

## Oczyszczanie ulic

# Co wolno robić za środki z opłat za gospodarowanie odpadami?

Z obserwacji rynku usług związanych z utrzymaniem czystości i porządku w gminach wynika, iż gminy niejednokrotnie mają problem z ustaleniem, jakie koszty kwalifikują się do pokrycia ich ze środków pochodzących z zebranych od właścicieli nieruchomości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.



Odpowiedzi na to pytanie dostarcza art. 6r Ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: DzU z 2013 r. poz. 1399, ze zm.; dalej: u.c.p.g.). Treść tego przepisu nie rozwiewa jednak wszystkich wątpliwości pojawiających się w praktyce, w szczególności nie jest jasne, czy z opłat może być pokryty koszt czyszczenia ulic gminnych (przy założeniu, że obowiązek ten obciąża gminę) oraz koszt opróżniania koszy ulicznych.

## Koszty systemu a zadania gminy

Należy wskazać, że zgodnie z art. 6r ust. 2 u.c.p.g., „z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu,
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi”.

Wylczenie to ma charakter zamknięty i należy je interpretować ściśle. W ustawie wprost wskazuje się, że „środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi” (art. 6r ust. 1aa u.c.p.g.), które to koszty wymieniono wyżej.

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy gmina może skorzystać ze środków zebranych tytułem opłat w celu sfinansowania czyszczenia ulic oraz opróżniania koszy ulicznych, należy zastanowić się, czy koszty te mieszczą się w katalogu wydatków, które można pokrywać z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Innymi słowy, czy wydatki te mieszczą się w „kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”.

Przed wszystkim wskazać należy, że gminy w ramach obowiązku zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie zobowiązane są w szczególności do:

- objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.),

■ zapobiegania zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez zbieranie i pozbywanie się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4 u.c.p.g., błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku” (art. 3 ust. 2 pkt 11 u.c.p.g.). W zakresie tego obowiązku mieści się m.in. obowiązek czyszczenia ulic, chyba że obowiązki te należą do zarządu dróg (kwestii tej dotyczy art. 5 ust. 4 u.c.p.g.), oraz obowiązek opróżniania koszy ulicznych.

Z wykładni art. 3 ust. 2 u.c.p.g. wynika zatem, że objęcie systemem wszystkich właścicieli nieruchomości (pkt 3) oraz utrzymanie czystości i porządku na terenach publicznych (pkt 11) są odrębnymi zadaniami gminy. Z opłat mogą być natomiast pokrywane wyłącznie koszty funkcjonowania systemu. Aby jednak potwierdzić lub zaprzeczyć tej tezie, należy dokonać analizy dalszych przepisów ustawy.

## Odpady na ulicach

Ulice (i inne tereny publiczne, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 11 u.c.p.g.) nie są zlokalizowane na terenie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, które to nieruchomości obligatoryjnie objęte są gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (por. art. 6c ust. 1 u.c.p.g.). Należy zastanowić się, czy ulice można uznać za nieruchomości, które mogą być objęte zakresem uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g. Jeżeli odpowiedź byłaby twierdząca, a rada gminy podjęłaby taką uchwałę, nieruchomości te zostałyby objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. W takiej sytuacji koszt ich czyszczenia, w tym koszt opróżniania koszy, stanowiłby wydatek, który mógłby zostać pokryty z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uiszczanych przez właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 6c ust. 2 u.c.p.g., „rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”. Przepis ten dotyczy wyłącznie nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne. Należy wskazać, że chociaż tereny publiczne, takie jak ulice (drogi), chodniki, skwery i place zabaw, są nieruchomościami niezamieszkałymi i na nieruchomościach tych powstają odpady komunalne, to nie są one objęte zakresem wskazanej wyżej normy. Przemawia za tym wykładnia celowościowa tego przepisu.

Obowiązek zbierania odpadów z terenów użyteczności publicznej ciąży na gminie z mocy przepisów ustawy, tj. art. 3 ust. 2 pkt. 11 i 12 u.c.p.g. Tymczasem podjęcie uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. ma na celu przejęcie przez gminę dalszych obowiązków, tj. takich, które dotychczas nie ciążyły na gminie z mocy ustawy. Wobec



tego uchwała podjęta na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. nie może dotyczyć przejęcia przez gminę obowiązków, które już „pierwotnie” ją obciążały (z mocy ustawy). W przeciwnym razie gmina postanawiałaby o przejęciu obowiązków od samej siebie, co nie miałoby żadnego praktycznego znaczenia. Uchwała, o której mowa, dotyczy wyłącznie niezamieszkałych nieruchomości „prywatnych”.

## Nieruchomość prywatna a teren publiczny

Ustawa rozróżnia zatem pojęcie „nieruchomości niezamieszkałych” („prywatnych”) od pojęcia „terenów przeznaczonych do użytku publicznego” (terenów publicznych). Podział ten jest rozłączny. Pierwsze mogą zostać objęte systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach tego systemu i na pokrycie wydatków związanych z jego funkcjonowaniem właściciele nieruchomości uiszczają opłaty. Drugie nieruchomości nie są obejmowane systemem – gmina z mocy ustawy jest zobowiązana do zapewnienia czystości na tych terenach. Właściciele tych nieruchomości (głównie gminy) nie uiszczają opłat, w związku z czym sami finansują utrzymanie czystości tych terenów.

Za takim rozdziałem przemawia ponadto treść art. 4 i 5 u.c.p.g. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., w regulaminie utrzymania czystości i porządku określa się m.in. „wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości” (pkt 1) oraz „częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego”. Przepis ten wprost rozdziela pojęcie „nieruchomości” od „terenów przeznaczonych do użytku publicznego”.

Obowiązek utrzymania czystości na terenach „nieruchomości” ciąży na ich właścicielach, o czym stanowi art. 5 ust. 1 u.c.p.g. Natomiast obowiązek utrzymania czystości na „innych terenach” ciąży na gminie, o czym stanowi art. 5 ust. 4 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 11 u.c.p.g. Z powyższego wynika, że system gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę finansowany z opłat nie dotyczy terenów przeznaczonych na cele użyteczności publicznej, w tym ulic i chodników, do których czyszczenia z mocy prawa zobowiązana jest gmina. Koszt utrzymania czystości na tych terenach nie mieści się w „kosztach funkcjonowania systemu”.

Podkreślić należy, że opłaty są ściśle związane z gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Środki z opłat nie służą pokrywaniu wszystkich wydatków ponoszonych w związku z wykonywaniem zadań z zakresu ustawy u.c.p.g. Nie pokrywa się z nich również kosztów takich zadań jak zbieranie i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt, które to zadania również wymienione są w tej ustawie.

## Wyjątek dla koszy

Pomimo że ani czyszczenie ulic, ani opróżnianie koszy ulicznych nie mieści się w zakresie pojęcia „kosztów funkcjonowania systemu”, to jedynie koszt czyszczenia ulic nie może być pokryty z opłat. W przypadku opróżniania koszy ulicznych ustawa przewiduje wyjątek. Zgodnie z art. 6r ust. 2c u.c.p.g., „środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, mogą być wykorzystane także na wyposażenie, zgodnie z regulaminem, nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie w odpo-

wiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”. Jest to jeden z wyjątków od zasady, że opłaty przeznacza się wyłącznie na koszty funkcjonowania systemu, o których mowa w art. 6r ust. 2 pkt. 1-4 u.c.p.g. (pozostałe wyjątki zamieszczone zostały w art. 6r ust. 2a i 2b u.c.p.g.). Przepis ten wszedł w życie 1 lutego 2015 r. Brak takiej regulacji powodował, iż kosztów tych nie można było pokrywać z opłat – nie były to bowiem koszty systemu.

Podkreślić należy, że ten wyjątek dotyczy wyłącznie wydatków związanych z kosztami ulicznymi (wyposażania terenów publicznych w kosze, opróżniania i utrzymywania ich w odpowiednim stanie), nie dotyczy zaś czyszczenia ulic. Dodatkowo koszty te mogą zostać pokryte jedynie z nadwyżki budżetowej, tj. z opłat, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym. Nie mogą to być środki zebrane od właścicieli nieruchomości w danym roku budżetowym.

Podsumowując, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi służą pokrywaniu kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nie służą pokrywaniu kosztów wszystkich zadań mieszczących się w zakresie ustawy czystościowej. Ze środków pochodzących z opłat nie może być pokrywany koszt czyszczenia ulic, bowiem zadanie to nie mieści się w zakresie gminnego systemu. Jedynie w drodze wyjątku z opłat można pokryć koszt opróżniania koszy ulicznych. Mogą to być jednak wyłącznie środki niewykorzystane w poprzednim roku budżetowym.

**Dominika Synowiec  
Jędrzej Klatka**

Kancelaria Radców Prawnych Klatka  
i partnerzy w Katowicach