnieć należy, że organem nadzoru nad działalnością organów gmin jest Wojewoda, zaś w zakresie spraw finansowych – Regionalna Izba Obrachunkowa. Organy te, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym zobowiązane są do oceny zgodności uchwał, w tym także do oceny zgodności uchwały *w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na terenie Związku Gmin Regionu Płockiego.*
W przypadku stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem Wojewoda / Regionalna Izba Obrachunkowa wydaje stosowane rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie nie stwierdziła nieważności uchwały nr 59/X/2015 Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Płockiego z dnia 16 grudnia 2015 r. *w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku na terenie Związku Gmin Regionu Płockiego* i została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 30 grudnia 2015 roku pod pozycją 11708 – a zatem stanowi obowiązujące prawo.
W związku z powyższym zarzut wnoszących wezwanie należy uznać za niezasadny. Ponadto wnoszący wezwanie nie wskazali, że przedmiotowa uchwała naruszając prawo jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawno – materialną, a tym samym narusza interes prawny wzywających.

Mając na uwadze powyższe nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez **Państwa Dagmarę i Andrzeja**

Andrzej Paweł Dwojnych
Przewodniczący Zgromadzenia
Związku Gmin Regionu Płockiego