

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS 8



ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO NR 835

Szczecin 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny

Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału

Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego

dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy

Szymon Słotwiński – Sekretarz redakcji

Rada Naukowa

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smoczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Svitlana Yaroslavivna Fursa, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhuhao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrosius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus) | Prof. dr. Frieder Dunkel, Universität Greifswald | Prof. Emilio Castorina, University of Catania

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Redaktor tematyczny | Szymon Słotwiński

Redaktor językowy | Joanna Dżaman

Korektor | Joanna Grzybowska

Skład komputerowy | Iwona Mazurkiewicz

Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu

Sądu Apelacyjnego, Prokuratury Apelacyjnej, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych

The Central European Journal of Social Sciences and Humanities, <http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 10,0. Ark. druk 13,3. Format B5. Nakład 196 egz.

SPIS TREŚCI

ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Orzeczenie nr 2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt I ACa 358/13	7
--	---

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Anna Barczak, Ewa Kowalewska – Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	27
Monika Szewczyk – Podmiotowość. Samodzielność. Aktywność. Status prawny podmiotów agencyjnych w świetle rozważań teoretyczno-prawnych	47
Andrzej Gola – Dylematy związane z wyróżnianiem prawa kolejowego jako kompleksowej gałęzi prawa	65
Małgorzata W. Greßler – Uwagi o wolności podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w prawie Republiki Białorusi	79
Marzena Aftyka – Glosa do Wyroku Sądu w sprawie <i>Deutsche Bahn v. Komisja</i> z dnia 6 września 2013 r. (sprawy połączone T-289/11, T-290/11 i T-521/11).....	105

PRAWO CYWILNE MATERIALNE I PROCESOWE

Michał Wojdała – Pomoc prawna z urzędu w procesie cywilnym. Przesłanki wyznaczenia pełnomocnika procesowego. Komentarz do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 grudnia 2013 roku, III AUz 485/13	121
---	-----

Monika Futrzyńska-Mielcarzewicz, Szymon Slotwiński – Węzłowe zagadnienia zarządu majątkiem wspólnym. Analiza dogmatyczno-prawna. Część II – zagadnienia szczegółowe	133
--	-----

PRAWO KARNE MATERIALNE I PROCESOWE

Michał Peno – O odpowiedzialności karnej w świetle koncepcji komunikacyjnej kary. Uwagi krytyczne.....	155
Remigiusz Rabiega – Związek przyczynowy jako podstawowy warunek pozwalający na przypisanie odpowiedzialności sprawcy przestępstwa skutkowego. Próba uporządkowania pojęć.....	175
Paweł Brzozowski – Podstawa prawna odmowy wszczęcia (umorzenia) postępowania karnego w sytuacji wystąpienia pozaustawowego kontratywu.....	197

Anna Barczak, Ewa Kowalewska

Uniwersytet Szczeciński

OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

Streszczenie

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹ wprowadza w sprawie gospodarowania odpadami komunalnymi trzy kategorie opłat. Są to opłaty ustalane w drodze umowy, decyzji i uchwały. Celem opracowania jest charakterystyka opłaty ustalanej w formie uchwały, gdyż budzi ona wiele kontrowersji. Regulacje dotyczące tej opłaty były przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Słowa kluczowe: odpady komunalne, opłata

Zagadnienia wprowadzające

Opłata ustalana w drodze uchwały w języku prawnym określana jest jako „opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi” (art. 6h u.c.p.g.). Opłata ta jest charakterystyczna dla systemu gminnego². Ponoszą ją właściciele

¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. 2012, poz. 391 ze zm. (dalej: u.c.p.g.).

² Szerzej: M. Górski, *Nowe systemy postępowania z odpadami komunalnymi*, w: *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na*

nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.), a także wyjątkowo właściciele nieruchomości, w których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.).

W tym pierwszym przypadku opłata (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.) ma charakter obligatoryjny i bezsprzecznie publicznoprawny, albowiem jest związana z zadaniem publicznym nałożonym na gminę przez ustawodawcę jako własne zadanie obowiązkowe. Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie opłata ta, choć ma cechę ekwiwalentności za wykonane czynności, nie stanowi ceny za świadczenie usługi. Wynikający z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek stosowania w sprawach dotyczących przedmiotowej opłaty ustawy Ordynacja podatkowa przesądza, że jest to należność publicznoprawna³.

W tej drugiej sytuacji (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.) opłata będzie uiszczana wówczas, gdy gmina podejmie stosowną uchwałę, mocą której postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, w których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.). Jeżeli taka uchwała nie zostanie podjęta, wówczas właściciele ci będą ponosili opłaty na dotychczasowych zasadach, czyli będzie miał zastosowanie art. 6 u.c.p.g.

Regulacje dotyczące opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawierają liczne legislacyjne uchybienia⁴.

Nie ulega wątpliwości, co wielokrotnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny, że opłata jest daniną publiczną, do której odnoszą się bezpośrednio postanowienia art. 87 i 217 Konstytucji RP. Stanowi dochód publiczny i jest pobierana w związku z wyraźnie wskazanymi usługami lub czynnościami publicznymi⁵. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest taką daniną.

Uniwersytecie Wrocławskim, 16–17 października 2012 r., red. M. Górski i K. Nowacki, Wrocław 2013, s. 37–45; A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, Szczecin 2013.

³ *Stanowisko RIO w Warszawie z dnia 4 lipca 2013 r.*, WA.023. 33.2013, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 5, s. 94–96.

⁴ Na podobnym stanowisku stanął A. Krzywoń. Por. A. Krzywoń, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2–4, s. 11–23.

⁵ Wprawdzie te orzeczenia zapadły w odniesieniu do innych opłat, niemniej jednak są one jak najbardziej właściwe dla przedmiotowej opłaty. Por. wyroki dotyczące: opłaty eksploatacyjnej (Wyrok z dn. 9.02.1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 4); opłaty za wykonywanie transportu drogowego (Wyrok z dn. 25.03.2010 r., P 9/08, P 44/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 7,

Charakterystyka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako daniny publicznej

W doktrynie prawa finansowego ugruntowany został pogląd, że opłata należy do konstytucyjnej kategorii danin publicznych⁶. Zdaniem Z. Ofiarskiego, „opłata jest formą daniny publicznej, pod warunkiem jednak, że obowiązek jej ponoszenia na rzecz państwa, j.s.t. (jednostek samorządu terytorialnego), funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw, niż ustawa budżetowa”⁷. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi spełnia powyższe kryterium. Jak zaznaczono wyżej, wynika z odrębnej ustawy, jaką jest ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest daniną odpłatną. Wnoszący opłatę, w tym przypadku właściciel nieruchomości, otrzymując od gminy, jako podmiotu publicznego, świadczenie wzajemne w formie usługi, jaką jest odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Jak podkreślono w literaturze przedmiotu, podmiot wnoszący opłatę może z tego tytułu wystąpić z roszczeniem o wzajemne świadczenie podmiotu prawa publicznego na swoją rzecz⁸.

W tym miejscu należy wskazać, że w praktyce powstają coraz większe kontrowersje i wątpliwości dotyczące klasyfikacji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z punktu widzenia podatku od towarów i usług (VAT)⁹. Problem ten w orzecznictwie sądowo-administracyjnym został rozstrzygnięty w ten sposób, że gmina, organizując system gospodarowania odpadami komu-

poz. 68); opłaty za wydanie karty pojazdu (Wyrok z dn. 17.01.2006 r., K 6/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 1, poz. 3).

⁶ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 138–139; A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 137; A. Krzywoń, *Opłata za gospodarowanie...*, s. 15; Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 25; tegoż, *Ogólne prawo podatkowe*, Warszawa 2013, s. 25; P. Sarnecki, *Uwaga 2 do art. 168*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. 4, s. 1.

⁷ Z. Ofiarski, *Ogólne prawo...*, s. 25.

⁸ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 13.

⁹ Por. interpretacje indywidualne dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dn. 13.06.2012 r., nr IBPP1/443-293/12/LSz, oraz z dn. 23.04.2012 r., nr IBPP2/443/1378/11Cz. Zob. także K. Maćkowska, *Status gmin jako podatników VAT*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 11, s. 36–39; E. Lis, *Opłata za gospodarowanie odpadami a opodatkowanie VAT*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 10, s. 24–25.

nalnymi, nie działa jako podatnik VAT, a pobierana przez nią opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi należność o charakterze publiczno-prawnym (*quasi-podatkowym*), znajdującą się poza sferą regulacji Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (ustawy VAT)¹⁰. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie nie zgodził się tym samym ze stanowiskiem prezentowanym przez niektóre organa podatkowe, które uznawały gminę organizującą system gospodarowania odpadami komunalnymi za podatnika VAT, a pobieraną przez nie opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – za wynagrodzenie za usługę¹¹.

Ponadto sposób uregulowań w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi płaszczyznę konfliktu z art. 168 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania wysokości opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Analizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, że ustawodawca nie spełnił wymogu stawianego przez Konstytucję RP co do zakresu, w którym rada gminy uzyskuje kompetencję do precyzowania stawki opłaty. Jak zostanie wskazane poniżej, ustawodawca ograniczył się tylko do bardzo lakonicznych, a zarazem enigmatycznych określeń (por. art. 6r ust. 2 u.c.p.g.). W piśmiennictwie wskazuje się, że takie rozwiązanie normatywne, zawierające tylko swoiste wytyczne, które musi wziąć pod uwagę organ gminy, nie pozwala jednostce – na podstawie samego tekstu ustawy – na uzyskanie choćby minimalnej wiedzy na temat zakresu (wielkości, rozmiaru) nałożonego na nią przez ustawę obowiązku daninowego¹².

Moment powstania obowiązku uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi został zróżnicowany w zależności od rodzaju nieruchomości. Jeżeli chodzi o nieruchomości z art. 6c ust. 1 u.c.p.g., to powyższy obowiązek powstaje **za każdy miesiąc**, w którym na danej nieruchomości **zamieszkuje mieszkaniec** (art. 6i pkt 1 u.c.p.g.). W przypadku nieruchomości z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. obowiązek taki powstaje **za każdy miesiąc**, w którym na danej nieruchomości **powstały odpady komunalne** (art. 6i pkt 2 u.c.p.g.).

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dn. 13.11.2012 r., I SA/Rz 968/12.

¹¹ Por. interpretacje indywidualne dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dn. 13.06.2012 r., nr IBPP1/443-293/12/L.Sz, oraz z dn. 23.04.2012 r., nr IBPP2/443/1378/11Cz.

¹² Szerzej zob. A. Krzywoń, *Opłata za gospodarowanie...*, s. 17–18.

Z powyższego wynika, że w wypadku nieruchomości zamieszkanych przez mieszkańców obowiązek ponoszenia opłaty tworzy już zamieszkiwanie na danej nieruchomości co najmniej jednego mieszkańca. Wymiar zamieszkiwania nie jest uzależniony od liczby dni w miesiącu rzeczywistego zamieszkiwania, lecz odnosi się do każdego pełnego miesiąca¹³. To oznacza, że „za każdy miesiąc” należy uznawać zamieszkiwanie na danej nieruchomości nawet tylko jeden dzień w miesiącu i ten jeden dzień będzie podstawą do wymierzenia jej właścicielowi opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto należy zauważyć, że obowiązek ponoszenia opłaty nie jest wprost związany z jej przedmiotem, czyli odpadami komunalnymi, ale ze zdarzeniem pośrednim, to znaczy zamieszkiwaniem na danej nieruchomości co najmniej jednej osoby traktowanej jako potencjalny wytwórca odpadów komunalnych¹⁴.

Jeżeli natomiast chodzi o nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami związany jest z jej przedmiotem, czyli odpadami komunalnymi, i trwa przez cały miesiąc, w którym w danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

Ustawodawca wprowadził regulacje, na mocy których ma być ustalona rzeczywista wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami. I w tym wypadku dokonano zróżnicowania w zależności od rodzaju nieruchomości.

W odniesieniu do nieruchomości zamieszkanych przez mieszkańców, opłata stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

– oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 (art. 6j ust. 1 u.c.p.g.).

Pomimo że powyższe rozwiązanie jest poprawne, to jednak na jego tle rodzą się wątpliwości, a to przez użycie zwrotów niedookreślonych¹⁵. Ustawa określa w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy,

¹³ Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, w: *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012, s. 193.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Szerzej: E. Górnicki, *Dwa światy – dwa modele – jedna opłata*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 10, s. 58.

trzy metody obliczania takiej opłaty, czwarta natomiast wynika z kolejnego ustępu, to jest z art. 6j ust. 2 u.c.p.g.

Wypada podkreślić, że nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w 2013 r.¹⁶ doprecyzowała art. 6j ust. 1 u.c.p.g. poprzez wprowadzenie spójnika „lub” po pkt 2 i 3 cytowanego przepisu.

Ustawa nowelizująca z 2013 r. przyznała także radzie gminy możliwość zróżnicowania stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego lub liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość lub odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy (por. art. 6j ust. 2a u.c.p.g.). Zastosowanie zróżnicowania jest fakultatywne, zależy od uznania rady gminy. Przepis art. 6j ust. 2a u.c.p.g. zawiera zamknięty katalog kryteriów różnicowania stawek opłat¹⁷.

Zdaniem E. Górnickiego warto przemyśleć wybór sposobu naliczania opłaty, która stanowi jądro ekonomiczne „rewolucji śmieciowej”. Autor ten słusznie zauważa, że konsekwencje podjętych decyzji budżety gmin odczują dopiero w 2015 r.¹⁸

W doktrynie wskazano, że każda z możliwych metod obliczania stawki opłaty ma swoje wady i każdą można zakwestionować¹⁹. Stąd też w tym zakresie mogą się pojawić spory, a co za tym idzie – możliwość zaskarżania uchwały rady gminy. W obowiązującym systemie nie można przyjąć jednej sprawiedliwej i rzetelnej metody, która wszystkich będzie satysfakcjonować²⁰. Brakuje zatem jednej uniwersalnej, a zarazem najwłaściwszej, takiej, która pozwala na proporcjonalne finansowanie przez wytwórców odpadów (właścicieli nieruchomości) kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi. Dlatego też należy

¹⁶ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. poz. 228 (dalej: ustawa nowelizująca z 2013 r.).

¹⁷ Szerzej: M. Paczocha, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a zasada przyzwoitej legislacji*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 7–8, s. 12–13.

¹⁸ E. Górnicki, *Dwa światy...*, s. 56.

¹⁹ A. Ciechelska, *Oplata odpadowa – interpretacja zapisów ustawy*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 4, s. 38–41; E. Górnicki, *Dwa światy...*, s. 58; tegoż, *Twarde lądowanie*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 11, s. 48–51; A. Kiepas-Kokot, *Ile odpadów w zamian za opłatę?*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 11, s. 46–47; K. Terek, P. Strzyżyński, *Wiele niewiadomych, mało czasu*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 4, s. 27–36; K. Terek, *Szukając właściwej metody*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 11, s. 42–45.

²⁰ A. Brzezińska, *Naliczanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2012, s. 2.

postulować, aby wybór pomiędzy odpowiednimi możliwościami był dokonywany z dużą rozważą oraz uwzględniał warunki miejscowe danej wspólnoty.

Pierwsza metoda – w zależności od liczby mieszkańców (wydaje się, że bardzo trudna do wyliczenia, zważywszy, że od 1 stycznia 2016 r. zmieniony zostanie obowiązek meldunkowy²¹). Druga – od ilości zużytej wody, to metoda kuriozalna, bo niby dlaczego ten, kto częściej zażywa kąpieli, ma wytwarzać więcej odpadów²². Trzecia – od powierzchni lokalu mieszkalnego, gdzie ustawodawca nie określił, czy ma to być powierzchnia mieszkalna całkowita czy użytkowa, nie jest również metodą precyzyjną, gdyż na przykład małżeństwo bezdzietne może mieszkać w dużym domu jednorodzinnym.

Rada gminy może też wybrać inny sposób ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców (czwarty sposób). W przypadku tych nieruchomości rada gminy może uchwalić bowiem jedną stawkę opłaty za gospodarowanie tymi odpadami od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2 u.c.p.g.). Wprowadzony sposób ustalenia opłaty na podstawie art. 6j ust. 2 u.c.p.g. spotkał się z krytyką ze strony doktryny²³. Wskazano bowiem, że użyto zwrotu niedookreślonego („gospodarstwo domowe”), przy czym nie zdefiniowano tego terminu, ani nie odesłano w tym zakresie do odrębnych przepisów.

W przypadku nieruchomości, w których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 (art. 6j ust. 3 u.c.p.g.). Analizując konstrukcję przepisu, można stwierdzić, że przyjęto tę samą zasadę co przy wyznaczaniu momentu powstania obowiązku ponoszenia opłaty. Oznacza to, że opłata realnie jest związana z ilością powstających odpadów komunalnych.

Ustawodawca, wprowadzając metody ustalenia rzeczywistej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalił dwa sposoby także dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną, a w części

²¹ Por. art. 74 ust. 1 Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. nr 217, poz. 1427 z późn. zm.

²² Na temat tego sposobu obliczania opłaty zob. E. Górnicki, *Opłata „wodno-śmieciowa”*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 12, s. 51–59.

²³ Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi...*, s. 195.

nieruchomość niezamieszkaną. Pierwszym rozwiązaniem jest sposób, w którym opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczoną odrębnie dla części zamieszkannej i części niezamieszkannej. Drugą metodą z kolei jest to, że rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie takiej nieruchomości. Wybór tego sposobu obliczania opłaty oznacza natomiast możliwość zastosowania alternatywnego jednej z opcji (jednego spośród trzech iloczynów określonego w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. albo przejście jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego zgodnie z art. 6j ust. 2 u.c.p.g., albo ustalenie opłaty za pojemnik o określonej pojemności według art. 6j ust. 3 u.c.p.g.).

W niektórych miastach przeprowadzono konsultacje społeczne, których przedmiotem był wybór właściwej metody w zakresie obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Niezależnie od wielkości miasta (Gdańsk, Koszalin, Szczecin, Zawiercie) wynik był identyczny. Największą popularnością wśród osób biorących udział w tych konsultacjach społecznych cieszyła się metoda naliczania opłaty od liczby mieszkańców. Kolejną była metoda „wodna” (to jest od ilości zużytej wody), a następnie „podymna” (od powierzchni lokalu mieszkalnego)²⁴.

Rodzi się w tym miejscu pytanie, dlaczego ustalenie metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest tak istotne. Odpowiedź nie jest prosta. Brak uchwały o wyborze metody ustalania tej opłaty uniemożliwia bowiem złożenie poprawnej deklaracji o wysokości opłaty, którą, z kolei, składa właściciel nieruchomości. Dlatego też uchwała ta winna być podjęta przed uchwałą w sprawie wzorów deklaracji²⁵.

Na radę gminy nałożono też obowiązek ustalenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wydając w tym zakresie uchwałę, stanowiącą akt prawa miejscowego²⁶, rada gminy winna brać pod uwagę warunki miejscowe (art. 6l u.c.p.g.). Wydaje się, że rada gminy musi się kierować możliwościami danej gminy w tym zakresie. Jeżeli chodzi o „termin”, rada gminy powinna w uchwale wskazać konkretny dzień,

²⁴ E. Górnicki, *Twarde lądowanie...*, s. 50. Zob. także *Koncepcje odpadowe metropolii*, www.portalsamorzadowy.pl (dostęp: 15.10.2012).

²⁵ Uchwała RIO w Lublinie z dn. 24.09.2012 r., Dz. Urz. Lubel. nr 88/2012, poz. 2864.

²⁶ Zostało to także potwierdzone w orzecznictwie administracyjnym. Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego z dn. 27.10.2011 r., Dz. Urz. Lubel. nr 175, poz. 2756.

do którego najpóźniej taka opłata ma być uiszczona przez podmiot zobowiązany do jej wniesienia. W przypadku natomiast „częstotliwości” winno być wskazane, w jakich okresach opłata ma być wnoszona (na przykład miesięcznych czy kwartalnych). Z kolei określając „tryb uiszczania opłaty”, rada gminy w uchwale powinna wskazać, na podstawie jakiego trybu podmiot zobowiązany winien ją uiszczać (na przykład przelewem bankowym na wskazany rachunek bankowy, gotówką w kasie urzędu gminy, pocztą, za pośrednictwem banku).

Nowością, wprowadzoną ustawą nowelizującą z 2013 r., jest art. 61 ust. 2 u.c.p.g. Regulacja ta ustala dla gospodarki odpadami komunalnymi instytucję inkasenta. Z przywołanego przepisu wynika, że rada gminy może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa²⁷. Ustawodawca wskazuje formę, w jakiej jest to możliwe, wyznaczając zarazem jej elementy *essentialia negotii*. Jest to uchwała rady gminy, w której winno się wyznaczyć inkasentów²⁸ i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. W uchwale inkasent musi być wskazany jednoznacznie, aby nie było żadnych wątpliwości co do jego osoby²⁹. Według Z. Ofiarskiego, „tylko imiennie wskazany przez radę gminy, a więc możliwy do zidentyfikowania, podmiot nabywa status inkasenta i tym samym wchodzi w określone Ordynacją podatkową obowiązki i uprawnienia”³⁰. W orzecznictwie administracyjnym wskazano, że inkasent nie może być abstrakcyjnym, niedookreślonym jednoznacznie podmiotem ani dla organu podatkowego, ani dla osoby zobowiązanej do uiszczenia określonej daniny

²⁷ B. Draniewicz, *Zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 1, s. 53–54.

²⁸ Inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej obowiązana do pobrania od podatnika i wpłacenia wynagrodzenia w drodze inkasa we właściwym terminie organowi podatkowemu (art. 9 Ordynacji podatkowej). Podkreślić wypada, że opłaty wraz z podatkami zostały zaliczone do wspólnej kategorii danin publicznych, wchodzących w skład dochodów publicznych stanowiących środki publiczne (por. art. 5 ustawy o finansach publicznych). Zob. Z. Ofiarski, *Ogólne prawo...*, s. 25; T. Sowiński, *Inkasent*, w: *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiło, D. Maśniak, Warszawa 2009, s. 151–154. Zgodnie z art. 6q u.c.p.g. w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

²⁹ W przypadku osób fizycznych można określić inkasenta z imienia i nazwiska, a w przypadku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej należy wskazać ich nazwy. Zob. Uchwałę RIO w Poznaniu z dn. 28.09.2005 r., nr 22/594/05, OSS 2006, nr 1, poz. 28; odmiennie Uchwałę RIO w Szczecinie z dn. 25.06.2008 r., XIII/64/S/08, OSS 2009, nr 1, poz. 25, w której przyjęto, że można się ograniczyć do wskazania funkcji pełnionej przez daną osobę (inkasenta), np. funkcji sołtysa.

³⁰ Z. Ofiarski, *Ogólne prawo...*, s. 248.

publicznej³¹ (czyli w tym przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi). W literaturze przedmiotu wyraźnie podkreślono, że konkretne określenie inkasenta uchwałą rady gminy powinno spełniać warunki pozwalające przypisać inkasentowi odpowiedzialność związaną z poborem danin publicznych, a w szczególności odpowiedzialność za daniny pobrane, lecz niewpłacone na rachunek budżetu gminy³².

Jeżeli zostanie wskazany inkasent, w trybie art. 61 ust. 2 u.c.p.g., to do zakresu jego obowiązków będzie należało pobranie od właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wpłacenie jej we właściwym terminie organowi podatkowemu (czyli wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta). Inkasent, który nie wykona swoich obowiązków, odpowiada za pobraną opłatę, lecz niewpłaconą. Odpowiada on za wyżej wymienione należności całym swoim majątkiem. Inkasent może pobierać jedynie opłaty bieżące, natomiast nie ma podstaw prawnych do pobierania opłat zaległych czy odsetek³³.

Wynagrodzenie za inkaso odnosi się natomiast wyłącznie do czynności związanych z pobraniem i wpłaceniem pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi do budżetu gminy i nie powinno być uzależniane od realizacji przez inkasenta innych czynności³⁴.

W przypadku, gdy inkasent pobierze wynagrodzenie nienależne lub w wysokości wyższej od należnej, wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ podatkowy, jest obowiązany wydać decyzję o zwrocie nienależnego wynagrodzenia³⁵.

³¹ Uchwała RIO w Krakowie z dn. 22.12.2010 r., KI-411/42810, Dz. Urz. Województwa Małopolskiego 2011, nr 19, poz. 152.

³² A. Sędkowska, A. Talik, *Przedmiot inkasa opłaty skarbowej w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3, s. 38. Odmienny pogląd zob. T. Brzezicki, W. Morawski, *Wyznaczenie inkasentów w podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 4, s. 21. Zdaniem tych ostatnich „wyznaczenie inkasenta powinno następować w sposób generalny i abstrakcyjny, a ponadto brak jest uzasadnienia dla uzyskiwania zgody danej osoby na nałożenie na nią obowiązków inkasenta czy też zawierania z nią umowy”. W konkluzji Autorzy stwierdzają, że nie można w takiej umowie modyfikować zakresu odpowiedzialności podatkowej inkasenta.

³³ Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dn. 21.05.2013 r., nr 12/644/2013, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 4, s. 112–114.

³⁴ Por. Uchwała RIO w Warszawie z dn. 10.05.2011 r., 164/K/11, Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego 2011, nr 121, poz. 3875; Uchwała RIO w Łodzi z dn. 26.03.2004 r., 9/24/04, Lex nr 144708. Zob. także Z. Ofiarski, *Ogólne prawo...*, s. 249.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dn. 1.02.2011 r., III SA/Wa 1317/10, LexPolonica nr 2562440.

Zgodnie z art. 6k ust. 1 u.c.p.g. rada gminy, w drodze uchwały³⁶, została zobligowana do:

- a) dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustalenia stawki takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;
- b) ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

Określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, rada gminy winna się kierować określonymi przesłankami, które ustawodawca sformułował w art. 6k ust. 2 u.c.p.g. Są to:

- a) liczba mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- b) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- c) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2;
- d) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Przesłanki powyższe ujęte zostały w katalogu zamkniętym. Oznacza to, że rada gminy powinna uwzględnić wszystkie, wskazane w art. 6k ust. 2 u.c.p.g. warunki.

Rada gminy została zobowiązana do zastosowania stawek preferencyjnych (niższych) opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 3 u.c.p.g.).

Według Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy przepis art. 6k ust. 2 i 3 u.c.p.g. nie daje organowi stanowiącemu gminy możliwości obniżenia stawki w przypadku selektywnej zbiórki odpadów, lecz nakazuje obniżenie stawki. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje ponadto żadnych innych warunków dotyczących segregacji odpadów, od których spełnienia byłoby uzależnione zastosowanie niższej stawki opłaty. Przepisy prawa nie wskazują również na minimum dotyczące ilości odpadów zebranych selektywnie, które oznaczałoby, iż odpady są zbierane w sposób selektywny³⁷.

³⁶ M. Błachut, *Wybrane problemy stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 1, s. 10–19.

³⁷ Uchwała RIO w Bydgoszczy z dn. 3.04.2013 r., IX/23/13, Lex 1311020.

Ponadto rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat (art. 6k ust. 4 u.c.p.g.). Uprawnienie to zależy od uznania rady gminy, czyli ma charakter fakultatywny, co oznacza, że każda rada gminy może różnie postąpić.

Podkreślenia wymaga fakt, że art. 6k ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP³⁸. Za niezgodny z Konstytucją RP został uznany także art. 6k ust. 4 u.c.p.g. w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego. Trybunał Konstytucyjny wyznaczył Sejmowi RP 18 miesięcy, by dostosować ten przepis do wymogów konstytucyjnych.

Rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia sposobu składania deklaracji, zobowiązana jest określić uchwałą, stanowiącą akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmującej objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego³⁹. Uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji (art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.). Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przepis art. 6n ust. 1 pkt u.c.p.g. nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na podmiot składający deklarację obowiązku potwierdzenia danych pod groźbą odpowiedzialności karnej⁴⁰.

Wskazana uchwała winna także zawierać warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Elementy te wyliczono w sposób przykładowy (por. art. 6n ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.). W uchwale takiej rada gminy może określić także wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte

³⁸ Wyrok TK z dn. 28.11.2013 r., K 17/12.

³⁹ K. Grobicka-Madej, *Właściwy organ nadzoru dla uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za odpady komunalne*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 7–8, s. 115–118; M. Popławski, *Uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wybrane kwestie*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 2, s. 12–18.

⁴⁰ Uchwała RIO w Gdańsku z dn. 18.04.2013 r., 095/g243/P/13, Lex nr 1311016.

w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6n ust. 2 u.c.p.g)

Ustawa nowelizująca z 2011 r.⁴¹ wprowadziła do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek wydania decyzji administracyjnych w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to jest art. 6o u.c.p.g i art. 6p u.c.p.g.⁴² Ustawa nowelizująca z 2013 r. natomiast utrzymała w mocy tylko obowiązek wydania decyzji, wymienionej w art. 6o u.c.p.g. Zgodnie z cytowanym przepisem, w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. Decyzja administracyjna, wydana na podstawie powyższego przepisu, ma charakter deklaracyjny, co oznacza, że zobowiązanie powstało już wcześniej (w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w ustawie)⁴³.

Od powyższej decyzji administracyjnej przysługuje właścicielowi nieruchomości prawo odwołania się do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 6q u.c.p.g. w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta)⁴⁴.

⁴¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 152, poz. 897 (dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.).

⁴² Zgodnie z art. 6p u.c.p.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) był zobowiązany do wydania decyzji, gdy stwierdził, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej. W takiej decyzji organ wykonawczy gminy określał wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁴³ Zob. Uchwała RIO w Lublinie z dn. 18.10.2012 r., 94/12, OwSS 2012, nr 4, s. 114–115.

⁴⁴ Zob. R. Dowgier, *Czy za naruszenie obowiązków związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi grozi odpowiedzialność karna skarbową?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 10, s. 6–9; tegoż, *Czy do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się zasady dotyczące zaokrąglania, o których mowa w art. 63 § 1 ordynacji podatkowej? Uwagi na tle wyroku WSA w Lublinie z 28.12.2012 r., I SA/Lu 932/13*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 9, s. 41–45; M. Popławski, *Konstrukcja uchwały dotyczącej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wybrane kwestie*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 1, s. 11–16.

Ustawa nowelizująca z 2013 r. wprowadziła do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 6q a i art. 6r ust. 1b, usuwając w ten sposób wątpliwości, jakie powstawały w doktrynie i praktyce. Według cytowanego powyżej przepisu, wójt, burmistrz, prezydent miasta (zarząd związku międzygminnego) jest organem egzekucyjnym, uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁴⁵. Wskazany organ gminy lub zarząd związku międzygminnego⁴⁶ zaliczane są do podmiotów czynnych, czyli tych, które są uprawnione do stosowania środków egzekucyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ egzekucyjny, wydając akty procesowe, w sposób władczy będzie rozstrzygał o prawach i obowiązkach właścicieli nieruchomości w trakcie postępowania, dokonywał czynności faktycznych (egzekucyjnych) oraz kontrolował czynności egzekucyjne podejmowane przez poborcę skarbowego i egzekutora⁴⁷.

Jak słusznie zauważono w piśmiennictwie, ustanowienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organem egzekucyjnym będzie się wiązać z dodatkowymi obowiązkami w gminach oraz kosztami wynikającymi z obsługi czynności windykacyjnych⁴⁸. Zdaniem A. Krukowskiego szczególnie dotkliwie takie rozwiązanie odczują małe gminy, niemające dotychczas doświadczenia w zakresie egzekucji administracyjnej⁴⁹.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy⁵⁰ (art. 6r ust.1 u.c.p.g) lub dochód związku międzygminnego⁵¹ w całości lub w części odpowiednio do zakresu przejętych zadań (art. 6r ust. 1a u.c.p.g.).

⁴⁵ A. Krukowski, *Egzekucja opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 6, s. 20–24.

⁴⁶ Według art. 6r ust. 1b u.c.p.g, w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.c.p.g., w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zarząd związku międzygminnego.

⁴⁷ Zob. M. Ofiarska, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Szczecin 2000, s. 31–32.

⁴⁸ A. Krukowski, *Egzekucja opłat...*, s. 24.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ E. Górnicki, *Wpływ stawki opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych na budżet gminy*, Międzynarodowy Kongres Ochrony Środowiska 7–8 października 2013 r., Poznań, s. 57 i n.

⁵¹ Na temat statusu prawnego związku międzygminnego zob. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 441 i n.

Wpływy uzyskane z tej opłaty mają pokrywać koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ustawodawca w sposób enumeratywny wskazał katalog wydatków, które są pokrywane z opłaty. Oznacza to, że rada gminy z kwoty wpływów uzyskanych z tytułu opłat nie może finansować innych zadań. Zgodnie z art. 6r ust. 2 u.c.p.g. wydatki obejmują koszty: a) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; b) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; c) obsługi administracyjnej tego systemu. Z pobranych opłat gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 6r ust. 2a u.c.p.g.).

W tym miejscu należy wspomnieć o jeszcze jednym problemie związanym z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a mianowicie, kto ją nadzoruje, wojewoda czy regionalne izby obrachunkowe? W praktyce doszło bowiem na tym tle do sporów. Wydaje się, że bez wątpienia jest to ten drugi organ nadzoru. Na takim stanowisku stanęła też Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych⁵².

Podsumowanie

Obowiązek uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika z art. 6k u.c.p.g. Podmiotem ustanawiającym taką opłatę jest rada gminy. Opłata stanowi dochód gminy. Uiszczają ją właściciele nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy oraz wyjątkowo właściciele nieruchomości, w których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, mimo charakteru ekwiwalentności za wykonane czynności, nie stanowi ceny za świadczenie usługi. Jest to należność publicznoprawna.

Sposób konstruowania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi może spowodować duże problemy związane z jej pobieraniem i egzekwowaniem,

⁵² Uchwała nr10/2012 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 września 2012 r. w sprawie objęcia nadzorem uchwał jednostek samorządu terytorialnego wydawanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zob. także J. Wilk, *O właściwości nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie podatków i opłat lokalnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 1, s. 9–23.

gdyż wiele przepisów jej dotyczących stanowiło podłoże konfliktu z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP, zwłaszcza z art. 84, art. 168, art. 217. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 6k u.c.p.g. w części za niezgodny z Konstytucją RP, z uwagi na brak maksymalnej stawki opłaty oraz na stosowanie zwolnień przedmiotowych.

Źródła prawa

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, t.j. Dz.U. 2012, poz. 391 ze zm.

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. nr 217, poz. 1427 z późn. zm.

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

Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. poz. 228.

Orzecznictwo

Uchwała RIO w Łodzi z dn. 26.03.2004 r., 9/24/04, Lex nr 144708.

Uchwała RIO w Poznaniu z dn. 28.09.2005 r., nr 22/594/05, OSS 2006, nr 1, poz. 28.

Uchwała RIO w Szczecinie z dn. 25.06.2008 r., XIII/64/S/08, OSS 2009, nr 1, poz. 25.

Uchwała RIO w Krakowie z dn. 22.12.2010 r., KI-411/42810, Dz. Urz. Województwa Małopolskiego 2011, nr 19, poz. 152.

Uchwała RIO w Warszawie z dn. 10.05.2011 r., 164/K/11, Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego 2011, nr 121, poz. 3875.

Uchwała RIO w Lublinie z dn. 24.09.2012 r., Dz. Urz. Lubel. poz. 2864.

Uchwała nr 10/2012 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 września 2012 r. w sprawie objęcia nadzorem uchwał jednostek samorządu terytorialnego wydawanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uchwała RIO w Lublinie z dn. 18.10.2012 r., 94/12, OwSS 2012, nr 4.

Uchwała RIO w Bydgoszczy z dn. 3.04.2013 r., IX/23/13, Lex 1311020.

Uchwała RIO w Gdańsku z dn. 18.04.2013 r., 095/g243/P/13, Lex nr 1311016.

- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dn. 21.05.2013 r., nr 12/644/2013, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 4.
- Wyrok TK z dn. 9.02.1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 4.
- Wyrok TK z dn. 17.01.2006 r., K 6/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dn. 25.03.2010 r., P 9/08, P 44/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 7, poz. 68.
- Wyrok TK z dn. 28.11.2013 r., K 17/12.
- Wyrok WSA w Warszawie z dn. 1.02.2011 r., III SA/Wa 1317/10, LexPolonica nr 2562440.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dn. 13.11.2012 r., I SA/Rz 968/12.

Literatura

- Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnooporównawcza*, Szczecin 2013.
- Błachut M., *Wybrane problemy stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 1.
- Brzeziński T., Morawski W., *Wyznaczenie inkasentów w podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 4.
- Brzezińska A., *Naliczanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2012.
- Ciechelska A., *Oplata odpadowa – interpretacja zapisów ustawy*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 4.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dowgier R., *Czy do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się zasady dotyczące zaokrąglania, o których mowa w art. 63 § 1 ordynacji podatkowej? Uwagi na tle wyroku WSA w Lublinie z 28.12.2012 r., I SA/Lu 932/13*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 9.
- Dowgier R., *Czy za naruszenie obowiązków związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi grozi odpowiedzialność karna skarbową?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 10.
- Draniewicz B., *Zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 1.

- Gliniecka J., *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2008.
- Górnicki E., *Dwa światy – dwa modele – jedna opłata*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 10.
- Górnicki E., *Opłata „wodno-śmieciovą”*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 12.
- Górnicki E., *Twarde lądowanie*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 11.
- Górnicki E., *Wpływ stawki opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych na budżet gminy*, Międzynarodowy Kongres Ochrony Środowiska 7–8 października 2013 r., Poznań.
- Górski M., *Nowe systemy postępowania z odpadami komunalnymi*, w: *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim, 16–17 października 2012 r.*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2013.
- Grobicka-Madej K., *Właściwy organ nadzoru dla uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za odpady komunalne*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 7–8.
- Kiepas-Kokot A., *Ile odpadów w zamian za opłatę?*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 11.
- Koncepcje odpadowe metropolii*, www.portalsamorzadowy.pl.
- Krukowski A., *Egzekucja opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 6.
- Krzywoń A., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2–4.
- Lis E., *Opłata za gospodarowanie odpadami a opodatkowanie VAT*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 10.
- Maćkowska K., *Status gmin jako podatników VAT*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 11.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Ofiarska M., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Szczecin 2000.
- Ofiarski Z., Ofiarska M., *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, w: *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012 .
- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe*, Warszawa 2013.
- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008.
- Paczocha M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a zasada przyzwolitej legislacji*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 7–8.

- Popławski M., *Konstrukcja uchwały dotyczącej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wybrane kwestie*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 1.
- Popławski M., *Uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wybrane kwestie*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 2.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego z dnia 27.10.2011 r., Dz. Urz. Lubel. nr 175, poz. 2756.
- Sarnecki P., *Uwaga 2 do art. 168*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. 4.
- Sędkowska A., Talik A., *Przedmiot inkasa opłaty skarbowej w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3.
- Sowiński T., *Inkasent*, w: *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiło, D. Maśniak, Warszawa 2009.
- Stanowisko RIO w Warszawie z dnia 4 lipca 2013 r.*, WA.023. 33.2013, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 5.
- Terek K., Strzyżyński P., *Wiele niewiadomych, mało czasu*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 4.
- Terek K., *Szukając właściwej metody*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 11.
- Wilk J., *O właściwości nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie podatków i opłat lokalnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 1.

FEES FOR MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT

Summary

The act on maintaining cleanliness and order in municipalities introduces three categories of fees regarding the management of waste. These are the fees established by way of contract, decision, and resolution. The purpose of this paper is description of fees based on the form of the resolution because of its controversy. In fact, regulations concerning the fees were the subject of proceedings before the Constitutional Court.

Translated by Ewa Kowalewska

Keywords: municipal waste, fees