

Czystość i porządek: styczniowe zmiany do prze

1 Przemysłane ulgi dla rodzin

Od 1 stycznia 2016 r. **poszerzył się krąg gospodarstw domowych, które władze gminy mogą zwolnić z opłat za odbiór i wywóz śmieci.** Dołączyły do niego rodziny wielodzietne

Piotr Pieńkosz
piotr.pienkosz@infor.pl

Chodzi o ubiegłoroczną nowelizację ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), która weszła w życie 1 stycznia 2016 r. W art. 6k znacząco zmodyfikowano ust. 4. Do tej pory rada gminy mogła w drodze stosownej uchwały zwolnić ze wspomnianej dani lub obniżyć jej wymiar ubogim gospodarstwom domowym. Przez te ostatnie rozumiano rodziny, w których dochód na osobę nie przekraczał kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o których mowa w art. 8 ust. 1 lub ust. 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.). Ten zapis pozostał w mocy, ale ustawodawca zdecydował się rozszerzyć go. Od stycznia br. rada gminy może obniżyć lub znieść opłaty śmieciowe dla rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2014 r. poz. 1863 ze zm.).

Jako uzasadnienie dla zmian Sejm poprzedniej kadencji wskazywał kwestie demograficzne.

Z kartą czy bez

Zmienione przepisy wydają się krokiem w dobrym kierunku w kontekście problemów de-

mograficznych Polski, ale samorządowcy zgłaszają wątpliwości co do ich praktycznego zastosowania.

Pierwsze pytanie brzmi, kto tak naprawdę jest uprawniony do wsparcia. Ustawa wspomina o rodzinach wielodzietnych, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny. Zgodnie z art. 4 tego aktu prawnego taką rodzinę tworzą rodzice, którzy mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci w wieku do ukończenia 18 lat lub w wieku do 25 lat w sytuacji, gdy potomek uczy się w szkole lub szkole wyższej. W przypadku dziecka posiadającego orzeczenie o niepełnosprawności limit wieku nie występuje.

Problem polega na tym, że nie każda rodzina mieszcząca się w przywołanej definicji występuje o kartę.

W takiej sytuacji należy się zastanowić, czy wsparciem wynikającym z ustawy śmieciowej należy objąć jedynie rodziny posiadające kartę, czy też wszystkie wypełniające wspomnianą definicję. Pytani przez nas prawnicy skłaniają się ku temu drugiemu rozwiązaniu.

– Celem nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było umożliwienie samorządom przyznawania rodzinom wielodzietnym ulg w zakresie opłat za zagospodarowa-

nie odpadów, zwanej potocznie podatkiem śmieciowym. Możliwe jest zwolnienie z tej opłaty w całości lub w części „rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny”. Takie brzmienie przepisów ustawy czystościowej wskazuje na intencję objęcia ulgami rodzin wielodzietnych bez względu na posiadanie karty przez jej członków – tłumaczy radca prawny Daniel Chojnacki z kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

– Przywołane rozumienie przepisu zdaje się potwierdzać także uzasadnienie projektu ustawy – wskazuje rozmówca.

Reasumując, opisywanymi zniżkami należy objąć rodziny wielodzietne jako takie (oczywiście w rozumieniu ustawy), a nie jedynie posiadaczy karty.

Jak weryfikować uprawnienia

Innym problemem, który mogą napotkać samorządy może być kwestia weryfikowania uprawnień do skorzystania ze zniżek bądź zwolnień. Eksperci radzą, jak można załatwić tę sprawę.

– Wprowadzenie przez radę gminy ulgi dla rodzin wielodzietnych powinno się wiązać ze zmianą wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Weryfikacja uprawnień może być prowadzona na podstawie kar-

ty dużej rodziny lub dokumentów wskazanych w art. 10 ust. 4 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, czyli m.in. dokumentów potwierdzających tożsamość lub aktów urodzenia członków rodziny, aktów małżeństwa rodziców, oświadczenia rodziców o braku pozbawienia władzy rodzicielskiej itp. – wskazuje mec. Daniel Chojnacki.

Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie zwolnienia właścicieli nieruchomości z opłaty śmieciowej, rada gminy powinna jednocześnie zmienić obowiązujący na terenie jej działania wzór deklaracji. Chodzi o to, aby w tej ostatniej znalazła się rubryka pozwalająca mieszkańcowi zaznaczyć informację, że przysługuje mu zwolnienie z powodu posiadania przez jego gospodarstwo domowe statusu rodziny wielodzietnej. Oczywiście takie twierdzenie powinno być, jak wspomniał nasz rozmówca, odpowiednio udokumentowane. Przykładowo właściciel domu mógłby podczas składania deklaracji okazywać do wglądu gminnemu urzędnikowi kartę dużej rodziny, jeśli takową posiada. Jeśli zaś jej nie ma, to powinien przedłożyć inne dokumenty.

Ryzykownym rozwiązaniem, na które nie powinny decydować się gminy, jest weryfikowanie uprawnień do ulgi poprzez wgląd do systemu służącego

urzędowi do przechowywania danych osób, którym wydano kartę dużej rodziny. Zgodnie bowiem z ustawą z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.) administrator takich danych – w tym przypadku wójt (burmistrz, prezydent miasta) – może je przetwarzać tylko w celu, w jakim zostały zebrane. Dane zgromadzone na potrzeby wydania karty nie mogą być więc wykorzystywane w celu weryfikowania prawa do ulgi w opłacie śmieciowej, ponieważ ani ustawa o Karcie Dużej Rodziny, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewidują tego typu uprawnień dla administratora.

Pamiętać o budżecie

O ile idea wprowadzenia opisywanych zwolnień i zniżek wydaje się szczytna, o tyle samorządowcy muszą również pamiętać o tym, że system gospodarowania odpadami komunalnymi musi się bilansować od strony finansowej. Co prawda ustawodawca w uzasadnieniu zmian napisał, że nowe zwolnienia nie spowodują zwiększenia wydatków z budżetów JST, ale trzeba mieć na uwadze, że zmniejszą wpływy środków niezbędnych do utrzymania całego systemu. Dlatego też samorządowcy powinni rozważnie udzielać ulg.

Racjonalnie rzecz biorąc, choć przepisy zezwalają na całkowite zwolnienie rodzin wielodzietnych z opłaty, lepszym rozwiązaniem wydaje się udzielenie takim gospodarstwom domowym stosownych zniżek. Gminy, w których system ledwo się bilansuje, powinny zaś pomyśleć o tym, by w ogóle nie korzystać z opisywanej możliwości. Wspieranie rodzin nie może się bowiem odbywać kosztem stabilności finansowej systemu gospodarowania odpadami.

W Opolu, pierwszym dużym mieście, które zdecydowało się skorzystać z możliwości określonej w znowelizowanych przepisach, w drodze uchwały rady miasta (Dz.Urz. Woj. Opolskiego z 2016 r. poz. 81) zdecydowano, że rodzinom wielodzietnym od maja 2016 r. będzie przysługiwać ulga w wysokości 30 proc. opłaty należnej z danego gospodarstwa domowego. Zniżka ma objąć 1,9 tys. rodzin wielodzietnych, co będzie skutkowało rocznym ubytkiem we wpływach z opłaty śmieciowej w wysokości 0,5 mln zł. Decydując się na taki poziom upustu, władze Opola tłumaczą, że pozwoli on domknąć finansowo funkcjonowanie systemu bez konieczności podwyższania opłat za śmieci dla pozostałych właścicieli nieruchomości, czyli tych, których nie będzie dotyczyło zwolnienie.

2 Problematyczne porozumienia przy ściąganiu zaległości

Znów zmieniły się zasady egzekucji opłat za śmieci. Miało być łatwiej, ale przepisy mogą wywoływać wątpliwości natury prawnej

Zgodnie z art. 6qa ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.; dalej: u.c.p.g.) w przypadku braku terminowego uregulowania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podlega ona egzekucji administracyjnej. Ta jednak przebiega różnie w zależności od tego, z jaką jednostką samorządu terytorialnego (wierzycielem) mamy do czynienia.

Pieniądze ograniczają wybór

W przypadku mniejszych gmin domyślną opcją jest prowadzenie egzekucji przez właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Podobnie jest w przypadku związku międzygminnego wykonującego w imieniu swoich członków zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

Do tej pory jednostki samorządowe, które mimo takiej konstrukcji przepisów chciały same prowadzić egzekucję, mogły to robić poprzez przejęcie zadań przez wójta (burmistrza) od naczelnika urzędu skarbowego w drodze porozumienia. To ostatnie mogło dotyczyć wszelkiego rodzaju egzekucji, z wyłączeniem tej

prowadzonej z nieruchomości. Argumentacją samorządu w odniesieniu do tego typu decyzji mogło być to, że gmina lepiej zajmie się egzekucją opłaty śmieciowej, bo jej bardziej niż skarbowce zależy na dochodzeniu środków. W końcu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią środki własne samorządu służące finansowaniu systemu odbioru i wywózki śmieci.

Artykuł 6qa ust. 3 ustawy śmieciowej wyraźnie wskazywał, że w odniesieniu do takich porozumień stosowało się odpowiednio art. 8 ust. 2b–5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.). Oznaczało to, że przejmując egzekucję, jednostka samorządowa musiała otrzymać od naczelnika urzędu skarbowego środki finansowe w wysokości koniecznej do realizacji tego zadania. W praktyce oznaczało to, iż naczelnicy skarbowki niechętnie godzili się na przekazywanie kompetencji z tej prostej przyczyny, że brakowało im wolnych środków finansowych.

Ubiegłoroczna nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r., miała zmienić ten stan rzeczy.

Z aktu wykreślono bowiem przywołany wcześniej przepis (ust. 3 w art. 6qa u.c.p.g.) mówiący o tym, że do porozumień w zakresie egzekucji opłaty śmieciowej stosuje się zapisy art. 8 ust. 2b–5 ustawy o samorządzie gminnym. Teoretycznie więc teraz za porozumieniem pomiędzy gminą a urzędem skarbowym nie muszą iść pieniądze przeznaczone na realizację zadania. Ma to skłonić fiskusa do przekazywania egzekucji w ręce chętnych samorządów.

Uwaga na szczegóły

– Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego łatwiej będzie przejąć kompetencje egzekucyjne od naczelników urzędów skarbowych – stwierdza radca prawny dr Jędrzej Klatka z Kancelarii Radców Prawnych Klatka i Partnerzy. Zaraz jednak dodaje: – Uważam, że wykreślenie z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyrażnego odesłania do ustawy o samorządzie gminnym nie może oznaczać, że przepisy art. 8 ust. 2b–5 ustawy samorządowej przestały obowiązywać gminy zawierające porozumienia z naczelnikiem urzędu skarbowego.

W ocenie naszego rozmówcy w porozumieniach nadal muszą być określone zasady i terminy przekazywania przez skarbowkę środków finansowych w wysokości koniecznej do wykonania zleconego zadania egzekucji opłaty śmieciowej. Przekazanie środków powinno następować w trybie opisanym w art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

– Jeżeli ustawodawca chciał osiągnąć odwrotny cel, to zamiast skreślać ust. 3 w art. 6qa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, powinien w tym ustępie dodać słowo „nie”, tzn. że nie stosuje się art. 8 ust. 2b–5 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do porozumień dotyczących egzekucji opłaty za śmieci. Wtedy rzeczywiście naczelnicy urzędów skarbowych nie musieliby przekazywać gminie dotacji na realizację zadania. Tak się jednak nie stało. Nowelizacja niczego nie zmienia – wskazuje stanowczo mec. Klatka.

Oznacza to, że stosowanie porozumień nadal może być problematyczne, ponieważ będzie wywoływało wątpliwości od strony prawnej. Nie zdziwi to, jeśli jakiś samorząd, zawierając porozumienie z naczel-

nikiem urzędu skarbowego, zdecyduje się dochodzić środków na realizację tego celu na drodze sądowej.

Czy warto

Otwarte pozostaje natomiast pytanie, czy samorząd powinien się decydować na przejęcie zadania egzekucji opłaty śmieciowej w sytuacji, gdy nie musi tego robić.

– Uważam, że samorządy, które same tego chcą, powinny korzystać z porozumień i przejmować zadania związane z egzekucją opłaty śmieciowej. Wiem, że są w Polsce gminy, które sobie świetnie z tym radzą – mówi mec. Jędrzej Klatka.

Zaletą takiego rozwiązania została wskazana już wcześniej. Z jednej strony dzięki temu gmina ma pod kontrolą cały system poboru opłaty śmieciowej. Wyznacza stawki, zbiera deklaracje, a następnie prowadzi pobór i ewentualnie egzekucję. Wszystko w ramach jednego urzędu.

Z drugiej strony w małych urzędach gmin występują braki kadrowe. Tymczasem administracyjne postępowanie egzekucyjne jest czasochłonne. Musi je poprzedzić wysłanie do nierzetelnego dłużnika upomnienia. Następnie trze-

ba wystawić tytuł wykonawczy, a zanim dojdzie do zajęcia konta, dłużnik musi otrzymać zawiadomienie o wezwaniu go do uregulowania należności.

W takiej sytuacji nie dziwi opinia pytanego przez nas eksperta. – Dla większości gmin lepszym rozwiązaniem jest jednak pozostawienie egzekucji opłaty śmieciowej w urzędach skarbowych – podsumowuje dr Klatka.

W dużych miastach bez zmian

W 2016 r. nic się nie zmieniło w przypadku kilkudziesięciu miast na prawach powiatu. Prezydenci takich jednostek w myśl art. 19 par. 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.) mają bowiem przymiot organu egzekucyjnego, a takie w myśl ustawy śmieciowej samodzielnie dochodzą należności. Jest to logiczne, ponieważ prezydenci dysponują dużymi urzędami, których zasoby kadrowe pozwalają na wyodrębnienie wydziałów wyspecjalizowanych w prowadzeniu egzekucji należności, w tym opłaty śmieciowej. Np. w Warszawie zajmuje się tym biuro podatków i egzekucji wspierane przez biuro gospodarki odpadami komunalnymi.