

Irena Czaja-Hliniak

OPŁATY GMINNE ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

Sprawa opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozornie wydaje się marginesowa, jednak w rzeczywistości ma duże znaczenie praktyczne i – można sądzić – wywoła wiele wątpliwości doktrynalnych. Występuje tu kolejny raz wpływ rozwiązań unijnych na obciążenia finansowe obywateli. Trudno już dziś stwierdzić, jak będzie się kształtować relacja nowych obciążeń do dotychczasowych ponoszonych opłat. Bezsportny jest jednak fakt, że opłata dotyczyć będzie szerokiego kręgu obywateli, bezpośrednio właścicieli nieruchomości, lecz pośrednio ogółu mieszkańców poprzez znalezienie wyrazu w wysokości czynszów.

Zagadnienie wynika z nowelizacji ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹, wprowadzonej ustawą z 2011 r.², która weszła życie (z wyjątkami) od 1 stycznia 2012 r. Po nowelizacji w ustawie uwzględnione zostały 3 dyrektywy europejskie: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (tekst mający znaczenie dla EOG)³, dyrektywa Rady

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 391.

² Ustawa z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 152, poz. 897, z późn. zm.

³ Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3–30.

1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów⁴, dyrektywa Rady z 21 maja 1991 r., dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych⁵ oraz rozporządzenie z 2010 r. dotyczące baterii i akumulatorów⁶.

Warto przyjrzeć się jej aspektom finansowym, w szczególności w zakresie nakładania obowiązku ponoszenia opłat przez mieszkańców w drodze aktów prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy ustawy został poszerzony o zagadnienia regulowane dotąd odrębnie. Dotyczy to przede wszystkim warunków wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunków udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w tym zakresie. W związku z szerokim zakresem obowiązków gmin, a także obowiązków obciążających właścicieli nieruchomości, dodany został nowelą rozdział 3a dotyczący gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ponadto 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.

Niezwykle istotną – i już wywołującą kontrowersje kwestię stanowi instytucja uregulowanych nowelą opłat. Nałożony został na właścicieli nieruchomości obowiązek ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Szereg kwestii uzależnionych jest od zakresu przedmiotowego opłaty a więc, czy dotyczy ona nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (obowiązek ponoszenia opłaty powstaje z mocy prawa), czy nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (obowiązek powstaje po wejściu w życie uchwały rady gminy obejmującej te nieruchomości systemem gospodarowania odpadami), ewentualnie nieruchomości, która w części jest zamieszkała, a w części niezamieszkała. Różny jest sposób ustalania wysokości opłaty w zależności od rodzaju tychże nieruchomości.

Stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustala rada gminy kierując się ustawowo określonymi kryteriami, takimi jak: liczbą mieszkańców, ilością wytwarzanych odpadów komunalnych czy kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ustawa zobowiązuje radę gminy do określenia niższych stawek opłaty, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny; występuje więc wyraźna preferencja dla selektywnego zbierania odpadów. Wysokość opłaty ustalana jest w trybie

⁴ Dz.U. L 182 z 16.07.1999, s. 1–19.

⁵ Dz.U. L 135 z 30.05.1991, s. 40–52.

⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1103/2010 z 29 listopada 2010 r. ustalające, na mocy dyrektywy 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, przepisy dotyczące znakowania baterii i akumulatorów przenośnych wtórnych (ładowanych) oraz samochodowych informacjami o ich pojemności (tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 313 z 30.11.2010, s. 3–7).

samoobliczenia w deklaracji składanej przez właścicieli nieruchomości, obowiązek złożenia której płynie z mocy samego prawa. W celu zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty rada gminy obowiązana jest w drodze uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego) określić wzór deklaracji obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. W przypadku niezłożenia deklaracji lub uzasadnionych wątpliwości co do danych w niej zawartych wójt (burmistrz, prezydent) wydaje decyzję administracyjną o wysokości opłaty w oparciu o dane szacunkowe, w tym średnią ilość odpadów komunalnych na nieruchomościach o podobnym charakterze. Do kompetencji rady należy również określanie (w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego) terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy uwzględnieniu warunków miejscowych.

Ustawa *expressis verbis* stanowi, co istotne dla określenia charakteru opłaty, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej⁷, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, który znajdzie się w kategorii dochodów własnych. Opłata ma z punktu widzenia doktrynalnego charakter opłaty celowej, ponieważ z pobranych opłat gmina pokrywa wyłącznie koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; z opłat nie mogą być pokrywane żadne inne koszty.

Co interesujące, w przypadku gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Sądzić należy, że opłata wywoła kolejną dyskusję co do charakteru prawnego opłat. W świetle zwłaszcza faktu objęcia jej ordynacją należy uznać opłatę z daninę publiczną. Skoro z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi to ewidentnie występuje element odpłatności stanowiący immanentną cechę opłat publicznych jako instytucji prawnofinansowej. Pojawia się jednakże teoretyczny problem odnośnie do charakteru opłaty. Klasyczne opłaty publiczne występują bowiem w dwu kategoriach: opłat z tytułu czynności urzędowych i opłat za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej. Wspomniana opłata nie mieści się w obu kategoriach, usuwanie odpadów nie będzie się mieścić w pojęciu korzystania z urządzeń publicznych (samorządowych), skoro ma ono być realizowane przez wyspecjalizowane podmioty w drodze odpowiednich umów zawieranych z gminami. Na kanwie tej opłaty warto się zastanowić, czy we współczesnej rzeczywistości nie

⁷ Trudno wręcz przypuszczać, że ustawodawca uwzględnił postulaty wielu przedstawicieli doktryny, iż opłaty winny być całościowo objęte reżimem ordynacji podatkowej. Jest to przypuszczalnie dzieło szczęśliwego przypadku, skoro z reguły ustawodawca nie liczy się z poglądami doktryny.

wykształca się nowy typ opłat, jako daniny publicznej, o celowym charakterze, pobieranej w związku z realizacją ustawowego obowiązku gmin polegającego na świadczeniu określonych usług na rzecz podmiotów zobowiązanych, przez własne jednostki lub w drodze zlecenia wykonywania usług wyspecjalizowanym podmiotom.

Zachodzące zmiany w stosunkach społecznych dają podstawy do modyfikowania określonych, klasycznych definicji instytucji prawnofinansowych. Warto wspomnieć, że pokrewna instytucja dopłat publicznych uległa właśnie takiej modyfikacji. Tradycyjny zakres dopłaty jako obowiązkowego, jednostronnie określanego przez państwo lub samorząd terytorialny udziału w kosztach tworzenia urzędzeń, pobieranego od podmiotów, którym przypisuje się osiągnięcie szczególnych korzyści z tych urzędzeń, polegających na zwiększeniu ich dochodów, względnie zwiększeniu wartości rynkowej ich majątków został rozszerzony na sytuacje w których przysporzenie majątkowe u określonej kategorii podmiotów następuje w wyniku samej czynności organu publicznego, w postaci np. uchwalenia planu o zagospodarowaniu przestrzennym, czy wydaniu decyzji o scaleniu lub podziale nieruchomości⁸.

Warto jeszcze wspomnieć, że w odniesieniu do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi kompetencje organów stanowiących gmin uregulowane zostały znacznie szerzej niż w zakresie tradycyjnych opłat. W zasadzie całość zagadnień związanych z ustalaniem i poborem opłat pozostawiony został do regulacji gminom, w podstawowym zakresie, w aktach prawa miejscowego.

⁸ I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006, s. 13–14.