

Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k.



Katarzyna Kuźma
Partner



Daniel Chojnacki
Counsel



Wojciech Hartung
Counsel



Katarzyna Maćkowska
Tax Senior Consultant



Karolina Szymczak
Associate



Przemysław Zdrajkowski
Associate

Mamy przyjemność przedstawić Państwu drugą część komentarza do ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (pierwsza część komentarza ukazała się 28 listopada 2012 r., w dodatku Samorząd i Administracja). Komentarz koncentruje się na zagadnieniach prawnych i podatkowych wynikających ze zmian do komentowanej ustawy wprowadzonych ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, czyli na problematyce związanej z „rewolucją odpadową”. Pomija natomiast, szeroko komentowane już w piśmiennictwie prawniczym, pozostałe przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczące innych zagadnień (z pewnymi wyjątkami dotyczącymi nieczystości ciekłych).

Druga część komentarza obejmuje artykuły od 6 do 6s włącznie. Dotyczy więc, w przeważającej mierze, kwestii związanych z organizacją systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, w tym w szczególności ze sposobem realizacji zadania gminy polegającego na zorganizowaniu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i, opcjonalnie, od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Istotnym elementem drugiej części komentarza jest problematyka opłaty za gospodarowa-

nie odpadami komunalnymi. W związku z powyższym do grona autorów komentarza dołączyła Katarzyna Maćkowska, Tax Senior Consultant w Domański Zakrzewski Palinka sp. k., członek multidyscyplinarnego zespołu powołanego w kancelarii ds. doradztwa w zakresie gospodarki odpadami i współautor bloga „DZP dla środowiska” prowadzonego przez ten zespół. Autorami drugiej części komentarza są członkowie zespołu gospodarki odpadami i ochrony środowiska kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.: Katarzyna Kuźma, Daniel Chojnacki, Wojciech Hartung, Katarzyna Maćkowska, Karolina Szymczak, Przemysław Zdrajkowski. Druga część komentarza uwzględnia stan prawny na 30 listopada 2012 r.

Kolejną III część komentarza opublikujemy w środę 30 stycznia 2013 r.

**TYDZIEŃ Z KOMENTARZAMI
– BAZA PUBLIKACJI**

Dotychczas omówiliśmy:

- ustawę z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przeczyłeś tygodnik? Znajdziesz go w dotychczasowych wydaniach DGP na www.edgp.gazetaprawna.pl

Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (cz. 2)

t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 391

Akty prawne, skróty, stosowane w ustawie pojęcia i przypisy publikujemy na str. 11-12

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 6 [Udokumentowanie korzystania z usług]:

Ust.1. Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

- 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub
- 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 – przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi

komentarz

- W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż regulacja zawarta w komentowanym artykule dotyczy, co do zasady, wyłącznie właścicieli nieruchomości, które nie zostały podłączone do sieci kanalizacyjnej i właściciele których korzystają ze zbiorników bezod-

pływowych w celu gromadzenia ścieków oraz właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady, o ile rada gminy nie podjęła w stosunku do nich uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g.

- Komentowany przepis zobowiązuje właścicieli nieruchomości do udokumentowania korzystania przez nich z usług wykonywanych przez podmioty uprawnione, zgodnie z zasadami wynikającymi z u.c.p.g., do opróżniania zbiorników bezodpływowych lub odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (mogą to być przedsiębiorcy lub gminne jednostki organizacyjne).
- Należy wskazać, iż wykładnia omawianej regulacji wymaga odwołania się do przepisów określających obowiązki sprawozdawcze, które nakładają:
 - na podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, obowiązek przekazania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły (art. 9n ust. 5 u.c.p.g.) oraz
 - na podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych obowiązek przekazania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz wykazu właścicieli, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły (art. 9o ust. 4 u.c.p.g.).

- Należy przy tym podkreślić, iż w obu wyżej wymienionych przypadkach wykazy powinny zawierać imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości. W konsekwencji należy stwierdzić, iż wójt, burmistrz i prezydent miasta mają zagwarantowany dostęp do danych o właścicielach nieruchomości wywołujących się z obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. Dlatego też uważamy, że dopiero gdy z wykazu wynika, iż dany właściciel nieruchomości nie posiada ważnej umowy (np. z powodu jej wypowiedzenia przez jedną ze stron), lub gdy dane z wykazu są nieścisłe albo nasuwają wątpliwości, wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą zwracać się bezpośrednio do właściciela nieruchomości, w trybie art. 6 ust. 1 u.c.p.g., w celu potwierdzenia wykonywania przez niego obowiązków ustawowych.

- Udokumentowanie spełniania obowiązków ma się dokonywać poprzez okazanie umowy i dowodów uiszczenia opłat za te usługi. Ustawa nie definiuje pojęcia „okazanie”. Z definicji słownikowej wynika, że „okazać” (okazywać) oznacza „pokazać jakiś dokument”. Znaczenie tego pojęcia sugerowałoby, że przedstawienie dokumentu umowy może być dokonane wyłącznie na terenie nieruchomości, której dotyczy kontrola. Taką wykładnię potwierdza regulacja zawarta w art. 379 ust. 3 prawa ochrony środowiska w zw. z art. 9u ust. 2 u.c.p.g. Z przepisów tych wynika m.in., że kontrolujący ma prawo wstępu przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub jego części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a na pozostały teren (np. zamieszkały przez mieszkańców korzystających ze zbiorników bezodpływowych) – w godzinach od 6 do 22 (art. 379 ust. 3 pkt 1 prawa ochrony środowiska) oraz żądania okazania dokumentów (art. 379 ust. 3 pkt 4 prawa ochrony środowiska). Regulacja zawarta w art. 379 ust. 3 prawa ochrony środowiska wskazuje na to,

iż czynności kontrolne powinny być dokonywane na terenie nieruchomości. Dotyczy to zwłaszcza okazania dokumentów². Nie jest zatem dopuszczalne, w trybie komentowanego art. 6 ust. 1 u.c.p.g., żądanie organu skierowane do właściciela nieruchomości dostarczenia dokumentu umowy lub dowodów uiszczenia opłat bezpośrednio do siedziby organu.

- W toku kontroli właściciel nieruchomości powinien okazać oryginał lub poświadczony odpis umowy na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych albo w przypadku umowy zawartej w formie elektronicznej (z podpisem elektronicznym) wyświetlić lub udostępnić do wyświetlenia plik z zawartą umową. Jeżeli chodzi o dowody uiszczenia opłat, to w tym zakresie możliwe jest odesłanie do art. 75 par. 1 k.p.a., zgodnie z którym „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Na podstawie powyższego przepisu należałoby dopuścić wszelkie formy potwierdzenia uiszczenia opłat (np. dowód dokonania przelewu bankowego, w tym za pośrednictwem internetu, pokwitowanie podmiotu odbierającego odpady lub opróżniającego zbiorniki bezodpływowe, faktury itp.).
- W kontekście okazywania dokumentów w toku kontroli rodzi się wątpliwość za jaki okres właściciel nieruchomości powinien przedstawić umowę i dowody uiszczenia opłat.
- W pierwszej kolejności chodzi o dokumenty aktualne w chwili żądania okazania, tj. umowę w aktualnym brzmieniu oraz ostatni dowód uiszczenia opłaty za korzystanie z usług objętych umową. Jeżeli chodzi natomiast o wcześniejsze dokumenty, to należy wskazać, że omawiana regulacja określa sposób udokumentowania obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. Naruszenie tego przepisu stanowi zaś wykroczenie, sto-

KOMENTARZE

sownie do art. 10 ust. 2 u.c.p.g. Zgodnie z art. 45 par. 1 ustawy z z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 46, poz. 275 z późn. zm.) „karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od popełnienia czynu”. Z powyższego przepisu wynikałoby, iż co najmniej z ostrożności należałoby przechowywać umowy oraz dowody opłat obejmujące ostatnie dwa lata korzystania z usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości³.

ust. 1a: Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b.

komentarz

■ Udokumentowanie wykonywania obowiązku w zakresie pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g.) może być przez radę gminy uregulowane inaczej niż poprzez okazywanie umowy oraz dowodów uiszczenia opłat za wykonywanie usługi. Rada gminy może wskazać wszelkie sposoby ułatwiające właścicielom nieruchomości udokumentowanie zawarcia umowy z podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub z podmiotem opróżniającym zbiorniki bezodpływowe oraz dokumentujące uiszczenie stosownych opłat (np. ostatnia faktura poświadczająca wykonanie usługi i zawierająca saldo dotychczasowych rozliczeń). Nie jest natomiast dopuszczalne formułowanie bardziej uciążliwych niż wynikające z ust. 1 sposobów dokumentowania wypełniania obowiązków z uwagi na to, iż określenie innych sposobów dokumentowania może nastąpić w zależności od lokalnych warunków. W naszej opinii przepis ten powinien być odczytywany w ten sposób, iż lokalne warunki mogą być uzasadnieniem jedynie dla złagodzenia rygorów zawartych w art. 6 ust. 1 u.c.p.g., nie zaś dla ich zaostreżenia.

ust. 1b: Jeżeli jest to podyktowane koniecznością ochrony informacji niejawnych, jednostki organizacyjne posiadające nieruchomości stanowiące teren zamknięty w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287), ustalone przez Ministra Obrony Narodowej, mogą nie zawierać umowy na odbieranie odpadów komunalnych. W takim przypadku jednostka organizacyjna jest obowiązana do samodzielnego i zgodnego z regulaminem pozbywania się odpadów komunalnych zebranych na terenie zamkniętym.

komentarz

■ Powyższy przepis dotyczy wykonywania obowiązku pozbywania się zebranych na tere-

nie nieruchomości odpadów komunalnych z terenów zamkniętych. Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z 18 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

- Odnosząc powyższą definicję terenu zamkniętego do komentowanego przepisu, należy wskazać, że przepis ten dotyczy wyłącznie niektórych rodzajów terenów zamkniętych, tj. terenów zamkniętych ustalonych przez ministra obrony narodowej. Nie jest zatem możliwe stosowanie wyjątku wynikającego z ust. 1b w odniesieniu do terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy administracji publicznej.
- Zgodnie z komentowanym przepisem jednostki organizacyjne działające na terenach zamkniętych ustalonych przez ministra obrony narodowej nie są bezwzględnie zobowiązane do zawarcia umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Nie jest konieczne zawieranie ww. umowy, o ile jest to podyktowane koniecznością ochrony informacji niejawnych, tj. „(...) informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania” (art. 1 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228). W przypadku kontroli jednostka organizacyjna powinna wykazać spełnianie przesłanek zastosowania wobec niej omawianego przepisu.
- W przypadku gdy jednostka organizacyjna spełnia przesłanki komentowanego przepisu, powinna samodzielnie pozbywać się odpadów, zgodnie z postanowieniami regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Oznaczać to będzie prowadzenie w zakresie wskazanym w regulaminie selektywnej zbiórki odpadów, zapewnienie odpowiedniego rodzaju pojemników na odpady i utrzymanie ich w odpowiednim stanie, pozbywanie się odpadów z określoną częstotliwością itp.
- Wyjątek wynikający z ust. 1b dotyczy wyłącznie pozbywania się odpadów komunalnych. Tym samym wyjątek wynikający z tego przepisu nie obejmuje opróżniania zbiorników bezodpływowych.

ust. 2: Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1.

komentarz

■ Komentowany przepis uprawnia i zobowiązuje radę gminy do określenia maksymalnych stawek za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają

- odpady i jednocześnie rada gminy nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g.
- Ustawa nie precyzuje, z wyjątkiem ust. 4 i 4a, jakimi kryteriami powinna kierować się rada gminy, określając górne stawki opłat. Z orzecznictwa wynika jednak, że rada gminy „(...) powinna brać pod uwagę w szczególności takie okoliczności, jak koszty usuwania odpadów, zapewnienie odpowiedniej rentowności za-interesowanych przedsiębiorców usuwających odpady, zabezpieczenie mieszkańców przed nadmiernymi i nieuzasadnionymi kosztami. Zatem górne stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych muszą obejmować wszystkie czynniki cenotwórcze związane z np. opłatą środowiskową, odbiorem, transportem, segregacją i składowaniem odpadów na składowisku”⁴. Ponadto górna stawka opłat za ww. usługi powinna być ustalona jako wielkość maksymalna ceny zdefiniowanej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz.U. z 2001 r., nr 97, poz. 1050 z późn. zm.), zgodnie z którym cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę; w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaje towaru (usługi) podlega obciążeniu takim podatkiem. Co prawda przywołane powyżej orzecznictwo dotyczy u.c.p.g. sprzed nowelizacji, to jednak zachowuje swoją aktualność również w obecnym stanie prawnym, z uwagi na zbliżoną treść przepisów. Oznacza to, że rada gminy, ustalając górne stawki opłat, powinna uwzględnić wszelkie koszty związane z odbieraniem i transportem odpadów do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, a stawki powinny być określone w jednostkach pieniężnych oraz uwzględnić podatek od towarów i usług.
- Gminne jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych nie powinny stosować stawek wyższych niż określone uchwałą rady gminy. W przypadku określenia w umowie z przedsiębiorcą wynagrodzenia w kwocie wyższej od górnej stawki określonej przez radę gminy czynność taka będzie, w części przewyższającej górną stawkę opłaty, nieważna na podstawie art. 58 kodeksu cywilnego⁶, zaś przedsiębiorca będzie zobowiązany do zwrotu właścicielowi nieruchomości nadwyżki na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o cenach i przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405 i nast. kodeksu cywilnego).

ust. 3: (uchylony)

ust. 4: Rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

komentarz

■ Należy rozpocząć od uwagi natury ogólnej, a mianowicie regulacja ta dotyczy stawek opłat za usługi dotyczące odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nierucho-

mości, na których nie zamieszkują mieszkańcy i powstają odpady i jednocześnie rada gminy nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g. W odniesieniu do odpadów zbieranych selektywnie na nieruchomościach, z których odpady komunalne są odbierane przez podmiot wybrany w wyniku przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g., obowiązek określenia przez radę gminy niższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi reguluje art. 6k ust. 3 u.c.p.g.

■ Komentowany przepis przewiduje obowiązek rady gminy do określenia niższych opłat w przypadku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, przy czym chodzi w tym przypadku o prowadzenie selektywnej zbiórki zgodnie z jej zakresem określonym w regulaminie utrzymania czystości i porządku (uwagi co do znaczenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych – por. komentarz do art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g.). Warto zwrócić uwagę na to, iż możliwość zastosowania niższej stawki występuje nie tylko, gdy odpady są selektywnie zbierane (w zakresie definicji pojęcia por. art. 3 ust. 3 pkt 23 ustawy o odpadach), ale także odbierane. Oznacza to, że dla zastosowania obniżonej stawki opłaty z jednej strony właściciel nieruchomości powinien gromadzić odpady z podziałem na określone w regulaminie frakcje odpadów, a z drugiej strony tak zgromadzone odpady powinny zostać przekazane podmiotowi odbierającemu odpady. Ustawa nie określa stopnia, w jakim opłata za odpady zbierane i odbierane selektywnie powinna być niższa w porównaniu z opłatą podstawową. Należy przyjąć, iż rada gminy ma w tym zakresie daleko idącą swobodę, której granicą jest jednak obowiązek ustanowienia opłaty w wysokości wyższej niż o zł (stawka zero-wa). Powyższe rozumienie zakresu swobody rady gminy zostało potwierdzone w uzasadnieniu **wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 lipca 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wa 787/08)**, zgodnie z którym „ustawowa konieczność ustalania niższej stawki opłat za zbieranie odpadów komunalnych w sposób selektywny nie oznacza więc dopuszczalności ustalenia tej stawki na poziomie zerowym, jako bezpłatnego odbioru tego rodzaju odpadów komunalnych przez przedsiębiorców świadczących usługi w tym zakresie”. W praktyce w tych gminach, w których ustanowione zostanie selektywne zbieranie u źródła należy przyjąć, iż niższa opłata stanie się opłatą de facto podstawową, zaś opłata, w założeniu podstawowa, stanie się de facto opłatą sankcyjną za niewykonywanie obowiązku selektywnego zbierania u źródła. Rada gminy, określając niższą opłatę z tytułu selektywnego zbierania i odbierania odpadów, powinna wskazać obiektywne kryteria pozwalające uznać, kiedy zbieranie i odbieranie odpadów nie może zostać uznane za selektywne, np. przez określenie dopuszczalnego poziomu zanieczyszczenia odpadów zbieranych selektywnie innymi rodzajami odpadów. W naszej ocenie nie jest jednak dopuszczalne nałożenie na mieszkańców obowiązku osiągnięcia określonego poziomu odpadów zbieranych selektywnie, np. wskazanie, iż selektywne zbieranie ma miejsce wówczas, gdy masa lub objętość każdej ze zbieranych frakcji odpadów wynosi co najmniej wskazaną w uchwale wartość.

ust. 4a: Rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, może stosować zróżnicowane stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

komentarz

■ Rada gminy, określając górne stawki opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy i powstają odpady i jednocześnie rada gminy nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., może je różnicować. Warto podkreślić, iż „(...) ustawodawca wskazał na dwie (i tylko dwie) przesłanki, które uprawniają do zróżnicowania stawek opłat, nie dając szerszej delegacji dla kompetentnych organów gminy”⁷. W naszej opinii z przepisu pośrednio wynika, że gmina przed ustaleniem zróżnicowa-



komputerowy system do zarządzania gospodarką odpadami na terenie miasta i gminy

Wasze obowiązki

Nasze doświadczenie

Wspólny sukces!

www.arisco.pl

nych stawek opłat powinna przeprowadzić analizę, która miałaby odpowiedzieć na pytanie, czy gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsc unieszkodliwienia odpadów komunalnych mogą uzasadniać różnicowanie stawek.

- Warto dodać, iż różnicowanie stawek może odbywać się wyłącznie w granicach stawek maksymalnych („górnych”) określonych przez radę gminy zgodnie z ust. 2.

ust. 5: (uchylony)

ust. 6: Gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1.

ust. 7: Wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala:

- 1) **obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych;**
- 2) **wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2;**
- 3) **terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1;**
- 4) **sposób i terminy udostępniania pojemników lub zbiorników w celu ich opróżnienia.**

ust. 8: Decyzji, o której mowa w ust. 7, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

ust. 9: Decyzja, o której mowa w ust. 7, jest wydana na okres 1 roku.

ust. 10: Decyzja, o której mowa w ust. 7, ulega przedłużeniu w drodze decyzji wydawanej z urzędu, na kolejny okres, jeżeli właściciel nieruchomości nie przedstawi, na co najmniej 3 miesiące przed upływem daty obowiązywania decyzji, umowy, w której termin rozpoczęcia wykonywania usługi nie jest późniejszy niż data utraty mocy obowiązującej decyzji.

ust. 11: Opłaty, o których mowa w ust. 7, są dochodami budżetów gmin.

ust. 12: Do opłat stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.), z wyłączeniem art. 67, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

!!! komentarz

- Przepisy nakładają na gminę obowiązek organizacji odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych od właścicieli nieruchomości⁸ nie wywiązujących się z obowiązku zawarcia umowy z podmiotami prowadzącymi działalność w powyższym zakresie (ust. 7). Należy jednak pamiętać, iż w orzecznictwie prezentowany był pogląd, zgodnie z którym „obowiązek wydania przez wójta decyzji (...) o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powstaje nie tylko w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów korzystania z usług (...) ale również w przypadku właścicieli, którzy wprawdzie zawarli takie umowy, ale nie udokumentowali faktu ich wykonywania dowodami płacenia za usługi w zakresie opróżniania takich zbiorników i transportu takich nieczystości”⁹. Nie podzielamy powyższego poglądu, chyba że brak dokonywania opłaty doprowadził do rozwiązania (wygaśnięcia) umowy o świadczenie ww. usług. Po pierwsze, literalna wykładnia nie pozostawia wątpliwości, iż decyzja powinna być wydana w przypadku niezawarcia umowy, przepis ten w żaden sposób nie odnosi się do kwestii opłat za świadczone usługi (braku dokonywania opłat). Po drugie, przepisy dotyczące wydania decyzji mają charakter sankcyjny, co w naszym przekonaniu wyklucza możliwość przyjęcia wykładni rozszerzającej analizowanej normy. Po trzecie, powyższe rozumienie ust. 7 potwierdza brzmienie przepisu ust. 10 niniejszego artykułu. Dlatego pozostajemy na stanowisku, zgodnie z którym wydanie decyzji, o której mowa w ust. 7 art. 6 u.c.p.g. dopuszczalne jest jedynie w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie zawrze umowy na odbieranie odpadów lub umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, pod którym to pojęciem rozumiemy zarówno sytuację, w której do zawarcia umowy w ogóle nie doszło, jak i sytuację, gdy z jakichkolwiek przyczyn uprzednio zawarta umowa została rozwiązana (np. z powodu braku płatności) lub wygasła (np. z powodu upływu terminu jej obowiązywania), a jed-

nocześnie właściciel nieruchomości nie zawarł nowej umowy.

- Komentowana ustawa nie wskazuje, w jakiej formie ma nastąpić organizacja systemu opróżniania zbiorników bezodpływowych ani odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy i powstają odpady i jednocześnie rada gminy nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g. Oznacza to, że gmina dokonuje tego zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej.
- W przypadku niezawarcia przez właściciela nieruchomości umowy na odbieranie odpadów komunalnych lub umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych wydawana jest decyzja administracyjna określająca jego obowiązki. Decyzja może dotyczyć zarówno odbierania odpadów, jak i opróżniania zbiorników bezodpływowych lub też jednego z tych obowiązków, w zależności od tego, którego z nich nie wykonuje właściciel nieruchomości (użycie spójnika „lub” w ust. 7 pkt 1 art. 6 u.c.p.g.). Decyzja powinna zawierać także stawki opłat, do których uiszczania zobowiązany jest właściciel nieruchomości, przy czym, jak wynika z treści ust. 7 pkt 2 art. 6 u.c.p.g., chodzi tu o górne stawki opłat wynikające z uchwały rady gminy¹⁰. Sposób i terminy udostępniania pojemników lub zbiorników w celu ich opróżnienia powinny być dostosowane do postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (por. art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.).
- Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności z urzędu, co oznacza, iż nie jest konieczne spełnienie przesłanek określonych w art. 108 par. 1 k.p.a. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje, że decyzja jest wykonalna od dnia jej wydania; wykonalności nie wstrzymuje wniesienie odwołania (art. 130 par. 3 pkt 1 k.p.a.).
- Decyzja jest wydawana na czas określony jednego roku i jest przedłużana na mocy odrębnej decyzji administracyjnej, we wskazanym w ust. 10 niniejszego artykułu przypadku. Przepis ten określa jedynie sytuację, w której przedkładana organowi administracji publicznej umowa rozpoczyna obowiązywanie w dniu utraty mocy decyzji i jednocześnie została przedłożona na co najmniej 3 miesiące przed upływem daty obowiązywania tej decyzji. W konsekwencji rodzi się pytanie, co się dzieje w sytuacji gdy umowa zostanie przedłużona wcześniej niż na 3 miesiące przed upływem obowiązywania decyzji?
- Jeżeli umowa zostanie przedłożona wcześniej zastosowanie powinien znaleźć art. 162 par. 2 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym „organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja: 1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony”¹¹. W naszej opinii decyzja staje się bezprzedmiotowa z chwilą przedłożenia umowy na wykonywanie określonych usług przez właściciela nieruchomości albowiem brak jej zawarcia był podstawą wydania decyzji. Stwierdzenia wygaśnięcia decyzji nie nakazuje przepis prawa, niemniej jednak leży to w interesie strony. Pomimo rygorystycznego brzmienia komentowanego przepisu uważamy, że powyższa zasada powinna mieć również zastosowanie w sytuacji, gdy umowa zostanie zawarta i przedłożona organowi później niż na 3 miesiące przed upływem obowiązywania dotychczasowej decyzji, wydanie zaś w tej sytuacji nowej decyzji administracyjnej w trybie ust. 10 art. 6 u.c.p.g. powinno być uznane za bezprzedmiotowe.
- Odesłanie do działu III Ordynacji podatkowej oznacza, że wszelkie kwestie związane z powstaniem zobowiązań z tytułu opłat, odpowiedzialności właścicieli nieruchomości, terminów płatności, przedawnienia itp. są regulowane wprost przez przepisy tej ustawy. Konsekwencją powyższego jest także to, że do opłat zastosowanie ma ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 17 czerwca 1966 r. (por. art. 2 par. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Pomimo literalnego brzmienia ust. 12 art. 6 u.c.p.g. odesłanie do Ordynacji podatkowej dotyczy wyłącznie opłat ponoszonych na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 7 art. 6 u.c.p.g. Odesłanie nie obejmuje natomiast opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na rzecz przedsiębiorców za usługi, o których mowa w ust. 1 komentowanego artykułu.

!!! Art. 6a [Przejęcie obowiązków przez gminę]

ust. 1: Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie albo wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz art. 5 ust. 1 pkt 4.

!!! komentarz

- Komentowany przepis, pomimo pewnej niefrasobliwości w jego sformułowaniu, należy odczytywać w ten sposób, iż uprawniona rada gminy (a w zasadzie gminę) do przejęcia od właścicieli nieruchomości wszystkich obowiązków określonych m.in. w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych albo wszystkich lub wskazanych obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (obowiązki w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości)¹². Wykonywanie przez gminę przejętych obowiązków powinno odbywać się na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej.
- W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej rada gminy była uprawniona do przejęcia od właścicieli nieruchomości obowiązków zarówno w zakresie odbierania odpadów komunalnych, jak i w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego, warunkiem podjęcia uchwały przez radę gminy w sprawie przejęcia od właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych nie jest uzyskanie w referendum lokalnym wyniku rozstrzygającego.

ust. 2: Przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków.

ust. 3: Opłata, o której mowa w ust. 2, jest ustalana w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Wysokość opłaty jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zagospodarowywania nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

- Komentowane przepisy określają z jednej strony obowiązek określenia opłaty za wykonywanie przejętych obowiązków m.in. w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych (ust. 2), z drugiej określają sposoby ustalenia i wysokość tej opłaty (ust. 3).
- Opłata ma mieć formę ryczałtu, tj. z góry określenie stawki obejmującej całość usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych.
- Warto podkreślić, iż opłata będzie obejmowała okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju nieczystości ciekłych. Okresowe pozbywanie się nieczystości ciekłych będzie oznaczało częstotliwość opróżniania zbiornika bezodpływowego, która powinna być zgodna z postanowieniami regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.) (np. opróżnianie raz w tygodniu). Określona ilość nieczystości ciekłych będzie oznaczała określoną objętość, której odbieranie mieści się w opłacie. Przez rodzaj nieczystości ciekłych powinno się rozumieć ścieki bytowe¹³, ścieki komunalne¹⁴ oraz ścieki przemysłowe¹⁵ w rozumieniu prawa wodnego¹⁶.

Istotnym z punktu widzenia komentowanego przepisu sformułowaniem są faktyczne koszty ponoszone przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zagospodarowania nieczystości ciekłych. Co składa się na te koszty? W orzecznictwie wskazuje się, że „(...) wolą ustawodawcy było takie ukształtowanie opłaty, by dotyczyła okresowego pozbywania się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych (lub nieczystości ciekłych), a ustalenie jej wysokości było uzależnione od kosztów ponoszonych na utrzymanie systemu zbierania i usuwania tych odpadów oraz dalszych czynności”¹⁷. Pomimo tego, że orzeczenie zostało wydane w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, argumentacja w nim przedstawiona pozostaje

aktualna ze względu na zbliżoną treść przepisów. Możliwe jest zatem twierdzenie, iż faktyczne koszty obejmują utrzymanie systemu opróżniania zbiorników bezodpływowych (np. pokrycie kosztów eksploatacji pojazdów asenizacyjnych i innych niezbędnych urządzeń, koszty osobowe, koszty administracyjne itp.). Określenie faktyczne koszty może sugerować, iż nie mogą to być koszty potencjalne, oparte na szacunkach, ale koszty faktycznie poniesione. Takie rozumienie tego sformułowania nie dałoby się jednak pogodzić z praktycznym wymiarem ustalania wysokości opłaty, gdy wysokość ta ustalana jest z góry, a nie z dołu. Dlatego też koszty faktycznie ponoszone przez gminę należy rozumieć w ten sposób, iż ustalona wysokość opłaty powinna pokrywać wyłącznie koszty obsługi systemu i nie powinna generować po stronie gminy zysku.

!!! Art. 6b [Termin uiszczania opłaty]

Ustalając opłaty, o których mowa w art. 6a, rada gminy określa terminy ich uiszczania. Opłaty nieuiszczone w wyznaczonym terminie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

!!! komentarz

- Komentowany przepis zobowiązuje radę gminy do określenia terminów uiszczania opłaty za usługi m.in. w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.
- Nieuiszczone opłaty będą podlegały ściągnięciu według przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Powyższe odesłanie skłania do poczynienia kilku uwag dotyczących charakteru prawnego opłat, o których mowa w komentowanym przepisie.
- Obowiązek zastosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazywałby na ich publicznoprawny charakter. Jednocześnie u.c.p.g. nie nakazuje stosować do nich Ordynacji podatkowej tak jak w przypadku opłat, o których mowa w art. 6 ust. 7 u.c.p.g. oraz w przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6q u.c.p.g.).
- Na publicznoprawny charakter może wskazywać także przepis art. 2 par. 2 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym „jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III stosuje się również do opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w par. 1 pkt 1 organy [organy podatkowe – przyp. DZP]”. Zastosowanie tego przepisu oznaczałoby, że wszelkie kwestie związane z powstaniem zobowiązań z tytułu opłat, odpowiedzialności właścicieli nieruchomości, terminów płatności, przedawnienia itp. są regulowane przez przepisy działu III Ordynacji podatkowej.
- Ściągnięcie nieuiszczonych opłat w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oznacza, że organ egzekucyjny wszczynając egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Organem egzekucyjnym co do zasady będzie naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 par. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

!!! Art. 6c [Organizacja odbierania odpadów komunalnych]

ust. 1: Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy

!!! komentarz

- Komentowany przepis stanowi doprecyzowanie regulacji zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. Treścią omawianego przepisu jest obowiązek objęcia systemem odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Analiza treści powyższej regulacji prowadzi do wniosku, iż ustawodawca powiązał obowiązki gminy z faktem zamieszkiwania. Konieczna jest zatem identyfikacja, kto, w rozumieniu komentowanej ustawy, jest mieszkańcem?

KOMENTARZE

■ U.c.p.g. nie zawiera w tym przedmiocie definicji. Warto przy tym wskazać, iż pojęcie to stosunkowo często pojawia się w innych regulacjach przyjmując, w zależności od przedmiotu regulacji, różne znaczenie¹⁸. W naszej opinii rekonstrukcji znaczenia pojęcia mieszkańca można dokonać w oparciu o przepisy dotyczące obowiązku meldunkowego. W art. 6 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity, Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 993 z późn. zm. – dalej ustawa o ewidencji ludności z 1974 roku) zostało zdefiniowane pojęcie pobytu stałego, przez które rozumiemy się zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Taka sama definicja pobytu stałego zawarta jest w art. 25 ust. 1 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2010 r. nr 217, poz. 1427 z późn. zm. – dalej ustawa o ewidencji ludności z 2010 roku), która 1 stycznia 2013 r. zastąpi w powyższym zakresie ustawę o ewidencji ludności z 1974 r. Jednak także przepisy ustawy o ewidencji ludności z 2010 r. w zakresie w jakim regulują kwestie związane z obowiązkiem meldunkowym, zostaną uchylone począwszy od 2014 roku. Od 1 stycznia 2014 r. możliwe jest wskazanie jako miarodajnych dla określenia mieszkańca przepisów art. 25 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Możliwe jest także powołanie się na art. 5 pkt 9 ustawy z 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 112 z późn. zm. – dalej kodeks wyborczy), w myśl którego stałe zamieszkiwanie oznacza „(...) zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu [podkr. – DZP]”. Bez względu na to, na który z ww. aktów prawnych powołamy się, mają one cechę wspólną, wiązać czy to miejsce zamieszkania, stałe zamieszkiwanie, czy stały pobyt z zamiarem stałego przebywania (pobytu) w danym miejscu (pod określonym adresem – z wyjątkiem jednak kodeksu cywilnego, który zamieszkiwanie odnosi nie tyle do określonego adresu, co określonej miejscowości).

■ Na gruncie tak sformułowanej próby definicji mieszkańca rodzi się pytanie, czy istnieje jakiś konkretny moment, od którego moglibyśmy mówić o stałym pobycie (przebywaniu). Innymi słowy, czy zamiar stałego przebywania musi się odnosić do określonego czasu?

■ Na potrzeby ustalenia, kto będzie mieszkańcem na gruncie u.c.p.g., można w oparciu o regulację zawartą w ustawie o ewidencji ludności z 2010 r. argumentować, iż zamiar stałego zamieszkiwania powinien obejmować okres co najmniej 30 dni¹⁹. Jak jednak wspominaliśmy powyżej, od 1 stycznia 2014 r. przepisy ww. ustawy nie będą obowiązywały i wydaje się, iż zamiar stałego przebywania nie będzie musiał odnosić się do określonego czasu. Zamiar stałego przebywania powinien oznaczać skoncentrowanie w określonym miejscu swoich spraw życiowych (np. rejestracja podatkowa, rejestracja posiadanego pojazdu, wykonywanie prawa wyborczego, pobieranie nauki), choć jednocześnie okres 30 dni może stanowić w dalszym ciągu owien, jak się zdaje rozsądny, punkt odniesienia.

■ Podsumowując powyższe, można zaproponować, aby mieszkańcem, w rozumieniu u.c.p.g., była osoba fizyczna zamieszkująca w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego, zasadniczo wynosząco co najmniej 30 dni, przebywania. Planowany okres przybywania pod danym adresem nie musi być ciągły, może być także cykliczny (np. każda sobota i niedziela, każdy sierpień, co drugi weekend). Proponowane podejście oznacza, iż jedna osoba może być mieszkańcem kilku nieruchomości jednocześnie (np. student mieszkający od poniedziałku do czwartku w mieście akademickim, a od piątku do niedzieli mieszkający w domu swoich rodziców). Propozycja ta oznacza, iż nieruchomość, np. letniskowa, jest również nieruchomością, w której mieszkają mieszkańcy, nawet wówczas, gdy nieruchomość ta wykorzystywana jest np. wyłącznie w miesiącach letnich lub w weekendy. W tym ostatnim przypadku zastosowanie może mieć natomiast przepis art. 6k ust. 2 pkt 4 u.c.p.g., który pozwala na

uwzględnienie przez radę gminy sezonowego wykorzystywania nieruchomości przy określaniu stawki opłaty.

■ Alternatywną propozycją może być skrócenie okresu stałego pobytu do 14 dni. Uzasadnienie takiej propozycji mógłby stanowić przepis art. 6 m ust. 1 u.c.p.g., przewidujący, że właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca (...). Jednocześnie ust. 2 tego przepisu nakazuje, w tym samym terminie 14 dni, aktualizować dane stanowiące podstawę do obliczenia wysokości opłaty. Choć taka propozycja prima facie wydaje się być interesująca, przede wszystkim ze względu na próbę powiązania pojęcia „mieszkanie” z konkretnym przepisem u.c.p.g., to należy zwrócić uwagę, że przedmiot regulacji art. 6 m u.c.p.g. jest odmienny. Po pierwsze, dotyczy on konkretyzacji obowiązku złożenia deklaracji przez właściciela nieruchomości, nie zaś określenia, w którym momencie doszło do zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca, po drugie zaś proponowany termin 14 dni liczony ma być właśnie od momentu zamieszkania, a przepis u.c.p.g. w żaden sposób tego momentu nie precyzuje.

■ W literaturze pojawiają się także inne koncepcje definicji mieszkańca. Dwie z nich prezentowane są w pracy pod red. J. Klatki i M. Kuźniaka, „Gospodarowanie odpadami komunalnymi, Poradnik dla gmin”. Zgodnie z pierwszą „(...) ustalając treść pojęcia mieszkańca, nie należy odwoływać się do miejsca zamieszkania oraz zameldowania. Znaczenie ma bowiem jedynie przebywanie (bytovanie) osób na nieruchomości, ponieważ taki stan powoduje, że powstają odpady komunalne, których dotyczy ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”. W naszej ocenie powyższe ujęcie, choć interesujące i poprawne w sferze ogólnej, nie rozwiązuje praktycznych problemów związanych z określeniem tego, kogo należy uznać za mieszkańca w rozumieniu u.c.p.g. Przykładowo, bytowaniem osób na nieruchomości, z którą to bytnością związane będzie powstawanie odpadów, może być kilkudniowa wizyta przyjaciół. Jednocześnie, trudno rozsądnie zakładać, iż osoby te staną się mieszkańcem nieruchomości w rozumieniu u.c.p.g., zaś właściciel nieruchomości będzie prawnie zobowiązany do zadeklarowania tego faktu.

■ Kolejna koncepcja wskazana w ww. pracy nawiązuje do definicji miejsca zamieszkania zawartego w art. 2 lit. d rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz. Urz. UE z 2008 roku, L 218, s. 14), zgodnie z którą „miejsce zamieszkania oznacza miejsce, w którym osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi. Jedynym następującym osobą uważa się za stałych mieszkańców danego obszaru geograficznego:

1) – osoby, które mieszkały w miejscu zamieszkania nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy przed dniem referencyjnym; lub

2) – osoby, które przybyły do miejsca zamieszkania w ciągu dwunastu miesięcy przed dniem referencyjnym z zamiarem przebywania tam przez co najmniej rok.

Jeżeli ustalenie okoliczności opisanych w punktach 1 oraz 2 nie jest możliwe, wówczas miejsce zamieszkania oznacza miejsce zameldowania”. W naszej ocenie powołanie się na definicję zawartą w przywołanym powyżej rozporządzeniu jest nietrafne, ponieważ definicja ta odwołuje się do 12-miesięcznego okresu przebywania danej osoby w określonym miejscu oraz do pojęć „miejsce zamieszkania” lub „miejsce zameldowania”. W ocenie autorów komentarza wskazany w ww. definicji 12-miesięczny okres jest zbyt długi jak na potrzeby regulacji u.c.p.g. Ponadto, z przyczyn wskazanych powyżej, odniesienie się do „miejsca zamieszkania” i „miejsca zameldowania” może być niewystarczające, a po zniesieniu obowiązku meldunkowego nieprzydatne.

ust. 2: 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.

III komentarz

- Komentowany przepis umożliwia gminie rozciągnięcie systemu odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości także na właścicieli nieruchomości niezamieszkanymi przez mieszkańców, na których powstają odpady komunalne. Przez tego typu nieruchomości należy rozumieć placówki publiczne (np. budynki gminne, placówki służby zdrowia, straży pożarnej, komisariaty policji itp.), placówki handlowe (np. sklepy, hurtownie, komisje i salony samochodowe), placówki usługowe (np. banki, restauracje, warsztaty itp.). Nieruchomościami, na których nie zamieszkują mieszkańcy, nie będą, co do zasady, domki letniskowe.
- W kontekście ust. 2 komentowanego artykułu warto wskazać, iż w przypadku niepodjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, odbieranie odpadów będzie odbywało się na zasadach dotychczasowych. Oznacza to, że właściciel nieruchomości będzie zobowiązany do zawarcia umowy z uprawnionym, tj. wpisanym do rejestru działalności regulowanej, podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

III Art. 6d. [Przetarg na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych]

ust. 1: Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

III komentarz

- Przede wszystkim należy wskazać, że komentowany przepis odnosi się do właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c u.c.p.g. Nie wprowadza rozróżnienia na właścicieli nieruchomości zamieszkanymi i innych (niezamieszkanymi – por. komentarz do art. 6c u.c.p.g.). Oznacza to, że zakres obowiązku organizacji przetargu jest uzależniony od decyzji rady gminy. Obowiązek przetargu istnieje zawsze w stosunku do nieruchomości zamieszkałych. Jeśli rada gminy postanowi w drodze uchwały o objęciu jednolitym systemem gospodarowania odpadami również nieruchomości niezamieszkanymi, wówczas przetarg będzie wymagany także dla tej kategorii. Jeśli uchwała taka nie zostanie podjęta, gmina organizuje system odbierania i zagospodarowania powstających na nich odpadów na zasadach ogólnych wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej. W takim przypadku jest uprawniona do powierzania tych usług po pierwsze oddzielnie (tj. może powierzyć odrębnie odbieranie i odrębnie zagospodarowanie), po drugie może wykorzystywać w tym celu instytucję podmiotu wewnętrznego (szczegółowe zasady uprawniające gminy do korzystania z podmiotu wewnętrznego opisano w komentarzu do art. 6e u.c.p.g.).
- Komentowany przepis jest odzwierciedleniem wyboru ustawodawcy, który został wyrażony również w art. 3a ust. 1 u.c.p.g. i który srowadza się do ograniczenia możliwości gmin do samodzielnej realizacji zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. W odróżnieniu jednak od regulacji zawartej w art. 3a u.c.p.g. komentowany przepis narzuca gminie wyłącznie jeden model realizacji zadania w zakresie odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, tj. model zamówienia publicznego, co wynika bezpośrednio z art. 6g u.c.p.g. Dodatkowo, wydaje się – przyjmując błędne w opinii autorów komentarza, acz powszechne, założenie o konieczności literalnej wykładni pojęcia „przetarg” – pozbawia gminy możliwości prowadzenia postępowania w innych przewidzianych w p.z.p. trybach niż przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony. Tym samym w przypadku odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów samodzielnie gminy w zakresie wyboru sposobu organizacji zadań publicznych została ograniczona potrójnie.

- O ile można poszukiwać argumentów za ograniczeniem wykorzystywania przez gminy podmiotów wewnętrznych, o tyle narzucenie im ustawowo modelu zamówienia publicznego i trybu przetargu nieograniczonego lub ograniczonego jest pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia, a co więcej wydaje się naruszać podstawowe zasady wynikające z prawa europejskiego.
- Dyrektywa 2004/18/WE przewiduje w art. 30 i 31 przesłanki, przy spełnieniu których „instytucje zamawiające” mogą udzielać zamówień odpowiednio w procedurze negocjacji z ogłoszeniem lub negocjacji bez ogłoszenia²⁰. Tym samym regulacje te są skierowane bezpośrednio do zamawiających (w tym przypadku gmin), a skorzystanie z nich nie jest uzależnione od wyraźnego przewidzenia takiej możliwości w prawie krajowym²¹. Ponadto przepisy te są sformułowane w sposób wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 października 2012 r. „należy również wskazać na stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE, który przyjął, że norma dyrektywy może być bezpośrednio skuteczna, jeżeli jest wystarczająco precyzyjna i bezwarunkowa, zaś jej stosowanie nie jest uzależnione od dalszych działań ze strony organów UE lub organów państw członkowskich, oraz jeżeli jest skierowana na przyznanie praw jednostki mieści się możliwość zakwestionowania legalności decyzji władz krajowych w zakresie objętym sferą bezpośrednio skutecznych norm dyrektyw”²².
- Aktualne w tym kontekście będą uwagi przedstawione w komentarzu do art. 3a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. i stanowiska rzecznik generalnej Stix Hackl w opinii wydanej w sprawie C-247/02 dotyczącej bezpośrednio kwestii przepisów dotyczących zamówień publicznych. W tym miejscu zasadne będzie przywołanie jedynie konkluzji mówiącej o tym, że nie jest dopuszczalna sytuacja, w której prawodawca krajowy może ograniczyć swobodne uznanie zamawiającego w sposób, jakiego dyrektywa jednoznacznie nie przewiduje²³.
- Ograniczenie możliwości gmin do wykorzystywania wyłącznie trybów przetargu nieograniczonego oraz ograniczonego budzi dodatkowe zdziwienie w kontekście stwierdzeń zawartych w „Teście regulacyjnym do Projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych” z września 2012 r., w którym Urząd Zamówień Publicznych wskazuje, że jednym z elementów wpływających na niską jakość realizowanych zamówień publicznych jest niewielkie zastosowanie trybów: negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego²⁴.
- Dodatkowo w art. 10 p.z.p. termin „przetarg” nie występuje samoistnie, lecz w obu przypadkach jest jednoznacznie określony jako „przetarg nieograniczony” lub „przetarg ograniczony”. Poza tym o określonym i szerokim znaczeniu terminu „przetarg”, nawet w samej p.z.p., świadczy fakt nazwania komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o której mowa w art. 19 p.z.p., „komisją przetargową”. Komisja ta jest powoływana niezależnie od trybu prowadzenia postępowania, ponieważ każdy z tych trybów traktowany jest jako „przetarg”, tj. postępowanie dotyczące udzielenia zamówienia publicznego. Zasadą jest, że postępowanie te (przetargi) są otwarte na konkurencję, ale w ściśle określonych przypadkach zdefiniowanych przez ustawodawcę europejskiego i polskiego ta konkurencja podlega ograniczeniom, bowiem jej utrzymanie nie prowadziłoby do osiągnięcia podstawowego celu podmiotu publicznego, tj. realizacji zadania.
- Zasadne zatem jest twierdzenie, że terminowi „przetarg” w rozumieniu u.c.p.g. należy nadać szersze znaczenie niż ograniczanie go wyłącznie do dwóch ww. trybów. „Przetarg” powinien obejmować w konsekwencji wszystkie tryby udzielania zamówień publicznych przewidziane w p.z.p.
- Ustawodawca zdaje się celowo wyróżniać dwa rodzaje przedmiotów zamówienia podlegających obowiązkowi przetargowemu, tj. odbieranie albo odbieranie połączone z zagospodarowaniem odpadów komunalnych.
- Literalna wykładnia przepisu sugeruje, że organizacja postępowania wyłącznie na zagospodarowanie odpadów komunalnych nie jest dopuszczalna. Nie oznacza to jednak, że zakres obowiązków, które łączą się z zagospodarowaniem, nie może zostać powierzony do realizacji w inny sposób. Jednym z nich (ale

niejedynym) będzie np. włączenie zagospodarowania odpadów w zintegrowane zadanie polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji RIPOK-ów, o którym mowa w art. 3a u.c.p.g., szczególnie gdy zadanie to jest realizowane w ramach modelu koncesji lub partnerstwa publiczno-prywatnego (por. komentarz do art. 3a u.c.p.g.).

ust. 2: W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

III komentarz

■ Przepis umożliwia gminom podjęcie decyzji dotyczącej podziału danego obszaru na sektory. Rada gminy, ale wyłącznie takiej, która ma ponad 10 tys. mieszkańców, może (ale nie jest do tego zobowiązana) zdecydować o podziale swojego obszaru na sektory. Podział ten może być dokonany w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak wynika z literalnej wykładni przepisu („oraz”) obie te kwestie powinny być ze sobą połączone, co oznacza, że gmina nie jest uprawniona do podziału na sektory wyłącznie w jednym z ww. celów²⁵. To kolejny z niezrozumiałych zapisów ustawodawcy.

■ Ustawodawca wskazując elementy, które gmina powinna wziąć pod uwagę przy podziale na sektory, nie wskazuje minimalnej liczby mieszkańców, którzy powinni zostać objęci sektorem. Wprowadzenie sektorów łączy się z ograniczeniem zakresu przetargu, szczególnie, że – jak wynika z art. 6 ust. 3 u.c.p.g. – postępowanie przetargowe jest prowadzone/organizowane oddzielnie dla każdego sektora. Ma to znaczenie w kontekście art. 32 ust. 2 prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Zasada ta będzie miała szczególne znaczenie w sytuacji, gdyby usługi na obieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych miały korzystać z dofinansowania z funduszy UE i łączący się z tym mechanizmem tzw. korekt finansowych. W konsekwencji gminy – dokonując podziału na sektory – powinny, poza elementami wskazanymi bezpośrednio w komentowanym przepisie, brać pod uwagę szacowane wartości zamówień organizowanych w poszczególnych sektorach. W tym kontekście gmina z punktu widzenia p.z.p. powinna wykorzystać instrument przewidziany w art. 32 ust. 4 tej ustawy, tj. udzielić zamówienia w częściach (sektorach), których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania oraz uwzględnić wartość wszystkich części (sektorów) na potrzeby szacowania wartości zamówienia.

ust. 3: W przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, przetargi, o których mowa w ust. 1, organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów.

III komentarz

■ Sam fakt przewidzenia w u.c.p.g. podziału na sektory nie wyłącza możliwości organizacji postępowań przetargowych z podziałem na części, zgodnie z p.z.p. O ile bowiem ustawodawca jednoznacznie przesądza, że w przypadku sektorów przetarg organizuje się dla każdego z nich osobno, to żaden przepis u.c.p.g. nie uniemożliwia organizacji jednego postępowania z podziałem na części (w rozumieniu p.z.p.), jeśli gmina nie zdecyduje się podzielić na sektory.

■ P.z.p. (art. 83 ust. 2) przewiduje, że zamawiający może dopuścić możliwość złożenia oferty częściowej, jeżeli przedmiot zamówienia jest podzielny. W takim przypadku, zgodnie z art. 32 ust. 4 p.z.p., zamawiający (gmina) udzielający zamówienia w częściach, określa wartość zamówienia jako łączną wartość poszczególnych części zamówienia. W przypadku podziału zamówienia na części wykonawca może złożyć oferty częściowe na jedną lub więcej części zamówienia, chyba że zamawiający określi maksymalną liczbę części zamówienia, na które oferty częściowe może złożyć jeden wykonawca (art. 83 ust. 3 p.z.p.).

ust. 4: Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;

2) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;

3) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;

4) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;

5) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

III komentarz

■ Komentowany przepis stanowi uzupełnienie regulacji zawartej w art. 36 p.z.p., która przewiduje elementy obowiązkowe specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). W u.c.p.g. ustawodawca wskazał na dodatkową treść, która powinna się w niej znaleźć w przypadku przetargu na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Wymienionych w art. 6d ust. 4 u.c.p.g. pięć rodzajów informacji gmina jest obowiązana opisać w SIWZ. Gmina może jednak uzupełnić SIWZ o inne, nieprzewidziane ani w p.z.p., ani w u.c.p.g. elementy.

■ Poza specyficznymi wymogami określonymi w u.c.p.g. do najistotniejszych elementów wymaganych w SIWZ należy zaliczyć:

- opis przedmiotu zamówienia;
- termin wykonania zamówienia;
- warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków;
- wykaz oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu;
- opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny ofert;
- istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach.

■ Z punktu widzenia prowadzenia postępowania, a potem realizowania umowy, istotnymi elementami SIWZ będzie opisanie szczegółowych wymagań stawianych przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (szerzej na ten temat por. komentarz do art. 9d ust. 1 u.c.p.g.), wymogów dotyczących przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (szerzej na ten temat por. komentarz do art. 9e ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.), wskazania rodzajów odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości oraz określenie kryteriów wyboru oferty.

■ Zasady p.z.p. (art. 91 ust. 3) oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE jednoznacznie wskazują, że w ramach postępowania przetargowego zamawiający (gmina) nie powinien brać pod uwagę doświadczenia wykonawców, ich personelu i zaplecza technicznego oraz ich zdolności finansowej do wykonania zamówienia jako „kryteriów oceny ofert”²⁷.

■ W ocenie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie zamawiający ma zatem pozostawioną swobodę w kształtowaniu kryteriów,

pod warunkiem jednak, że kryteria związane z oceną kwalifikacji wykonawców w zakresie wykonania danego zamówienia nie będą stanowiły „kryteriów udzielenia zamówienia”²⁸.

■ Należy pamiętać, że p.z.p. (odmiennie od dyrektywy 2004/18/WE) zobowiązuje zamawiającego do wykorzystywania kryterium ceny w każdym postępowaniu, tj. również w tych przypadkach, w których oferta wybierana jest na podstawie tzw. oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. To oznacza, że w przypadku p.z.p. zamawiający nie jest uprawniony do wskazania ceny sztywnej, z góry przez siebie ustalonej, i dokonywania wyboru ofert wyłącznie na podstawie kryteriów pozacenowych.

■ Definicja najkorzystniejszej oferty zawarta w art. 2 pkt 5 p.z.p. wskazuje, że jest to oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną, a w przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący – ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego.

■ Co więcej, określone w ramach kryterium oferty najkorzystniejszej kryteria pozacenowe w stosunku do obligatoryjnego w każdym postępowaniu kryterium ceny, mogą w konkretnych przypadkach zostać uznane za naruszające zasady uczciwej konkurencji. Może tak być w szczególności, jeżeli ustalony dla tego kryterium sposób oceny nieproporcjonalnie premiuje kryteria pozacenowe (fasadowe określenie kryterium ceny²⁹).

■ Kryteria oceny ofert powinny być bezpośrednio związane z propozycjami wykonania przedmiotu zamówienia w odróżnieniu od etapu kwalifikacji wykonawców, który dotyczy przede wszystkim ich dotychczasowych doświadczeń.

■ Kryteria oceny ofert powinny być specyficzne, charakterystyczne i ściśle związane z danym przedmiotem zamówienia i jednocześnie właściwe dla oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Każde z kryteriów powinno mieć bezpośredni wpływ na przedmiot zamówienia.

■ Nie ulega wątpliwości, że zamawiający dysponuje dość dużą swobodą określenia kryteriów oceny ofert³⁰, a analiza przepisów wskazuje, że przyjmowane kryteria mogą mieć charakter ilościowy, tj. obiektywne (np. cena, termin wykonania, okres gwarancji) lub jakościowy, tj. podlegające subiektywnej ocenie poszczególnych osób oceniających ofertę (np. jakość, właściwości estetyczne). W obu przypadkach kryteria powinny podlegać kwantyfikacji, co oznacza, że konieczne jest wskazanie parametrów, według których dokonywana będzie ocena każdego z nich. Poza klasycznymi kryteriami oceny ofert, takimi jak cena, termin wykonania, parametry techniczne sprzętu możliwe jest przewidzenie kryteriów, które będą bezpośrednio związane z wykonywaną umową. W przypadku usług odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (podobnie zresztą jak w przypadku innych usług, szczególnie mających charakter usług użyteczności publicznej) celowe jest dokonanie oceny ofert również z uwzględnieniem przedstawianych przez wykonawców propozycji:

- organizacji pracy przedsiębiorcy,
- dotyczących zarządzania umową, w tym sytuacjami kryzysowymi,
- organizacji i koordynacji pracy osób wykonujących wybrór wykonawcy, czy również podwykonawców.

■ Gmina jest obowiązana do sporządzenia SIWZ we wszystkich trybach postępowania, oprócz zamówienia z wolnej ręki oraz licytacji elektronicznej.

III Art. 6e. [Odbieranie odpadów komunalnych przez spółki gminne]

Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1.

III komentarz

■ Treść przepisu jest kategorierna i nie przewiduje jakichkolwiek odstępstw od przetargowego trybu powierzenia zadania polegającego

na odbieraniu lub odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych spółkom z udziałem gminy.

■ Jak wskazano w komentarzu do art. 6d ust. 1 u.c.p.g. swoboda gmin w formie organizacji usług odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych została ograniczona potrójnie lub – zdaniem autorów niniejszego komentarza – podwójnie uznając, że termin „przetarg” nie powinien być interpretowany zawężająco. Komentowany artykuł w związku z art. 6f ust. 2 u.c.p.g. stanowi dodatkowy argument przemawiający za słusznością naszej tezy.

■ Ustawodawca – odmiennie niż w przypadku zadań określonych w art. 3a ust. 1 u.c.p.g. – nie przewidział w ogóle możliwości „samodzielnej” organizacji usług odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Spółki z udziałem gminy – a zatem zarówno te ze 100 proc. udziałem i spełniające, co do zasady, przesłanki uznania ich za tzw. podmiot wewnętrzny, jak i te z udziałem mniejszym (niebędące podmiotami wewnętrznymi) – będą uprawnione do odbierania odpadów komunalnych wyłącznie po wygranu przetargu.

■ Gdyby termin „przetarg” chciał odczytywać w kontekście przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, o których mowa w p.z.p., to prowadziłoby do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, tj. zasady równego traktowania przedsiębiorców. Przykładowo w sytuacji, gdy gmina rozwiązuje umowę z dotychczasowym przedsiębiorcą i jest obowiązana zawrzeć umowę z nowym w trybie z wolnej ręki na czas niezbędny do rozstrzygnięcia nowego postępowania (por. komentarz do art. 6f ust. 2 u.c.p.g.), spółki z udziałem gminy byłyby pozbawione możliwości zawarcia takiej umowy, tryb udzielenia zamówienia z wolnej ręki nie jest bowiem „przetargiem” rozumianym jako przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony. Tym samym „przetarg” powinien być utożsamiany z każdym postępowaniem w ramach p.z.p., w tym z trybem zamówienia z wolnej ręki (por. komentarz do art. 6d ust. 1 u.c.p.g.).

III Art. 6f. [Umowa na odbieranie odpadów komunalnych]

ust. 1: Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

III komentarz

■ Umowa na odbieranie odpadów komunalnych nie stanowi nowego typu umowy nazwanej i jest umową o charakterze mieszanym, łączącą elementy umowy o świadczenie usług i umowy o dzieło. Z jednej strony umowa ta jest umową starannego działania – wykonywania usług o charakterze stałym. Z drugiej jednak strony wykonawca ma osiągnąć rezultat, którym jest faktyczne odebranie odpadów od właścicieli nieruchomości.

■ W naszej ocenie jest to także umowa w sprawie zamówienia publicznego i stosują się do niej regulacje działu IV p.z.p., chociaż w kontekście art. 6g u.c.p.g., zgodnie z którym do przetargów w zakresie nieuregulowanym w u.c.p.g. stosuje się p.z.p., pojawić się mogą wątpliwości, czy ustawodawca odsyła do p.z.p. jedynie w zakresie postępowania, w którym następuje wybór wykonawcy, czy również w zakresie umowy.

■ U.c.p.g. nie określa istotnych postanowień umowy na odbieranie odpadów komunalnych. W naszej ocenie w umowie na odbieranie odpadów komunalnych należy uwzględnić m.in. następujące obszary:

– **Przedmiot umowy**, chodzi o odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wraz ze wskazaniem rodzajów odpadów, w tym odpadów zbieranych selektywnie, jak również instalacji, do której odpady mają zostać przetransportowane w celu ich zagospodarowania. (W przypadku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych przedmiotem umowy z wykonawcą będzie świadczenie obydwu tych usług). Umowa powinna wskazywać nieruchomości, z których wykonawca obowiązany jest odbierać

KOMENTARZE

odpady oraz wprowadzać mechanizm aktualizowania informacji o nieruchomościach, których umowa dotyczy. Przedmiot umowy powinien ponadto uwzględniać usługi dodatkowe, jeśli są objęte przedmiotem zamówienia (przykładowo wyposażenie nieruchomości w pojemniki).

– Wynagrodzenie wykonawcy oraz sposób jego rozliczania.

W tym zakresie istnieje szereg możliwości. Tytułem przykładu wskazać należy 1) wynagrodzenie ryczałtowe bez względu na ilość odbieranych przez wykonawcę odpadów, 2) wynagrodzenie za ilość, np. tonę, odebranych odpadów, 3) wynagrodzenie ryczałtowe od nieruchomości (gospodarstwa domowego). W przypadku gdy przedmiot świadczenia wykonawcy obejmuje dodatkowe usługi, jak np. wyposażenie nieruchomości w pojemniki, uzasadnione jest kształtowanie wynagrodzenia w tym zakresie w sposób odrębny od wynagrodzenia za usługę odbierania. Określenie sposobu wynagradzania wykonawcy powinno być ściśle skorelowane ze sposobem kontroli realizacji umowy oraz obowiązkami informacyjnymi wykonawcy.

– Okres, na jaki zostaje zawarta umowa.

W związku z tym, że umowa taka jest umową w sprawie zamówienia publicznego, stosują się do niej regulacje p.z.p. Umowa w sprawie zamówienia publicznego powinna zostać zawarta na czas oznaczony, z reguły na okres maksymalnie czterech lat. W naszej ocenie w uzasadnionych przypadkach, szczególnie dotyczących czasu niezbędnego na amortyzację wykorzystywanego do świadczenia usługi sprzętu, prawidłowe jest zawieranie umów na okres dłuższy niż cztery lata. Zawarcie umowy na okres powyżej czterech lat wymaga spełnienia warunków, o których mowa w art. 142 ust. 2 p.z.p. Jeżeli wartość zamówienia jest większa niż progi unijne, gmina w terminie trzech dni od wszczęcia postępowania zawiadamia prezesa urzędu o zamiarze zawarcia umowy na okres dłuższy niż 4 lata, podając uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 142 ust. 3 p.z.p.).

– Harmonogram realizacji umowy oraz harmonogram odbioru odpadów.

W naszej ocenie harmonogram odbioru odpadów, zgodny z postanowieniami regulaminu utrzymania czystości, powinien zostać zaproponowany przez wykonawcę i zaakceptowany przez zamawiającego.

– Sposób współpracy zamawiającego i wykonawcy.

W tym zakresie chodzi również, ewentualnie o kwestie dotyczące podwykonawców.

– Sposób kontroli wykonywania umowy.

Musi zapewniać efektywny nadzór nad jej realizacją przez wykonawcę. Wydaje się wskazane wykorzystanie do kontroli wykonywania umowy możliwości, które daje wyposażenie pojazdów odbierających odpady w system GPS – zgodnie z projektem rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości³¹. W zakresie kar umownych, wobec specyfiki komentowanej umowy, uzasadnione jest wprowadzenie karty kar umownych, w której przypadki nienależytego wykonania umowy zostaną szczegółowo opisane. Wprowadzenie kary umownej w wysokości np. 0,5 proc. za nienależyte wykonanie umowy wydaje się rozwiązaniem błędnym. Ponadto wskazać należy okoliczności, w których zamawiający będzie uprawniony do jednostronnego rozwiązania umowy.

– Zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

Zastosowanie znajdują w tym zakresie regulacje p.z.p., tj. art. 147 do 151.

– Zmiana umowy.

Określenie warunków zmiany umowy jest niezwykle istotne. Usługa odbierania odpadów w kształcie regulowanym przez u.c.p.g. będzie usługą nową na rynku i na etapie zawierania umowy zamawiający nie będzie w stanie przewidzieć wszelkich okoliczności związanych z jej świadczeniem, natomiast jako umowa w sprawie zamówienia publicznego podlega ograniczeniom w zakresie możliwości dokonywania zmian zgodnie z postanowieniami art. 144 p.z.p. Należy przy tym wskazać, że dopuszczalne są wszelkie zmiany umowy, o ile nie będą one kwalifikowane jako istotne. W tym znaczeniu właściwe

wydaje się kierowanie przesłankami „istotności” wynikającymi z orzecznictwa trybunału. Wskazuje on mianowicie, że istotne zmiany w zasadniczych postanowieniach umowy mogą w określonych wypadkach wymagać zawarcia nowej umowy, jeżeli charakteryzują się cechami różniącymi się w zasadniczy sposób od postanowień pierwotnej umowy i w związku z tym mogą wskazywać na wolę ponownego negocjowania przez strony jej istotnych ustaleń³². Zmiana treści umowy w czasie jej obowiązywania może być uznana za istotną, jeżeli wprowadza warunki, które gdyby zostały wprowadzone w ramach pierwotnej procedury zawarcia umowy, umożliwiłyby dopuszczenie udziału innych oferentów niż ci, którzy zostali pierwotnie dopuszczeni lub umożliwiłyby dopuszczenie, innej oferty niż ta, która została pierwotnie dopuszczona³³. Należy zatem przyjąć, że dopuszczalne będą różnego rodzaju zmiany wykraczające poza często spotykane w umowach zapisy w zakresie zmian teleadresowych lub zmian osób kontaktowych. Każdą sytuację należy bowiem rozpatrywać w tym znaczeniu indywidualnie przez pryzmat z jednej strony zasad konkurencji, z drugiej – realizacji celu publicznego w postaci realizacji usługi. ■ Do podpisania umowy powinni zostać dopuszczeni tylko i wyłącznie wykonawcy spełniający warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 9d ust. 1 i n. u.c.p.g. (szerzej por. komentarz do art. 9d ust. 1 i n. u.c.p.g.).

ust. 2: W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewni te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

■ komentarz

- Celem komentowanego przepisu jest zapewnienie ciągłości świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych w sytuacji, w której dojdzie do (nieplanowego) rozwiązania umowy z wykonawcą wybranym w przetargu zgodnie z art. 6d ust. 1 u.c.p.g.
- Wydaje się, że wskazując na termin „rozwiązanie” umowy, ustawodawca miał na myśli każdą formę zakończenia współpracy objętej umową, a zatem również odstąpienie od niej – niezależnie od tego, która ze stron złożyłaby stosowne oświadczenie.
- W tym kontekście można wskazać, że p.z.p. posługuje się kilkoma terminami, tj. „rozwiązanie”, „wypowiedzenie”, „odstąpienie” (por. art. 24 ust. 1 pkt 1a p.z.p.), co może rodzić wątpliwości dotyczące tego, czy np. odstąpienie od umowy pozwala gminie na wykorzystanie trybu z wolnej ręki.
- W przypadku rozwiązania umowy ustawodawca stworzył dodatkową przesłankę uprawniającą gminy do korzystania z trybu zamówienia z wolnej ręki w stosunku do przewidzianych enumeratywnie w art. 67 p.z.p.³⁴. Inaczej tego zapisu odczytywać nie sposób, ponieważ nie miałby on jakiegokolwiek wartości. Niezależnie bowiem od tego, czy znalazłby się w u.c.p.g., czy nie, gmina zawsze mogłaby skorzystać z trybu zamówienia z wolnej ręki, jeśli spełniona byłaby choć jedna z przesłanek z art. 67 p.z.p.
- Odrębna od prawa polskiego jest kwestia zgodności takiego zapisu z prawem europejskim, w szczególności z dyrektywą 2004/18/WE. To ona bowiem przewiduje enumeratywny katalog przesłanek korzystania z trybu negocjacji bez ogłoszenia (to p.z.p. dzieli ten tryb europejski na dwa krajowe), a każda dodatkowa przesłanka przewidziana w prawie krajowym stanowi naruszenie regulacji dyrektywy. W tym kontekście rzeczywiście można by argumentować, że art. 6f ust. 2 u.c.p.g. stanowi jedynie wskazówkę dla gminy, która powinna skorzystać z trybu z wolnej ręki podstawą poszukiwać w art. 67 p.z.p. Na marginesie można dodać, że ustawodawca europejski przewidział podobną regulację w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70. W art. 5 ust. 5 tego rozporządzenia wskazano bowiem, że „w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego

ryzyka powstania takiej sytuacji właściwe organy mogą zastosować środki nadzwyczajne. Środki te obejmują bezpośrednie udzielanie zamówień lub wyrażenie formalnej zgody na przedłużenie umowy o świadczenie usług publicznych, lub zobowiązania do świadczenia określonych usług publicznych. Podmiot świadczący usługi publiczne ma prawo odwołania się od decyzji nakładającej zobowiązanie do świadczenia określonych usług publicznych. Udzielenie zamówienia lub przedłużenie umowy o świadczenie usług publicznych w ramach środków nadzwyczajnych lub nałożenie zobowiązania do wykonania takiej umowy jest dopuszczalne na okres nieprzekraczający dwóch lat”. ■ Biorąc pod uwagę, że odbieranie odpadów komunalnych jest usługą, którą można określić jako „wrażliwą”, być może właściwsze byłoby przewidzenie w u.c.p.g. analogicznej lub zbliżonej regulacji.

■ Art. 6g. [Zastosowanie p.z.p.]

Do przetargów, o których mowa w art. 6d ust. 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

■ komentarz

- Porównaj komentarz do art. 3a ust. 3 u.c.p.g.

■ Art. 6h. [Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi]

Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

■ komentarz

- Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest jednym z podstawowych elementów nowego systemu gospodarowania odpadami wprowadzonego ustawą nowelizującą. Ustawodawca, nakładając na gminy nowe obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku, wyposażył je równocześnie w instrument finansowania tych zadań.
- Obowiązek ponoszenia opłaty jest konkretyzacją jednej z podstawowych zasad europejskiego prawa ochrony środowiska, tj. „zanieczyszczający płaci”. Podkreślić należy, iż prawo europejskie pozostawia państwom członkowskim dowolność w zakresie ukształtowania systemu odpłatności za gospodarowanie odpadami³⁵. Zarówno ponoszenie odpłatności za zagospodarowanie odpadów w ramach „starego systemu”, jak i ponoszenie opłaty na rzecz gminy wypełniają dyrektywę tej zasady.

Charakter opłaty. Zgodność z Konstytucją RP

- Konstrukcja opłaty wykazuje cechy typowe dla daniny publicznej, tj. przymusowość, bezwrotność, pieniężny charakter, jest jednostronnie ustalana. Nie jest jednak, jak się ją powszechnie nazywa, podatkiem, zawiera bowiem element odpłatności i ekwiwalentności, który decyduje o tym, iż jest daniną publiczną o charakterze opłaty. Ma także charakter opłaty lokalnej, gdyż stanowi dochód gminy. Właśnie ze względu na cechy charakterystyczne opłaty pojawiają się opinie, iż opłata ma charakter zbliżony do opłat taryfowych i cen, o których mowa w art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, i tym samym stanowić cenę za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej³⁶, której zakres zostanie określony na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Zdaniem autorów komentarza ma jednak charakter daniny publicznej.
- Wobec uznania opłaty za daninę publiczną pojawiają się na gruncie art. 217 oraz art. 168 Konstytucji RP wątpliwości co do konstytucyjności opłaty wobec braku dokładnego określenia na poziomie ustawowym jej elementów konstrukcyjnych, w tym jej maksymalnych stawek. Trybunał Konstytucyjny bada obecnie pod sygnaturą K 17/12 sprawę z wniosku rady gminy miasta Świdnik w zakresie zgodności z konstytucją art. 6k oraz 6 l u.c.p.g.³⁷.
- Podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty są właściciele nieruchomości. W zakresie definicji pojęcia „właściciel nieruchomości” – por. komentarz do art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.
- Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielo-

lokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właścicieli nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną. Naszym zdaniem osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną nie są jednak podatnikami opłaty i nie są zobowiązane do jej ponoszenia. Szczegółowe uwagi na ten temat – por. art. 2 ust. 3 u.c.p.g.

Opłata a podatek VAT

- Kontrowersje budzi kwestia obciążania opłaty podatkiem od towarów i usług. W części interpretacji podatkowych wydawanych na gruncie u.c.p.g.³⁸ organy podatkowe twierdzą, iż gminy w zakresie świadczenia organizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości będą podatnikiem podatku VAT, a opłata jest wynagrodzeniem za usługę, którą gmina będzie świadczyć na rzecz właścicieli nieruchomości. Jednocześnie czynność ta należy do zadań publicznych nałożonych na gminy przepisami prawa, wobec czego w tym zakresie gminy korzystać będą ze zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz.U. nr 79, poz. 392). Stanowisko to jest zdaniem autorów komentarza nieprawidłowe na gruncie art. 15 ust. 6 ustawy o VAT, zgodnie z którym nie uznaje się za podatnika VAT organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Pomimo istotnego elementu odpłatności i ekwiwalentności opłaty przyjąć należy, iż samorząd (organ władzy publicznej) będzie działał w ramach władztwa publicznego (w sferze imperium) jako organizator systemu gospodarki odpadami, a nie jako „usługodawca”. ■ Uznanie, iż opłata za gospodarowanie odpadami podlega podatkowi VAT, przy jednoczesnym zwolnieniu gmin z podatku, oznaczałoby dodatkowe obowiązki dokumentacyjne dla gmin. Pogorszeniu uległby także „współczynnik sprzedaży opodatkowanej” gmin, co skutkowałoby zmniejszeniem kwoty podatku VAT podlegającego odliczeniu. ■ Pierwszy wyrok w sprawie opodatkowania opłaty podatkiem VAT wydał 13 listopada 2012 r. **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w sprawie o sygnaturze I SA/Rz 968/12**. Sąd stwierdził, iż w zakresie pobierania opłat gmina występuje z pozycji nadrzędnej wobec właścicieli nieruchomości – jako organ władzy publicznej. Uprawnienie do pobierania opłat następuje nie na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy gminą i właścicielem nieruchomości, lecz wynika wyłącznie z przepisów u.c.p.g. oraz przepisów prawa miejscowego. Wobec powyższego na gruncie art. 15 ust. 6 ustawy o VAT nie jest podatnikiem VAT, zatem w stawce opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych nie uwzględnia się kwoty podatku VAT.

Obowiązek ponoszenia opłaty a umowy na odbieranie odpadów

- Zgodnie z art. 11 ustawy nowelizującej właściciel nieruchomości, który w dniu wejścia w życie ustawy ma zawartą z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą umowę na odbieranie odpadów komunalnych, jest zwolniony z uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami w okresie obowiązywania tej umowy, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Fakt, iż właściciel nieruchomości jest związany umową z jednostką odbierającą odpady po wejściu w życie obowiązku ponoszenia opłaty, nie zwalnia go od obowiązku ponoszenia opłaty.

■ Art. 6i. [Obowiązek ponoszenia opłaty]

Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje: 1) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec; 2) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstają odpady komunalne.

III komentarz

- Zobowiązanie z tytułu opłaty w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 u.c.p.g. powstaje za każdy miesiąc kalendarzowy, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec. Jedyną przesłanką decydującą o jego powstaniu jest zaistnienie stanu faktycznego, z którym ustawodawca łączy powstanie zobowiązania. Zobowiązanie powstanie automatycznie, bez względu na wolę i zamiar właściciela nieruchomości, w szczególności niezależnie od złożenia deklaracji, o której mowa w art. 6m u.c.p.g. W przypadku nieruchomości zamieszkałych sezonowo zobowiązanie z tytułu opłaty powstanie więc tylko za miesiące, w których przebywają na nich mieszkańcy. Komentowany przepis nie określa jednak momentu powstania zobowiązania z tytułu opłaty.
- Z treści komentowanego przepisu nie wynika, aby zobowiązanie z tytułu opłaty powstawało jedynie za pełne i nieprzerwane miesiące zamieszkiwania na nieruchomości. Należy przyjąć, iż obowiązek ponoszenia opłaty za dany miesiąc powstanie także w przypadku zamieszkiwania, w rozumieniu u.c.p.g., mieszkańca na nieruchomości przez okres krótszy niż 30 dni. W zakresie znaczenia terminu „mieszkaniec” i „zamieszkiwanie” – por. szczegółowo uwagi do art. 6c u.c.p.g.
- Opłata ponoszona jest za okresy miesięczne.
- W przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, obowiązek powstaje w każdym miesiącu, w którym powstały odpady komunalne na terenie danej nieruchomości.

III Art. 6j. [Metody ustalania podstawy opłaty]

1. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo 3) powierzchni lokalu mieszkalnego – oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.
2. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.
3. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, 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.
4. W przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1–3.
5. W przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 albo 3.

III komentarz

- Zgodnie z komentowanym przepisem opłata, do której ponoszenia zobowiązani są właściciele nieruchomości zamieszkałych, jest obliczana jako iloczyn podstawy opłaty (określonej poprzez metodę ustalania opłaty) oraz stawki opłaty.
- Dla nieruchomości zamieszkałych komentowany przepis w ust. 1 oraz ust. 2 wprowadza cztery alternatywne metody ustalania podstawy opłaty, tj.:
 - 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo
 - 2) ilość zużytej wody z danej nieruchomości, albo
 - 3) powierzchnię lokalu mieszkalnego, albo
 - 4) opłatę od gospodarstwa domowego.Stawka opłaty powinna więc zostać określona od jednej osoby/1m³/1m²/ jednego gospodarstwa domowego. Wybór metody określania podstawy stawki należy do rady gminy. Szerzej – por. komentarz do art. 6k u.c.p.g.

- Wydaje się, iż wprowadzenie aż czterech metod określania podstawy opłaty miało na celu jak najbardziej sprawiedliwe obliczenie opłaty poprzez próbę jak najściślejszego powiązania jej wysokości z ilością wytwarzanych na nieruchomości odpadów. Należy jednak stwierdzić, iż żadna ze wskazanych opcji nie zapewnia, że podstawa opłaty będzie odzwierciedlać rzeczywistą ilość wytwarzanych odpadów. Co więcej, przyjęto założenie, że ilość wytwarzanych odpadów przez jedną osobę/ na jeden metr kwadratowy/ metr sześcienny zużytej wody czy też jedno gospodarstwo domowe jest niezmienna. Tak skonstruowana opłata ma w naszej ocenie charakter ryczałtowy.
- W ocenie Ministerstwa Środowiska charakter ryczałtowy ma stawka określana od gospodarstwa domowego³⁹.
- Określenie ilości wytworzonych na danej nieruchomości odpadów, co potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jest niezwykle trudne i może być bardzo kosztowne⁴⁰. Dlatego za zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci” uznaje się metody bazujące na prognozach odpadów potencjalnie wytwarzanych przez podatników, a nie na podstawie ilości odpadów rzeczywiście przez nich wytworzonych i przekazanych.
- Komentowany przepis, wskazując poszczególne metody, nie zawiera jednak definicji pojęć: „gospodarstwo domowe” oraz „powierzchnia mieszkalna” ani też odwołań do innych aktów prawnych pozwalających na jednoznaczna interpretację tych terminów. Pojęcie „powierzchnia lokalu mieszkalnego” pojawia się w wielu aktach prawnych, ale żaden z nich nie zawiera jego definicji, a w szczególności sposobu obliczania powierzchni mieszkalnej, który na potrzeby obliczenia opłaty jest kluczowy. Pojęciem definiowanym w trzech ustawach jest natomiast powierzchnia użytkowa budynku (lokalu)⁴¹. Jeśli chodzi o gospodarstwo domowe, to istnieje wprawdzie definicja tego pojęcia zawarta w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, jednak nie wydaje się, iż w przypadku opłaty może być ona stosowana jedynie pomocniczo. Brak dokładnego zdefiniowania pojęć podstawowych dla obliczenia opłaty wprowadzać będzie niedopuszczalną wątpliwość w zakresie rzeczywistej wysokości opłaty. Wobec tego wydaje się, iż dla jednoznacznego określenia podstawy opłaty konieczne będzie zdefiniowanie tych pojęć w uchwale rady gminy wydanej na podstawie art. 6j u.c.p.g. (por. szerzej komentarz do art. 6j).
- Inaczej rzecz ma się z opłatą od nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W tym przypadku opłata będzie stanowić iloczyn liczby pojemników, w które będzie wyposażona nieruchomość, oraz stawki za pojemnik o danej objętości. Taka konstrukcja opłaty umożliwia lepsze odzwierciedlenie w wysokości opłaty ponoszonej przez właściciela nieruchomości niezamieszkałej ilości wytworzonych na niej odpadów. Odwołuje się bowiem bezpośrednio do deklarowanego wolumenu wytwarzanych odpadów na danej nieruchomości.
- W przypadku nieruchomości o charakterze mieszanym, które w części stanowią nieruchomość zamieszkaną, a w części nieruchomość niezamieszkaną, na której powstają odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowić będzie sumę opłat obliczonych dla nieruchomości zamieszkałej i dla części nieruchomości niezamieszkałej.
- Ponadto, zgodnie z ust. 4 komentowanego artykułu, w przypadku nieruchomości mieszczących rada gminy może zdecydować o zastosowaniu do danej nieruchomości jednego sposobu ustalania opłaty, tj. albo na podstawie ilości osób zamieszkujących nieruchomość, zużycia wody, powierzchni lokalu mieszkalnego, gospodarstwa domowego albo na podstawie ilości pojemników, w które będzie wyposażona nieruchomość. Wprowadzenie ujednoliconego naliczania opłat od nieruchomości mieszczących może zapobiec przerezuaniu przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych kosztów opłaty na właścicieli nieruchomości zamieszkałych. W praktyce, przy sumarycznym obliczaniu opłaty, ustalenie, czy odpady z nieruchomości niezamieszkałej znajdować się będą w zadeklarowanych pojemnikach, będzie niemożliwe bądź bardzo kosztowne i wymagałoby w każdym przypadku ustawienia odrębnych pojemników dla części zamieszkałej i niezamieszkałej nieruchomości.

- Jednocześnie wskazujemy, iż opłata za gospodarowanie odpadami od nieruchomości niezamieszkałych nie jest opłatą związaną z prowadzeniem na nieruchomości działalności gospodarczej. Wobec tego, w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. – objęcie systemem nieruchomości niezamieszkałych – i prowadzenia działalności gospodarczej w lokalu o charakterze mieszkalnym, właściciel takiej nieruchomości zobowiązany jest wyłącznie do ponoszenia opłaty od nieruchomości zamieszkałej, a nie dwóch opłat. Nieruchomość ma bowiem charakter mieszkalny, którego prowadzenie działalności gospodarczej nie modyfikuje. Inaczej ma się sytuacja z nieruchomościami o charakterze mieszanym, gdzie część niezamieszkała jest wyraźnie wyodrębniona – osobny lokal lub budynek.

III Art. 6k. [Podstawa i stawka opłaty]

1. Rada gminy, w drodze uchwały: 1) dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty; 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.
2. Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę: 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2; 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.
3. Rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

III komentarz

- Komentowany przepis zobowiązuje rady gmin do podjęcia uchwał w przedmiocie wyboru jednej z metod ustalania podstawy opłaty oraz jej stawki w zakresie opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Jedynie w przypadku objęcia na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. nieruchomości niezamieszkałych systemem gminnym odbioru odpadów, rada gminy określi na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. także opłatę za pojemnik danej wielkości. W przypadku stosowania do nieruchomości niezamieszkałych dotychczasowych zasad, odrębne określanie opłaty za pojemnik będzie zbędne. Kwestię wysokości maksymalnej opłaty – ceny za usługi świadczone na rzecz właścicieli nieruchomości niezamieszkałych przez działających na podstawie umów z nimi przedsiębiorców regulują przepisy art. 6 ust. 2 u.c.p.g. i n.
- Uchwał, ze względu na użycie w komentowanym przepisie spójnika „oraz” powinna obejmować zarówno decyzję w zakresie metody określenia podstawy opłaty, jak i jej stawki. Wskazanie tylko jednego z tych elementów uznać należy za nieprawidłowe. Stanowisko to potwierdzają regionalne izby obrachunkowe⁴².
- Jak wskazaliśmy w komentarzu do art. 6j u.c.p.g., przepis stanowiący prawo miejscowe powinien być jasny, wyczerpujący i unieambiguizujący dowolność interpretacyjną. W konsekwencji w przypadku wyboru metody ustalania podstawy odwołującej się np. do powierzchni lokalu mieszkalnego czy gospodarstwa domowego konieczne będzie zdefiniowanie tego terminu w samej uchwale, wobec faktu braku definicji w u.c.p.g. oraz różnego rozumienia tego pojęcia na gruncie innych ustaw. Brak definicji powoduje niepewność w zakresie sposobu obliczania opłaty i nie spełnia wymagań w zakresie ustalania wysokości danin publicznych⁴³.
- Komentowany przepis nie wprowadza uprawnień dla określenia metod ustalania podstawy opłaty oraz jej stawki odrębnie dla sektorów, na które może zostać podzielona gmina, czy też odrębnie dla każdej z gmin w przypadku podjęcia uchwały przez organy związku międzygminnego. Należy przypominieć, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane zawężająco. Rada gminy

- nie ma tym bardziej dowolności w zakresie regulowania kwestii, które nie zostały przez ustawodawcę w żaden sposób zaadresowane.
- Uchwała rady gminy może wskazać tylko jedną metodę określania podstawy stawki. Nie jest prawidłowym stosowanie dla określenia podstawy stawki metod hybrydowych czy kombinowanych, łączących np. powierzchnię i liczbę osób.
 - Kontrowersję budzi możliwość zróżnicowania stawek w obrębie wybranej metody określania stawki opłaty. Ust. 1 komentowanego przepisu w sposób jednoznaczny wskazuje na obowiązek wyboru jednej metody, natomiast użycie słowa „stawka” w liczbie pojedynczej może wskazywać na konieczność wskazania także jednej stawki. Dopuszczenie możliwości różnicowania stawki w ramach wybranej metody z pewnością spełniłoby postulat większej sprawiedliwości opłaty, w szczególności w przypadku wprowadzenia opłaty od gospodarstwa domowego. Dotychczasowe stanowisko regionalnych izb obrachunkowych w kwestii możliwości zróżnicowania wysokości stawki od wielkości gospodarstwa domowego jest niejednolite⁴⁴.
 - U.c.p.g., a w szczególności komentowany przepis, nie zawiera regulacji, na jaki okres powinna zostać podjęta uchwała w sprawie podstawy i stawki opłaty. Budzi to wątpliwości co do możliwości i częstotliwości zmian tej uchwały. Gdyby nawet uznać, iż instytucja roku podatkowego stosuje się do opłaty na podstawie art. 11 ordynacji podatkowej, to wydaje się, iż wynikająca z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada określająca zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym, czy szerzej daninowym, w czasie trwania roku podatkowego oraz nakaz dokonywania i ogłaszania tych zmian w roku poprzednim nie znajdzie w stosunku do opłaty zastosowania⁴⁵. Niemniej jednak zmiany uchwał w sprawie wyboru metody oraz wysokości stawek powinny następować z poszanowaniem podstawowych konstytucyjnych zasad, w tym w szczególności zasady zaufania obywatela do państwa i pewności prawa. Pamiętać należy, iż zmiana w zakresie metody ustalania podstawy opłaty oznaczać będzie konieczność złożenia przez właścicieli nieruchomości nowych deklaracji. W zakresie wpływu zmiany samej stawki na obowiązki w zakresie składania deklaracji por. szerzej uwagi do art. 6m u.c.p.g.
 - Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami. Dlatego, zgodnie z ust. 2 komentowanego artykułu, w celu ustalenia wysokości stawki opłaty rada gminy powinna wziąć pod uwagę następujące czynniki kosztotwórcze: liczbę mieszkańców, ilość wytwarzanych odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu, o których mowa w art. 6r ust. 2 u.c.p.g. Opłata ma w założeniu pokrywać realny koszt gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę.
 - W celu prawidłowego – na poziomie rzeczywistym – określenia kosztów gospodarowania odpadami konieczne jest przeprowadzenie dokładnych analiz wskazanych w komentowanym przepisie czynników kosztotwórczych na terenie danej gminy.
 - Ust. 3 komentowanego artykułu zobowiązuje radę gminy do ustalenia niższej stawki opłaty dla przypadków, gdy odpady zbierane są w sposób selektywny. W ten sposób ustawodawca wykorzystuje stymulację fiskalną w celu promowania selektywnego zbierania odpadów.
 - Niższa stawka opłaty w przypadku selektywnego zbierania odpadów jest jedyną ulgą w zakresie opłaty przewidzianą w u.c.p.g. Wobec braku wyraźnego upoważnienia dla rad gmin do wydawania uchwał w przedmiocie stosowania ulg lub zwolnień rady gmin nie mają uprawnienia do ich wprowadzania. Oczywiście wójt, burmistrz lub prezydent miasta dysponują instrumentami wskazanymi w ordynacji podatkowej, tj. odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty płatności oraz umorzenie w całości lub części zobowiązania. Jednak ich stosowanie wymagać będzie spełnienia warunków wskazanych w ordynacji podatkowej.
 - Jeśli właściciel nieruchomości zbiera odpady selektywnie, będzie płacił opłatę z ulgą, czyli w praktyce w deklaracji o wysokości opłaty będzie wskazywać niższą stawkę opłaty. Niższa stawka opłaty dotyczy wszystkich odpadów wytwarzanych na danej nieruchomości. W naszej ocenie nie ma podstaw dla obejmowania niższą stawką jedynie odpadów

KOMENTARZE

zebranych selektywnie – frakcji wysegregowanych z odpadów zmieszanych, a stawką normalną pozostałych odpadów – frakcji resztkowej. Zbieranie odpadów w sposób selektywny zakłada pozostawianie frakcji resztkowej.

- Efektem zadeklarowania przez właściciela nieruchomości zbierania odpadów w sposób selektywny i braku wykonania tej deklaracji będzie uiszczenie przez właściciela nieruchomości opłaty w wysokości niższej niż należna. W takim przypadku zastosowanie znajdzie art. 6p u.c.p.g. Wskazać należy, iż na podstawie art. 9 f u.c.p.g. w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę.
- W praktyce trudno będzie zweryfikować, czy sposób zbierania odpadów na nieruchomości spełnia warunek dla skorzystania przez właściciela nieruchomości z niższej stawki opłaty. Brak doprecyzowania pojęcia „zbieranie i odbieranie w sposób selektywny” uniemożliwia bowiem prawidłową kontrolę sposobu prowadzenia zbiórki selektywnej przez właścicieli nieruchomości. Jeszcze trudniejsza będzie weryfikacja uprawnienia do zastosowania niższej stawki w przypadku gmin, które nie wprowadzą selektywnej zbiórki u źródła, a selektywne zbieranie odpadów odbywać się będzie jedynie w punktach selektywnego zbierania odpadów. Pewne możliwości w zakresie uregulowania sposobu zbierania odpadów w sposób selektywny daje regulamin utrzymania czystości i porządku. Należy jednakże podkreślić, iż uprawnienia w zakresie nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie selektywnej zbiórki nie powinny być interpretowane przez rady gmin rozszerzająco. Szerzej na temat możliwości wprowadzenia standardów w zakresie selektywnej zbiórki por. komentarz do art. 6 ust. 4 oraz art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Wydaje się, iż wobec wskazanych powyżej problemów gminy będą traktować stawkę ulgową jako podstawową, a stawkę podstawową jako „karną”.
- Uchwały w sprawie opłat podlegają na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113) nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych, izby nadzorują bowiem rozstrzygnięcia organów gmin w zakresie opłat lokalnych, do których zastosowanie mają przepisy Ordynacji podatkowej. Na podstawie art. 6q u.c.p.g. przepisy Ordynacji podatkowej znajdują zastosowanie do opłaty bezpośrednio.
- Zgodnie z art. 10 ustawy nowelizującej rady gmin są obowiązane podjąć, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, uchwały, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 u.c.p.g., które nie mogą wejść w życie później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwał w tym terminie, wojewoda wzywa ją do podjęcia uchwał, wyznaczając termin na ich podjęcie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęte w tym trybie zarządzenie wywołuje skutki prawne, takie jak akt prawa miejscowego.
- Komentowany przepis jest przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie zgodności z Konstytucją RP w sprawie o sygnaturze K 17/12⁴⁶.

Art. 6l. [Sposób uiszczenia opłaty]
Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe.

Art. 6l. [Sposób uiszczenia opłaty]
Komentowany przepis wprowadza obowiązek podjęcia przez radę gminy kolejnej uchwały w przedmiocie opłaty. Obowiązkowe elementy, które powinna zawierać uchwała, to termin, częstotliwość oraz tryb uiszczenia opłaty. Są to kolejne elementy konstrukcyjne opłaty.

- Do terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty znajdują zastosowanie, w zakresie nieuregulowanym przez uchwałę rady gminy, przepisy Ordynacji podatkowej.
- Rada gminy nie ma pełnej dowolności w zakresie określania sposobu i trybu oraz czę-

stotliwości uiszczenia opłaty. Jest związana przepisami innych ustaw, w tym w szczególności ordynacji podatkowej. Dla przykładu wskazujemy na brak możliwości określenia na gruncie u.c.p.g., iż opłata pobierana jest w drodze inkasa, brak bowiem w u.c.p.g. kompetencji dla rady gminy do wprowadzenia poboru opłaty w tej formie. Ustawa nie zawiera wyraźnego upoważnienia dla wprowadzenia instytucji inkasa, jak ma to miejsce w przypadku art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Stanowisko to potwierdzają uchwały regionalnych izb obrachunkowych⁴⁷.

Art. 6m [Obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty]
1. Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.
2. W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.

Art. 6m [Obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty]
Przepis nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości mieszkańca lub powstania odpadów komunalnych. Pierwsza ze wskazanych okoliczności dotyczy obowiązków właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Druga – obowiązków właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, w przypadku ich objęcia gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. Komentowany przepis koresponduje z art. 6 i u.c.p.g., który określa stan faktyczny, z jakim u.c.p.g. wiąże powstanie obowiązku ponoszenia opłaty (por. komentarz do art. 6i u.c.p.g.).

- Jak wskazano w komentarzu do art. 6i u.c.p.g., zobowiązanie z tytułu opłaty powstaje automatycznie w momencie zaistnienia określonego w art. 6i u.c.p.g. stanu faktycznego bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności dodatkowych przez strony stosunku prawnopodatkowego. Zobowiązanie z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami ma charakter zobowiązania, o którym mowa w art. 21 par. 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Zobowiązania tego typu powstają z mocy prawa, automatycznie. Cechą charakterystyczną tego typu zobowiązań, odróżniającą je od zobowiązań powstających poprzez doręczenie decyzji, jest brak działania organów podatkowych⁴⁸. Typowymi dla zobowiązań, o których mowa w art. 21 par. 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, jest obowiązek podmiotu samodzielnego obliczenia (z reguły w deklaracji) kwoty zobowiązania, co określane jest mianem samowymiaru.
- Zgodnie z art. 21 par. 2 Ordynacji podatkowej jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania, to podatek (tu: opłata) wykazana w deklaracji jest opłatą do zapłaty.

- Ust. 1 komentowanego przepisu wprowadza 14 dniowy termin na złożenie deklaracji. Termin ten należy liczyć zgodnie z art. 12 Ordynacji podatkowej.
- Wydaje się, iż momentem powstania zobowiązania z tytułu opłaty za dany miesiąc jest pierwszy dzień zamieszkania mieszkańca bądź w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, objętych gminnym systemem odbierania odpadów komunalnych wytworzenie odpadów komunalnych na nieruchomości.
- Zgodnie z ust. 2 komentowanego przepisu w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest

obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Nie ulega wątpliwości, iż zmianą danych, z którą przepis łączy powstanie obowiązku złożenia nowej deklaracji, będzie zmiana w zakresie podstawy stawki, tj. zmiana liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość, zmiana ilości zużytej wody bądź zmiana powierzchni lokalu mieszkalnego (np. poprzez dobudowanie lub wyburzenie części budynku bądź zmianę charakteru części nieruchomości z zamieszkałej na niezamieszkaną).

- W przypadku wyboru jako metody określania podstawy opłaty zużycia wody konieczne będzie okresowe składanie nowych deklaracji przez właścicieli nieruchomości, nawet w przypadku wskazania długiego okresu, z którego pochodzić będą dane dotyczące zużycia wody. Jest bowiem oczywiste, iż zużycie wody ulegać będzie zmianom (por. komentarz do art. 6k u.c.p.g.).
- Ponadto zmiana uchwały, o której mowa w art. 6k u.c.p.g. poprzez zmianę metody określania podstawy opłaty i ustalenie nowej stawki spowoduje konieczność złożenia nowych deklaracji przez wszystkich właścicieli nieruchomości objętych gminnym systemem odbierania odpadów komunalnych.
- Wydaje się, że zmiana samej stawki opłaty bez zmiany metody ustalania jej podstawy także powodować będzie konieczność złożenia nowych deklaracji przez właścicieli nieruchomości. Do takiej interpretacji składają dwa argumenty. Po pierwsze, literalna wykładnia przepisu art. 6m ust. 2 u.c.p.g. prowadzi do wniosku, iż termin „dane będące podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty” jest szerszy niż termin „metoda ustalenia opłaty”, tj. metoda ustalania podstawy opłaty. Wobec tego zmianą danych będzie nie tylko zmiana w zakresie podstawy opłaty, ale zmiana każdego czynnika wpływającego na wysokość opłaty. Po drugie, pamiętać należy o celu deklaracji. Jej złożenie odbywa się w ramach samowymiaru, a deklaracja stanowić ma podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Przyjęcie, iż zmiana stawki opłaty nie powoduje obowiązku złożenia nowej deklaracji, byłoby sprzeczne z celem, jakiemu służy deklaracja, ponieważ pierwotnie złożona deklaracja oddawałaby nieprawidłową wysokość opłaty. Uniemożliwiłoby to przeprowadzenie egzekucji na podstawie samej deklaracji i wymagałoby wydania decyzji administracyjnej na podstawie art. 6o u.c.p.g. (por. komentarz do art. 6o u.c.p.g.).
- Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.
- Błędne jest stanowisko, zgodnie z którym właściciel nieruchomości ponosić będzie odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań na podstawie art. 233 kodeksu karnego, w przypadku podania w deklaracji nieprawdziwych danych. Szerzej por. komentarz do art. 6n u.c.p.g.

Art. 6n. [Wzór deklaracji o wysokości opłaty]
1. Rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.
2. Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Art. 6n. [Wzór deklaracji o wysokości opłaty]
Przepis wprowadza obowiązek podjęcia przez radę gminy uchwały w przedmiocie określania wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stanowi jednocześnie normę kompetencyjną dla rady gminy w zakresie określenia wzoru deklaracji. Celem określenia wzoru deklaracji jest zapewnienie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

- Wzór deklaracji powinien być skorelowany z metodą ustalania podstawy opłaty. Oznacza to, że rada gminy najpierw powinna podjąć uchwałę (uchwały) na podstawie art. 6k oraz 6l u.c.p.g., a dopiero w drugiej kolejności określić wzór deklaracji. Formularz deklaracji powinien umożliwić właścicielowi nieruchomości samodzielne obliczenie wysokości opłaty. Deklaracja zawierająca tylko dane faktyczne jest sprzeczna z funkcją, jaką powinna spełniać⁴⁹.
- Jak wskazaliśmy w komentarzu do art. 6m u.c.p.g., zobowiązanie z tytułu opłaty powstaje automatycznie, bez konieczności podejmowania działań ze strony podmiotu opłaty czy też organu. Sposób ustalania wysokości następuje w drodze samowymiaru – podmiot zobowiązany dokonuje samodzielnie obliczenia wysokości opłaty. Deklaracja nie stanowi więc podstawy do ustalenia wysokości opłaty w drodze decyzji administracyjnej. Jedynym celem deklaracji jest samoobliczenie podatku.
- Cel deklaracji przesądza o tym, że zakres informacji, które musi w niej podać właściciel nieruchomości, powinien być ściśle związany z obliczeniem wysokości opłaty. Komentowany przepis nie zawiera podstawy, aby wzór deklaracji zawierał żądanie podania dodatkowych informacji, które nie służą bezpośrednio samoobliczeniu opłaty przez właściciela nieruchomości, a np. weryfikacji prawdziwości danych⁵⁰. Jeżeli opłata jest naliczana w oparciu o liczbę mieszkańców nieruchomości, to w przyjętej deklaracji nieuzasadnione i niecelowe wydaje się wymagania od właściciela podania powierzchni lokalu czy też ilości zużytej wody⁵¹.
- Istotnym elementem formularza deklaracji powinno być pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Wymóg ten wynika z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która warunkuje możliwość prowadzenia egzekucji zobowiązań wynikających z deklaracji m.in. od zawarcia w deklaracji tego rodzaju pouczenia.
- Przepis reguluje zakres treści deklaracji składanych przez właścicieli nieruchomości i nie przewiduje możliwości nałożenia na nich obowiązku składania oświadczenia zawierającego pouczenie o odpowiedzialności karnej określonej w art. 233 kodeksu karnego. Natomiast warunkiem ponoszenia odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Zgodnie bowiem z art. 233 par. 6 kodeksu karnego sprawca odpowiada za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu, które ma służyć za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli przyjmujący oświadczenie, działając w zakresie swoich uprawnień nadanych przez tę ustawę, uprzedził oświadczającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie. Przepęstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia w formularzu, jeśli zawiera on odpowiednie pouczenie. Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań)⁵².
- Deklaracje powinny być co do zasady składane w formie papierowej. Zgodnie z art. 3d ordynacji podatkowej składanie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta), staroście, marszałkowi województwa regulują odrębne przepisy. Ustawa o utrzymaniu czystości nie zawiera wyraźnych uregulowań w tej materii, w szczególności nie zawiera bezpośredniego upoważnienia dla rady gminy do wprowadzenia, w drodze uchwały, możliwości składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁵³. W praktyce można próbować wywodzić takie upoważnienie z samego brzmienia art. 6n ust. 1 u.c.p.g. Taka praktyka może budzić pewne wątpliwości co do jej zgodności z art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – art. 6n ust. 1 u.c.p.g. upoważnia bowiem radę gminy do określenia w akcie prawa miejscowego wyłączenie „wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

(obejmującego objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia)”, nie upoważnia natomiast wyraźnie rady gminy do określenia w uchwale zasad wypełniania i składania deklaracji.

- Fakultatywnie rada gminy może zobowiązać podmioty zobowiązane do składania deklaracji do przedstawienia dokumentów, które potwierdzają prawdziwość danych zawartych w deklaracji. Jednakże żądanie przedłożenia dokumentów należy ocenić jako nieuzasadnione, jeśli organ jest w posiadaniu tych dokumentów lub informacji, które zawierają⁵⁴.

Art. 60 [Decyzja w sprawie wysokości opłaty]

W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub 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.

komentarz

Postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty

- Jak wspomnieliśmy w komentarzu do art. 6n u.c.p.g., zobowiązanie z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi naszym zdaniem powstaje z mocy prawa, a jego wysokość jest określana, co do zasady, w deklaracji składanej przez właściciela nieruchomości.
- Procedura określania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w drodze decyzji uregulowana w art. 6o u.c.p.g. ma zatem charakter wtórny w stosunku do podstawowej zasady przewidzianej w art. 6n u.c.p.g. (to jest w drodze samowymiaru).
- W sytuacji gdy została złożona deklaracja i wójt (burmistrz lub prezydent miasta) nie ma wątpliwości co do danych w niej zawartych, brak jest podstaw do wydania decyzji, o której mowa w art. 6o u.c.p.g.
- Natomiast w sytuacji, gdy wbrew obowiązkowi nie zostanie złożona deklaracja lub istnieć będą uzasadnione wątpliwości co do danych zawartych w złożonej deklaracji, wójt (burmistrz lub prezydent miasta) powinien wszcząć z urzędu postępowanie mające na celu określenie wysokości opłaty. Ze względu na zawarte w art. 6q u.c.p.g. odesłanie do ordynacji podatkowej, postępowanie to zostaje wszczęte w momencie doręczenia stronie postanowienia wójta (burmistrza/prezydenta miasta) o wszczęciu postępowania i powinno być prowadzone z zachowaniem podstawowych zasad postępowania podatkowego (m.in. zasady ochrony zaufania do organów państwa, zasady prawdy obiektywnej, zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu itp.). W toku prowadzonego postępowania wójt (burmistrz lub prezydent miasta) zobowiązany jest zgromadzić pełny materiał dowodowy i rozpatrzyć go w sposób wyczerpujący. Dowody (dokumenty, przesłuchania świadków i stron, oględziny) mogą być przeprowadzane zarówno z własnej inicjatywy organu, jak i na wniosek strony.
- W świetle art. 6n u.c.p.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest ustalić wysokość opłaty, „biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze”. Oznacza to, że postępowanie dowodowe (którego celem jest ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych) powinno być nakierowane przede wszystkim na ustalenie charakteru danej nieruchomości. Przy czym ocena ta powinna być naszym zdaniem dokonana wyłącznie z punktu widzenia tych cech, które mogą wpływać na potencjalną ilość powstających na nieruchomości odpadów (z tej perspektywy wydaje się, że istotne cechy, które powinny być brane pod uwagę, to między innymi: przeznaczenie i sposób wykorzystania nieruchomości). Ustalenia odnośnie charakteru danej nieruchomości powinny stanowić podstawę do dokonania przez organ wyboru nieruchomości podobnych (porównywalnych). Następnie organ prowadzący postępowanie powinien oszacować „średnią ilość odpadów komunalnych” powstających na takich podobnych nieruchomościach i na tej podstawie dokonać oszacowania wysokości opłaty w wydanej decyzji.

- Przepisy nie precyzują, z ilu podobnych nieruchomości powinny pochodzić dane porównawcze stanowiące podstawę do wyliczenia średniej ilości powstających na nich odpadów – biorąc pod uwagę literalne brzmienie przepisu (który mówi o nieruchomościach w liczbie mnogiej), należy uznać, że powinny to być co najmniej dwie nieruchomości. Jednakże naszym zdaniem, aby przycieć zobowiązane do prowadzenia ewidencji ilościowej odpadów powstających na nieruchomościach. Również żadna z ustawowych metod ustalania wysokości opłaty (odnoszących się do nieruchomości zamieszkałych) nie przewiduje jej kalkulacji w oparciu o rzeczywistą ilość odpadów wywożonych z lub powstałych na danej nieruchomości. Zapewne również wynagrodzenie wybranej firmy wywożącej odpady z nieruchomości położonych w gminie w większości przypadków będzie kalkulowane w oparciu o ryczałty lub wyłączenie szacunkowe dane dotyczące ilości odpadów (nie zaś na podstawie rzeczywistej ilości wywiezionych odpadów). Zatem danych w tym zakresie nie będą musiały gromadzić również firmy wywożące odpady. W związku z powyższym mogą powstać istotne praktyczne problemy z ustaleniem przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) wysokości opłaty w drodze decyzji. Kwestie te mogą być również przedmiotem licznych sporów.
- Przewidziana w art. 6o u.c.p.g. metoda określania opłaty za gospodarowanie odpadami w drodze decyzji w naszej ocenie stoi w pewnej sprzeczności z zasadami kalkulacji tej opłaty przewidzianymi w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. Jak wspomniano powyżej, żadna z tych metod nie przewiduje bowiem kalkulacji opłaty w oparciu o dane dotyczące rzeczywistej lub chociażby szacunkowej ilości odpadów powstających na danej nieruchomości (jedynym wyjątkiem są tutaj nieruchomości niezamieszkałe, w odniesieniu do których opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest kalkulowana jako iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty). Wydaje się, że bardziej uzasadnione byłoby sformułowanie art. 6o u.c.p.g. w taki sposób, aby przepis ten zobowiązywał wójta (burmistrza/prezydenta miasta) do określenia wysokości opłaty w oparciu o dane, które w danej gminie stanowią podstawę do kalkulacji tej opłaty w deklaracji składanej przez właścicieli nieruchomości (tj. liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość albo ilość zużytej wody, albo powierzchnię lokalu mieszkalnego). Wówczas postępowanie mające na celu określenie opłaty w drodze decyzji musiałyby być nakierowane na ustalenie okoliczności faktycznych wyłącznie w tym właśnie zakresie (tj. stwierdzenie, ile osób faktycznie zamieszkuje daną nieruchomość albo jaka jest rzeczywista powierzchnia lokalu mieszkalnego – co byłoby zadaniem stosunkowo prostym).

Zaskarżalność decyzji

- Decyzja organu pierwszej instancji (to jest wójta, burmistrza, prezydenta miast) określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami jest decyzją nieostateczną. Strona może wnieść odwołanie od takiej decyzji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Odwołanie wnosi się do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego (za pośrednictwem organu, który wydał decyzję).
- Z kolei negatywne rozstrzygnięcie SKO może być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.
- W razie niewniesienia skutecznego odwołania do SKO decyzja wójta (burmistrza/ prezydenta miasta) staje się ostateczna w momencie upływu terminu do wniesienia odwołania.

Wykonalność decyzji

- Zgodnie z art. 239a Ordynacji podatkowej (który będzie miał zastosowanie w sprawach dotyczących opłaty na mocy odesłania zawartego w art. 6q u.c.p.g.) decyzja organu pierwszej instancji (to jest wójta, burmistrza, prezy-

denta miasta) określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami nie podlega wykonaniu, chyba że zostanie jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności (przesłanki oraz tryb nadawania takiego rygoru są uregulowane w art. 239b i nast. Ordynacji podatkowej). Brak wykonalności decyzji oznacza brak możliwości egzekucji określonej w niej opłaty do czasu, aż decyzja ta stanie się ostateczna albo (w razie wniesienia skutecznego odwołania) do czasu doręczenia decyzji SKO utrzymującej w mocy decyzję wójta (burmistrza / prezydenta miasta).

Egzekucja należności wynikającej z decyzji określającej wysokość opłaty

- W sytuacji gdy decyzja określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami stanie się ostateczna i wynikająca z niej opłata (wraz z odsetkami za zwłokę) nie zostanie uiszczona dobrowolnie, zaległe kwoty mogą podlegać egzekucji. Z uwagi na zawarte w art. 6q odesłanie do Ordynacji podatkowej (w powiązaniu z treścią art. 2 par. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) egzekucja opłaty określonej w takiej decyzji przebiega w trybie administracyjnoprawnym.
- W świetle art. 3 par. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w powiązaniu z art. 239a Ordynacji podatkowej ostateczna decyzja stanowi tytuł egzekucyjny będący podstawą do wystawienia tytułu wykonawczego i prowadzenia egzekucji administracyjnej opłaty określonej w decyzji (wraz z odsetkami za zwłokę).

Art. 6p. [Decyzja w sprawie wysokości zaległości z tytułu opłaty]

W razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

komentarz

- Analizując treść przepisu art. 6p u.c.p.g., można mieć pewne wątpliwości co do tego, czy nie stoi on w sprzeczności z art. 6n u.c.p.g.
- Jak wspomnieliśmy w komentarzu do wcześniejszych przepisów u.c.p.g., naszym zdaniem z art. 6n u.c.p.g. wynika, iż zobowiązanie z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami jest zobowiązaniem powstającym z mocy prawa, a jego wysokość jest określana co do zasady w deklaracji składanej przez właściciela nieruchomości. Przyjęcie takiego stanowiska oznacza, że w razie złożenia deklaracji o której mowa w art. 6n u.c.p.g., lecz nieuiszczenia w terminie opłaty w niej wykazanej (lub uiszczenie jej w kwocie niższej niż wykazana w deklaracji) podstawą wystawienia tytułu wykonawczego i prowadzenia przez właściwe organy egzekucji opłaty w wysokości wykazanej w deklaracji (wraz z ewentualnymi odsetkami) jest złożona deklaracja – pod warunkiem oczywiście, że wójt burmistrz lub prezydent miasta nie kwestionują danych zawartych w deklaracji w postępowaniu uregulowanym w art. 6p u.c.p.g.
- Egzekucja opłaty wynikającej ze złożonej deklaracji nie wymaga zatem, co do zasady, uprzedniego wydania decyzji, o której mowa w art. 6p u.c.p.g. O takiej intencji ustawodawcy świadczy dodatkowo zawarty w art. 6m u.c.p.g. wymóg ujęcia we wzorze deklaracji pouczenia, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Wymóg ten koresponduje wprost z uregulowaniem zawartym w art. 3a par. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który warunkuje możliwość prowadzenia egzekucji zobowiązań wynikających z deklaracji m.in. od zawarcia w deklaracji tego rodzaju pouczenia. Drugim warunkiem prowadzenia postępowania egzekucyjnego w takim przypadku jest przesłanie przed jego wszczęciem przez wierzyciela upomnienia zobowiązanemu, co wynika z art. 3a par. 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- Zatem ustawodawca miał zamiar nadać opłacie za gospodarowanie odpadami cechy zobowiązania, o którym mowa w art. 21 par. 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej (tj. zobowiązania powstającego z mocy samego prawa, a nie wskutek doręczenia decyzji ustalającej wysokość takiego zobowiązania) i tym samym umożliwić prowadzenie egzekucji należności

z tego tytułu na zasadach przewidzianych w art. 3a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

- Gdyby ustawodawcy chodziło o to, aby złożenie deklaracji o wysokości opłaty miało mieć wyłącznie na celu przekazanie właściwemu organowi (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) informacji stanowiących podstawę do określenia przez ten organ wysokości opłaty w drodze decyzji konstytutywnej, zapewne nie ustanowiłby w art. 6n u.c.p.g. wymogu ujęcia w deklaracji pouczenia, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (albowiem takie pouczenie byłoby z założenia błędne, gdyż deklaracja nie stanowiłaby podstawy do wystawienia tytułu wykonawczego w świetle ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).
- Intencją ustawodawcy było zatem zapewne uczynienie z deklaracji, o której mowa w art. 6n u.c.p.g. tytułu egzekucyjnego, a z decyzji, o których mowa w art. 6o i art. 6p u.c.p.g., aktów o charakterze deklaratoryjnym (stwierdzających zobowiązanie powstające z mocy prawa).
- Można jednak odnieść wrażenie, że taki efekt mógłby zostać osiągnięty poprzez samo odesłanie do Ordynacji podatkowej zawarte w art. 6q u.c.p.g. (w powiązaniu z art. 16n u.c.p.g.), z pominięciem przepisu art. 6p u.c.p.g. Wówczas nie byłoby w zasadzie żadnych wątpliwości co do tego, że zarówno decyzja określająca wysokość opłaty, jak i decyzja określająca wysokość zaległości z tytułu opłaty są decyzjami, o których mowa w art. 21 par. 3 Ordynacji podatkowej, mającymi charakter deklaratoryjny.
- W tym kontekście art. 6p u.c.p.g. wydaje się zbędny. Skoro bowiem zobowiązanie z tytułu opłaty co do zasady miałoby podlegać egzekucji na mocy samej deklaracji, to nasuwa się pytanie, jaki jest cel wydawania decyzji określającej wysokość zaległości z tytułu opłaty (skoro celem tym nie jest umożliwienie prowadzenia egzekucji nieuiszczonej kwoty)?
- Rozważając tę kwestię, warto nawiązać do treści art. 21 par. 3 Ordynacji podatkowej, z którego wynika, że „jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego”.
- Z uwagi na zawarte w art. 6q u.c.p.g. odesłanie do Ordynacji podatkowej wykładnia art. 6p u.c.p.g. powinna być dokonana w powiązaniu z art. 21 par. 3 ordynacji podatkowej.
- W doktrynie wskazuje się, że „przesłanki zastosowania art. 21 par. 3 ordynacji podatkowej przedstawiają się następująco:
 1. niezłożenie deklaracji (o charakterze wymiarowym, związanej z samoobliczaniem podatku),
 2. nieprawidłowa wysokość podatku wykazana w deklaracji złożonej przez podatnika,
 3. niewpłacenie części lub całości podatku podlegającego samoobliczeniu (niezależnie od złożenia i treści deklaracji wymiarowej).
- Przesłanki te mogą zachodzić kumulatywnie, do zastosowania art. 21 par. 3 Ordynacji podatkowej wystarczy jednak stwierdzenie którejkolwiek z nich. Po potwierdzeniu w drodze postępowania podatkowego niedopełnienia obowiązku przez podatnika organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego w konkretnym podatku albo w wysokości innej niż wpłacona bądź wynikająca z deklaracji, albo w ogóle zamiast podatnika. Decyzja ta ma charakter korygujący w stosunku do działania (lub zaniechania) podatnika, które nie czyni zadość warunkom prawnie określonym⁵⁵.
- W tym miejscu warto zauważyć, że przesłanki wydania decyzji, o której mowa w art. 21 par. 3 ordynacji podatkowej dotyczącej „niepłacenia całości lub części podatku” pokrywają się, co do zasady, z przesłankami wydania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji określającej wysokość zaległości z tytułu tej opłaty (art. 6p u.c.p.g.), jakimi są: nieuiszczenie opłaty albo jej uiszczenia w wysokości niższej od należnej. W odniesieniu do ww. uregulowania zawartego w art. 21 par. 3 Ordynacji podatkowej w doktrynie podkreśla się, że w sytuacji, gdy „podatku wyliczonego w deklaracji nie wpłacono, a organ podatkowy nie kwestionuje treści deklaracji – decyzja na podstawie art. 21 par. 3 Ordynacji podatkowej może nie być potrzebna; sama deklaracja (opatrzona odpowiednim pouczeniem) stanowi

KOMENTARZE

podstawę wystawienia tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 3a par. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji)⁵⁶.

- W praktyce w przypadku gdy mamy do czynienia z podatkiem, którego wysokość jest określana w składanej deklaracji, przesłanka niezapłacenia w całości lub w części podatku najczęściej będzie stanowić podstawę do wydania decyzji, o której mowa w art. 21 par. 3 Ordynacji podatkowej wówczas, gdy wystąpi kumulatywnie z inną przesłanką wymienioną w tym przepisie (np. nie złożono deklaracji albo wysokość podatku wykazana w deklaracji jest zaniżona). Wystąpienie tej przesłanki może również stanowić podstawę wydania decyzji w sytuacji, gdy zobowiązanie podatkowe powstaje z mocy prawa, bez konieczności złożenia deklaracji (przykładowo sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku stwierdzenia w ciągu roku braku wpłaty zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, albowiem w obecnym stanie prawnym nie istnieje obowiązek składania deklaracji w zaliczkach na ten podatek).
- Tym niemniej w świetle art. 21 par. 3 Ordynacji podatkowej decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego może zostać wydana również wówczas, gdy została złożona deklaracja podatkowa, a organ podatkowy w toku prowadzonego postępowania nie zakwestionował wysokości wykazanego w niej podatku, a jedynie stwierdził niewpłacenie tego podatku (w całości lub w części). Przykładowo, możliwość wydania takiej decyzji w przypadku niewpłacenia przez osobę prawną w ciągu roku rat podatku od nieruchomości potwierdził **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 15 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Gl 724/09**, stwierdzając, iż: „skoro ustawodawca wskazał jako jeden z warunków wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego okoliczność niezapłacenia w całości lub w części podatku, którym po myśli art. 3 pkt 3 lit. b O. p. jest też rata podatków, gdy przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach, a tak jest zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych w odniesieniu do osób prawnych wpłacających podatek od nieruchomości, to tym samym wspomniany przepis stanowił podstawę prawną do wydania podatnikowi decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego za dany rok podatkowy w sytuacji gdy, co nie jest sporne, strona, pomimo ciążącego na niej obowiązku, nie zapłaciła podatku w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w wymaganym terminie”.
- Jeśli w praktyce dojdzie do wydania takiej decyzji, wówczas obowiązek podatkowy nie wynika ze złożonej deklaracji, lecz z decyzji administracyjnej, a to oznacza, że podlega egzekucji w trybie art. 3 par. 1 w zw. z art. 2 par. 1 pkt 1 ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (**por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 marca 2012 r. I SA/Gl 667/11**). Tytułem egzekucyjnym w takim przypadku nie jest zatem złożona deklaracja, lecz decyzja wójta (burmistrza/prezydenta miasta) określająca wysokość zaległości z tytułu opłaty.
- W analogiczny sposób należy odczytywać regulację zawartą w art. 6p u.c.p.g. Decyzja określająca wysokość zaległości z tytułu opłaty w sytuacji, gdy organ nie kwestionuje danych zawartych w złożonej deklaracji, lecz jedynie stwierdza brak zapłaty opłaty wykazanej w deklaracji (w całości lub w części) może, lecz nie musi zostać wydana. Przy braku takiej decyzji podstawę prowadzenia egzekucji administracyjnej (tytuł egzekucyjny) stanowić będzie złożona deklaracja. Jeśli jednak decyzja taka zostanie wydana, wówczas tytułem egzekucyjnym może być wyłącznie ta decyzja (nie zaś deklaracja).
- Tym niemniej powyższe spostrzeżenia nie zmieniają tego, iż art. 6p u.c.p.g. wydaje się regulacją zbędną, wprowadzającą niepotrzebne wątpliwości co do trybu powstawania zobowiązania w opłacie oraz charakteru decyzji wydawanych w trybie art. 6o i 6p u.c.p.g.
- Mając na uwadze powstałe wątpliwości dotyczące wykładni i zastosowania art. 6p u.c.p.g., Ministerstwo Środowiska udzieliło wyjaśnień dotyczących możliwości prowadzenia egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami na podstawie złożonej deklaracji, o której mowa w art. 6n u.c.p.g. Z interpretacji Ministerstwa Środowiska (opublikowanej na stronie internetowej www.mos.gov.pl⁵⁷ 10 lipca 2012 r.) wynika że:

„(...) przepis ten [art. 6p u.c.p.g. – przyp. wł.] może mieć zastosowanie jedynie do sytuacji, w której nie nastąpiło określenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w drodze deklaracji przez właściciela nieruchomości, bądź organ kwestionuje wysokość tak określonego zobowiązania właściciela nieruchomości. W takim jedynie przypadku wójt, burmistrz lub prezydent jest obowiązany wydać decyzję wymiarową (art. 6p u.c.p.g.), aby określić należyty wymiar opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Decyzja taka jednak nie może być wydana, gdy organ nie kwestionuje wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonego w deklaracji, gdyż byłoby to sprzeczne z art. 21 par. 3 ustawy – Ordynacja podatkowa oraz z istotą zobowiązania podatkowego powstającego z mocy prawa, w którym wymiar daniny publicznej określa deklaracja złożona przez właściciela nieruchomości. W takim przypadku, zgodnie z art. 6n u.c.p.g., złożona deklaracja stanowi podstawę do prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego w oparciu o informacje zawarte w deklaracji bez konieczności wydawania decyzji wymiarowej, o której mowa w art. 6p u.c.p.g.

Wykładnia zakładająca, że również w przypadku, gdy wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika z deklaracji, konieczne jest wydawanie decyzji określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku jej niezapłacenia w terminie, nawet w sytuacji, w której organ nie kwestionuje wysokości opłaty określonej w deklaracji, podważałaby sens funkcjonowania instytucji zawartej art. 6n u.c.p.g. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że deklaracja stanowi podstawę prowadzenia egzekucji administracyjnej bez konieczności wydawania decyzji wymiarowej. Przy założeniu, że zawsze konieczne jest wydawanie decyzji wymiarowej w przypadku powstania zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi, art. 6n u.c.p.g. nie mógłby być w ogóle stosowany, gdyż po wydaniu decyzji wymiarowej podstawą egzekucji byłaby ta decyzja, a nie deklaracja złożona przez właściciela nieruchomości. Wykładnię taką należy więc wykluczyć, gdyż jedną z podstawowych zasad interpretacji przepisów jest zakaz takiego interpretowania normy, przy którym jakaś jej część okazuje się zbędna (pozbawiona normatywnego znaczenia). [podkreślenia autorów]

Przyjąć więc należy, że art. 6g [zapewne chodziło tutaj o art. 6p u.c.p.g.] nie zmienia zasady wymiaru podatku wskazanej w art. 21 par. 2 i 3 ustawy – Ordynacja podatkowa, a więc wymiar ten następuje przez złożenie przez właściciela nieruchomości deklaracji – ewentualną egzekucję opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w takim przypadku wszczyna się na podstawie tej deklaracji bez konieczności wydawania decyzji wymiarowej – albo przez wydanie decyzji administracyjnej określającej wymiar opłaty, w przypadku gdy właściciel w ogóle nie złożył deklaracji lub organ kwestionuje ten wymiar. Wskazać ponadto należy, iż te dwa sposoby określenia wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami wykluczają się”.

- Odnosząc się do przytoczonych wyjaśnień Ministerstwa Środowiska, niewątpliwie należy się zgodzić z twierdzeniem, że konieczność każdorazowego wydawania decyzji wymiarowej w przypadku powstania zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi podważałaby sens regulacji art. 6n u.c.p.g. (gdyż po wydaniu decyzji wymiarowej podstawą egzekucji byłaby ta decyzja, a nie deklaracja złożona przez właściciela nieruchomości). Tym niemniej trudno do końca zgodzić się ze stanowiskiem, że decyzja, o której mowa w art. 6p u.c.p.g., określająca wysokość zaległości z tytułu opłaty, nie może być wydana, gdy organ nie kwestionuje wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonego w deklaracji (gdyż „byłoby to sprzeczne z art. 21 par. 3 ustawy – Ordynacja podatkowa”). Po pierwsze sam przepis art. 21 par. 3 ordynacji podatkowej przewiduje możliwość wydania decyzji wymiarowej w sytuacji, gdy organ podatkowy nie kwestionuje wysokości podatku wykazanego w deklaracji, a jedynie stwierdza brak zapłaty podatku w niej wykazanego (przy czym wydane takiej decyzji nie jest oczywiście warunkiem prowadzenia skutecznej egzekucji zaległej należności). Po drugie zaś, wykładnia zaprezentowana przez Ministerstwo Środowiska czyni z kolei bezprzedmiotową regulację zawartą w art. 6p u.c.p.g. – zakwestionowanie wymiaru podatku dokonane w deklaracji jest bowiem podstawą do wydania decyzji określającej wysokość opłaty z tytułu gospodarowania odpadami,

o której mowa w art. 6o u.c.p.g., co sprawia, że nie ma już potrzeby wydawania decyzji, o której mowa w art. 6p u.c.p.g.

- Interpretacja Ministerstwa Środowiska nie do końca wyjaśnia zatem wątpliwości dotyczące sensu i celu uregulowania zawartego w art. 6p u.c.p.g. Naszym zdaniem stanowisko zaprezentowane przez Ministerstwo Środowiska tylko potwierdza tezę, iż uregulowanie zawarte w art. 6p u.c.p.g. wydaje się zbędne.

■ **Art. 6q [Zastosowanie ordynacji podatkowej]**

W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

■ **komentarz**

- Przepis odsyła do uregulowań Ordynacji podatkowej w sposób pełny, tj. do całej ustawy, a nie tylko niektórych jej działów. Ponadto art. 6q u.c.p.g. nakazuje stosować ordynację podatkową wprost, a nie „odpowiednio”.
- W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zastosowanie mają zatem w szczególności przepisy działu II Ordynacji podatkowej „Organy podatkowe i ich właściwość”, co przykładowo oznacza, że możliwe powinno być wystąpienie przez mieszkańca do wójta (burmistrza) prezydenta miasta z wnioskiem o udzielenie interpretacji indywidualnej przepisów dotyczących opłaty (a organ będzie, co do zasady, zobowiązany do wydania takiej interpretacji). Zastosowanie mają również przepisy działu III ordynacji podatkowej „Zobowiązania podatkowe” regulujące zasady powstawania zobowiązań podatkowych (choć te kwestie w pewnym zakresie są uregulowane w art. 6o i 6p u.c.p.g.), ich wygasania, odpowiedzialności podatnika, zabezpieczeń wykonania zobowiązań podatkowych, zaległości podatkowych oraz odsetek za zwłokę, ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (rozłożenie na raty oraz umorzenie), przedawnienia zobowiązań, odpowiedzialności podatkowej następców prawnych oraz osób trzecich. Postępowanie w sprawach dotyczących opłaty przebiega na zasadach określonych w dziale IV Ordynacji podatkowej „Postępowanie podatkowe” – szerzej na ten temat piszemy w komentarzu do art. 6o u.c.p.g. Ponadto należy uznać, że w sprawach dotyczących opłaty właściwy organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) może przeprowadzić czynności sprawdzające oraz kontrolę podatkową (dział V oraz dział VI Ordynacji podatkowej).
- Pomimo iż art. 6q u.c.p.g. odsyła wprost do wszystkich przepisów Ordynacji podatkowej, w praktyce niektóre przepisy tej ustawy w odniesieniu do opłaty nie będą miały jednak zastosowania (np. przepisy działu II a „Porozumienia w sprawie ustalania cen transakcyjnych”).

■ **Art. 6r. [Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi]**

ust. 1: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy.

ust. 2: 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.

■ **komentarz**

- Przepis ust. 1 posługuje się pojęciem „dochodu gminy”, co powoduje konieczność uwzględnienia przepisów ustawy o finansach publicznych. W świetle tej ustawy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi daninę publiczną (por. art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym daniną publiczną są m.in. opłaty, których obowiązek ponoszenia na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wynika z odrębnej ustawy). Jednocześnie wpływ z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią środki publiczne (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). W myśl art. 42 ust. 2

ustawy o finansach publicznych „środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczone na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej” (zasada niefunduszowania). Z powyższego wynika, że przepis ust. 2 art. 6r u.c.p.g. ustanawia wyjątek od zasady niefunduszowania wynikającej z art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Katalog kosztów, który ma pokrywać opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ma charakter zamknięty. W konsekwencji należy uznać, że nie jest dopuszczalna rozszerzająca wykładnia ust. 2 art. 6r u.c.p.g.

- Odrębną ustawą w rozumieniu przywołanej regulacji jest u.c.p.g., a komentowany przepis wprost wskazuje tytuły, na jakie mogą być wydatkowane środki pochodzące z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na gruncie komentowanego przepisu pojawia się wątpliwość, co obejmują koszty odzysku lub unieszkodliwiania, zwłaszcza w kontekście art. 3a ust. 1 u.c.p.g. określającego sposób realizacji zadania własnego gminy polegającego na budowie, utrzymaniu i eksploatacji RIPOK. Innymi słowy, czy koszty budowy, utrzymania, eksploatacji RIPOK stanowią koszty odzysku lub unieszkodliwiania i mogą być pokryte z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi?
- Eksploatacja RIPOK wiąże się z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów. Tym samym należy stwierdzić, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi może pokrywać koszty eksploatacji RIPOK.
- W przypadku budowy i utrzymania RIPOK zagadnienie jest znacznie bardziej problematyczne. Opierając się na definicjach odzysku i unieszkodliwiania, należy przyjąć, że pojęcia te nie obejmują, w naszej ocenie, budowy ani utrzymania instalacji prowadzących takie procesy. Przepisy u.c.p.g. nie wymieniają kosztów budowy i utrzymania RIPOK jako kosztów podlegających pokryciu z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a wymieniają jednocześnie koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania (art. 6r ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.). Czy w związku z powyższym należałoby stwierdzić, że koszty budowy i utrzymania RIPOK nie powinny być pokrywane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi?
- Z uzasadnienia do ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 3670) wynika, że jednym z podstawowych celów jej wejścia w życie było „zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów” oraz „zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów”. Odczytując art. 6r ust. 2 pkt 1)–3) u.c.p.g. w kontekście celu wejścia w życie ustawy nowelizującej, wydaje się, że intencją ustawodawcy nie powinno było być wyłączenie kosztów budowy i utrzymania RIPOK z pokrycia w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Warto zwrócić uwagę, że takie rozumienie komentowanego przepisu oznaczałoby faktyczne – naszym zdaniem nieuprawnione – różnicowanie trzech dopuszczalnych na podstawie art. 3a ust. 1 u.c.p.g. form realizacji przez gminę zadania polegającego na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji RIPOK (por. komentarza do art. 3a ust. 1 u.c.p.g.). Należy bowiem przyjąć, że powyższe ograniczenia nie będą dotyczyć pokrywania przez gminę kosztów odzysku i unieszkodliwiania odpadów realizowanych w instalacji zbudowanej, utrzymywanej i eksploatowanej przez partnera prywatnego w trybie ustawy o PPP lub koncesjonariusza wybranego w trybie ustawy o koncesji. Nie może zaś ulegać wątpliwości, że w kosztach tych w kalkulowane będą również koszty budowy i utrzymania instalacji.
- Budowa, utrzymanie lub eksploatacja RIPOK w trybie art. 3a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., czyli na podstawie PZP, jest tylko jedną z alternatywnych form realizacji zadania gminy polegającego na zapewnieniu przysporzenia (budowie) i utrzymania składnika majątkowego (instalacji) niezbędnego do przetwarzania, czyli odzysku i unieszkodliwiania, odpadów komunalnych. Należy przy tym podkreślić, iż zgodnie z art. 3a ust. 1 u.c.p.g. gmina ma swobodę wyboru jednej z przewidzianych w nim form realizacji zadania polegającego na budowie, utrzymaniu i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (por. komentarz do art. 3a ust. 1 u.c.p.g.). Innymi słowy, wszystkie trzy for-

KOMENTARZE

my przewidziane w art. 3a ust. 1 u.c.p.g. są równoważne z punktu widzenia gminy i nie wydaje się poprawnym ich różnicowanie poprzez wyłączenie lub dopuszczenie w danym przypadku możliwości pokrywania kosztów budowy instalacji z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

- Omawiany problem jest jednak bardzo kontrowersyjny, a treść komentowanego przepisu może budzić wiele zasadnych wątpliwości.
- Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna także pokrywać koszty utworzenia i utrzymywania zarówno usługowych, jak i bezobsługowych punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, a także koszty obsługi administracyjnej tego systemu (np. prowadzenie rejestru podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, koszty osobowe, koszty rzeczowe [systemy i sprzęt informatyczny], koszty kontroli i nadzoru itp.).

ust. 3: Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

⚡ komentarz

- Komentowany przepis wskazuje na treść uchwały rady gminy dotyczącej usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Z jego brzmienia wynika, że uchwała powinna określać, jakie usługi właściciel nieruchomości otrzymuje w zamian za uiszczenie opłaty.
- W odniesieniu do użytego w przepisie zwrotu „ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości” należy poczynić uwagę natury ogólnej. Przepisu tego nie należy, w naszej ocenie, interpretować w ten sposób, że dopuszczalne jest wprowadzenie limitów ilościowych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych odbieranych od właścicieli nieruchomości. Ograniczenia ilościowe mogą natomiast zostać wprowadzone w odniesieniu do innych strumieni odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości, takich jak np. gruz, meble, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, baterie i akumulatory, przeterminowane leki. Warto podkreślić, iż wprowadzenie takich limitów powinno korespondować z postanowieniami regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. W razie braku jakiegokolwiek regulacji ww. frakcje odpadów powinny

być odbierane w ramach usług dodatkowych (por. art. 6r ust. 4 u.c.p.g.).

- W zakresie częstotliwości rada gminy powinna wskazać, w jakich odstępach czasu będą odbierane odpady od właścicieli nieruchomości. W powyższym zakresie gmina posiada znaczną swobodę i może różnicować tę częstotliwość w zależności od np. charakteru zabudowy (domy jednorodzinne, zabudowa mieszkaniowa). Ograniczeniem gminy jest zapewnienie porządku i czystości w gminach, co oznacza wprowadzenie efektywnego systemu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.
- Sposób prowadzenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oznacza ustalenie godzin otwarcia, rodzajów odpadów przyjmowanych w takich punktach, limitów ilościowych dla przyjmowanych odpadów, o ile są to odpady inne niż określone w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. frakcje odpadów zebranych selektywnie (por. komentarz do art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.).

ust. 4: Rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi.

⚡ komentarz

- Za usługi dodatkowe należy uznać takie usługi, które wykraczają poza zakres usług świadczonych w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przykładowo za usługi dodatkowe może zostać uznany dodatkowy, tj. na żądanie właściciela nieruchomości i poza częstotliwością określoną w uchwale rady gminy podejmowanej stosownie do art. 6r ust. 3 u.c.p.g., odbiór odpadów z terenu nieruchomości, selektywne odbieranie innych niż wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. frakcji odpadów zbieranych selektywnie, dostarczenie pojemników na odpady, mycie i dezynfekcja pojemników itp.
- Warto podkreślić, iż w zamian za usługi dodatkowe nie są przewidziane opłaty, ale „ceny”, co sugerowałoby ich cywilnoprawny charakter, a w konsekwencji brak jest możliwości stosowania do nich Ordynacji podatkowej i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Konsekwencją użycia przez ustawodawcę tego sformułowania jest konieczność prezentowania cen za usługi dodatkowe jako wartości wyrażonej w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić za usługę, przy czym w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, o ile usługa podlega takim obciążeniom (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o cenach).

⚡ Art. 6s. [Przekazanie odpadów komunalnych na koszt gminy]

W przypadku gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel nieru-

chomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2.

⚡ komentarz

- Przepis nakłada na mieszkańców obowiązek przekazania odpadów komunalnych podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w sytuacji, w której gmina nie realizuje swoich obowiązków w tym zakresie. Podmiot odbierający w takim przypadku odpady komunalne od właściciela nieruchomości musi być wpisany do rejestru działalności regulowanej prowadzonego w danej gminie odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a więc co za tym idzie musi spełniać warunki ustawowe wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych opisane w rozdziale 4a u.c.p.g. (por. komentarz do art. 9b i nast. u.c.p.g.). W ekstremalnych przypadkach (szczególnie w małych gminach) takie rozwiązanie może doprowadzić do sytuacji, w której mieszkańcowi będzie bardzo trudno wypełnić obowiązek wynikający z komentowanego przepisu wobec braku podmiotów zainteresowanych odbieraniem odpadów komunalnych i jednocześnie spełniających wymogi ustawowe.
- Z drugiej jednak strony, jak podkreślają komentatorzy, w ustawie nie przewidziano sankcji za niewykonanie tego obowiązku przez mieszkańca⁵⁸.
- Przekazanie odpadów komunalnych w wyżej opisanej sytuacji ma się odbywać na koszt gminy.
- Mieszkaniec może zatem zawrzeć umowę z podmiotem odbierającym odpady komunalne i zapłacić na jej podstawie za ich odbiór (niezależnie od opłaty za gospodarowanie odpadami wnoszonej na rzecz gminy), a następnie wystąpić do gminy z roszczeniem regresowym. Zgodnie z art. 65 Ordynacji podatkowej potrącenie wierzytelności mieszkańca wobec gminy z opłatą nie wydaje się bowiem możliwe.
- Konstrukcja przewidziana w art. 6s u.c.p.g. przypomina w pewnym sensie konstrukcję wykonania zastępczego uregulowanego w art. 48o kodeksu cywilnego. W przypadku wykonania zastępczego po stronie wierzyciela (mieszkańca) pojawia się wobec dłużnika (gminy) roszczenie o zwrot kosztów poniesionych w związku z wykonaniem zastępczym, jak również, potencjalnie, roszczenie odszkodowawcze. Takiego roszczenia nie możemy wykluczyć także w przypadku mieszkańca wykonującego swoje obowiązki na podstawie omawianego art. 6s u.c.p.g. (szkodą w tym przypadku mogą być np. koszty związane

z poszukiwaniem firmy, która podejmie się odebrania odpadów komunalnych).

- Takie wykonanie zastępcze może okazać się dla gminy rozwiązaniem droższym od usług świadczonych przez wykonawcę wybranego w przetargu, pociąga za sobą także dodatkowe koszty organizacyjne. W związku z powyższym poza innymi możliwymi konsekwencjami dla gminy należałoby uznać, iż konieczność ponoszenia kosztów na podstawie art. 6s u.c.p.g. jest przejawem niegospodarności gminy.
- Zwrot „na koszt gminy” można jednak interpretować również w ten sposób, iż mieszkaniec wykonuje swój obowiązek przekazania odpadów komunalnych, a gmina pokrywa koszty z tym związane z opłaty, bezpośrednio na rzecz podmiotu odbierającego. Podstawą do pokrycia kosztów poniesionych przez podmiot odbierający byłby w tym przypadku art. 6s u.c.p.g., a nie umowa zawarta z podmiotem odbierającym odpady. Rodzi się wobec powyższego pytanie, czy w takiej sytuacji gmina byłaby zobowiązana do pokrycia wyłącznie udokumentowanych kosztów związanych z wykonaniem usługi, czy także zysku po stronie przedsiębiorcy odbierającego odpady.
- Wydaje się, że w tym przypadku mamy do czynienia z dylematem czysto teoretycznym. Wobec zasygnalizowanych wyżej wątpliwości podmioty prywatne nie będą bowiem prawdopodobnie zainteresowane odbieraniem odpadów komunalnych na zasadach bezumownych. Odbieranie odpadów komunalnych na takich zasadach przez podmioty kontrolowane przez gminy (spółki gminne, zakłady budżetowe) należałoby natomiast uznać za omijanie obowiązku przetargowego nałożonego na gminy zgodnie z art. 6d ust. 1 u.c.p.g.
- Zdaniem autorów niniejszego komentarza, co do zasady, w wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 6s u.c.p.g. mieszkaniec powinien zawrzeć umowę z podmiotem odbierającym odpady komunalne.
- Z komentowanego przepisu nie wynika, w jaki sposób powinno nastąpić zagospodarowanie odpadów komunalnych odebranych od mieszkańców na podstawie art. 6s u.c.p.g. i kto (na jakich zasadach) powinien pokryć jego koszty. Logiczne i oczywiste wydaje się jednak, iż podmiot odbierający odpady komunalne od mieszkańca powinien je zagospodarować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w instalacjach własnych lub zapewnić ich zagospodarowanie w instalacjach należących do osób trzecich. W obu przypadkach umowa zawarta przez mieszkańca z podmiotem odbierającym odpady komunalne zgodnie z art. 6s u.c.p.g. musi zatem obejmować zagospodarowanie odpadów komunalnych i związane z nim koszty. Docelowo gmina pokryje zatem koszty zarówno odbioru, jak i zagospodarowania odpadów komunalnych w trybie art. 6s u.c.p.g.

AKTY PRAWNE I WYKAZ SKRÓTÓW

Dyrektywa 1999/31/WE – dyrektywa Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. UE z 1999 r., L 182, s. 1, z późn. zm.)
dyrektywa 2004/18/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE z 2004 r., L 134, s. 114, z późn. zm.)
dyrektywa 2008/98/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE z 2008r., L 312, s. 3)
Kodeks cywilny – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93, z późn. zm.)
Kodeks karny – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553, z późn. zm.)
K.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071, z późn. zm.)
Ordynacja podatkowa – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.)
Prawo budowlane – ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623, z późn. zm.)
Prawo ochrony środowiska – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
Prawo wodne – ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 145)
Prawo zamówień publicznych (p.z.p.) – ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.)

Rozporządzenie w sprawie katalogu odpadów – rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1206)
u.c.p.g. – ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 391)
Ustawa nowelizująca – ustawa z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 152, poz. 897)
Ustawa o cenach – ustawa z 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz.U. z 2001 r. nr 97, poz. 1050 z późn. zm.)
Ustawa o drogach publicznych – ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 z późn. zm.)
Ustawa o ewidencji ludności z 1974 roku – ustawa z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 993 z późn. zm.)
Ustawa o ewidencji ludności z 2010 roku – ustawa z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2010 r. nr 217, poz. 1427 z późn. zm.)
Ustawa o finansach publicznych – ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
Ustawa o gospodarce komunalnej – ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 45, poz. 236)
Ustawa o gospodarce nieruchomościami – ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
Ustawa o koncesji – ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 101 z późn. zm.)

Ustawa o odpadach – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243 z późn. zm.)
Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1015).
Ustawa o PPP – ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn. zm.)
Ustawa o samorządzie gminnym – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
Ustawa o własności lokali – ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2000 r. nr 80, poz. 903 z późn. zm.)
Ustawa o VAT – ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2006 r. nr 123, poz. 858 z późn. zm.)

Pojęcia

PPP – partnerstwo publiczno-prywatne
RIPOK – regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych
Region – region gospodarki odpadami komunalnymi
Trybunał – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WPGO – wojewódzki plan gospodarki odpadami

KOMENTARZE

Przypisy

- [1] Definicja zaczerpnięta z internetowego słownika języka polskiego www.sjp.pwn.pl.
- [2] W zakresie uprawnień organu w przypadku podejrzenia popełnienia wykroczenia, por.: W. Radecki, op. cit.: Autor wskazuje, iż „jeżeli zachodzi podejrzenie popełnienia wykroczenia, to sprawdzenie umowy i dowodów płacenia za usługi następuje w ramach czynności wyjaśniających przewidzianych w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Przepis art. 54 par. 1 kodeksu postępowania w w sprawach o wykroczenia (k.p.w.) wskazuje, że czynności te należy „w miarę możliwości” podjąć w miejscu popełnienia czynu. Oczywiście jest, że takim miejscem jest nieruchomości, której właściciel nie wywiązał się z obowiązku. Regułą zatem powinno być udanie się do niego, ale zastrzeżenie „w miarę możliwości” nie wyklucza wezwania go do urzędu gminy lub posterunku straży, aczkolwiek to powinno być wyjątkiem”.
- [3] Podobnie: W. Radecki, op. cit.
- [4] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 2 czerwca 2011 r., II SA/Wr 108/11; podobnie: wyrok NSA z 10 lutego 2009 r., II OSK 1645/08, zgodnie z którym „ustalając górne stawki opłat za wywóz odpadów komunalnych władze gminy muszą respektować zarówno uzasadnione interesy przedsiębiorcy wykonującego usługi (...) jak i interesy właścicieli i użytkowników nieruchomości, którzy są obowiązani uiszczać należność za wywóz tych odpadów”.
- [5] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 listopada 2006 roku, II SA/GI 663/06.
- [6] Por. B. Dziadkiewicz, „Śmiecǳ górą”, Teza nr 1 81716/1, „Rzeczpospolita”, PCD.2008.1.19.
- [7] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 17 lipca 2009 r., II SA/Wr 159/09.
- [8] Przepis ten dotyczy właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy i powstają odpady, a gmina nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g. oraz właścicieli nieruchomości korzystających ze zbiorników bezodpływowych.
- [9] Por. wyrok WSA w Kielcach z 10 listopada 2010 r., II SA/Ke 628/10; orzeczenie to zostało wydane w stanie prawnym sprzed nowelizacji, jednakże zachowuje swoją aktualność na gruncie obecnie obowiązujących przepisów z uwagi na tożsamość ich treści.
- [10] Podobnie: W. Radecki, op. cit.
- [11] Odmienne: W. Radecki, op. cit.: Autor powołuje się na zastosowanie art. 155 k.p.a. W naszej opinii koncepcja ta nie bierze pod uwagę faktu, iż przepis ten dotyczy wyłącznie decyzji, na mocy której strona nabyła prawo. Wydaje się, że istotą decyzji określonej w art. 6 ust. 7 u.c.p.g. jest nie tyle przyznanie prawa, co nałożenie na właściciela nieruchomości obowiązku. W konsekwencji zastosowanie w tej sytuacji art. 155 k.p.a. wydaje się być problematyczne.
- [12] Podobnie: W. Radecki, op. cit.
- [13] Przepis art. 9 ust. 1 pkt 15 prawa wodnego stanowi, iż przez ścieki bytowe rozumie się „(...) ścieki z budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, powstające w wyniku ludzkiego metabolizmu lub funkcjonowania gospodarstw domowych oraz ścieki o zbliżonym składzie pochodzące z tych budynków”.
- [14] Przepis art. 9 ust. 1 pkt 16 prawa wodnego stanowi: przez ścieki komunalne rozumie się: „(...) ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych”.
- [15] Przepis art. 9 ust. 1 pkt 17 prawa wodnego stanowi: przez ścieki przemysłowe rozumie się: „(...) ścieki niebędące ściekami bytowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, powstałe w związku z prowadzoną przez zakład działalnością handlową, przemysłową, składową, transportową lub usługową, a także będące mieszaniną ze ściekami innego podmiotu, odprowadzane urządzeniami kanalizacyjnymi tego zakładu”.
- [16] Por. załącznik nr 2, przypis nr 3 rozporządzenia ministra środowiska z 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 630).
- [17] Por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2008 roku, II SA/Po 431/08.
- [18] Wykorzystując system informatyczny LEX Omega, zidentyfikowaliśmy przeszło 350 aktów prawnych używających pojęcia mieszkańców oraz kilkanaście definicji tego terminu.
- [19] Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności z 2010 roku „obywatel polski przebywający na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej jest obowiązany zameldować się w miejscu pobytu stałego lub czasowego najpóźniej w 30. dniu, licząc od dnia przybycia do tego miejsca”.

[20] Z punktu widzenia prawa europejskiego tryb dialogu konkurencyjnego nie jest traktowany jako obowiązkowy do przewidzenia w prawie krajowym. Tym samym wydaje się, że powołanie się na dyrektywę w tym przypadku może nie być uzasadnione. Inną kwestią jest jednak zasadność ograniczenia uprawnień gmin wynikających z p.z.p.

[21] Por. ogłoszenie prezesa Rady Ministrów z 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej (M.P. 2004 nr 20 poz. 359). – Ponadto Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyznał dyrektywom w niektórych przypadkach cechę bezpośredniej skuteczności. Oznacza to, że jeżeli przepisy dyrektywy nie zostały wdrożone do krajowego porządku prawnego, to w relacji podmiot–państwo można się na nie powołać wtedy, gdy są precyzyjne, bezwarunkowe oraz nastąpił upływ terminu transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.

[22] Sygn. akt II OSK 1246/12

[23] Por. opinia rzecznika generalnego, pkt 65

[24] Por. <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2236>

[25] Por. W. Radecki, „Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Komentarz”, LEX Wolters Kluwer Business, 4 wydanie, str. 225

[26] Warto wskazać, że przepisy p.z.p. różnicują wymagania dotyczące prowadzenia postępowań w zależności od szacunkowych wartości zamówień. Powyżej tzw. progów unijnych prowadzone postępowania powinny być zgodne z p.z.p. oraz wymogami wynikającymi z dyrektywy 2004/18/WE. Progi unijne dla postępowań dotyczących odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (usług) w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego wynoszą równowartość w złotych kwoty 200000 euro, tj. 803 920 pln – por. rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2011 r. nr 282, poz. 1649)

[27] Wyrok trybunału z 24 stycznia 2008 r. w sprawie C-532/06

[28] Wyrok trybunału z 18 października 2001 r. w sprawie SIAC Construction C-19/00; Wyrok trybunału z 17 września 2002 r., w sprawie C-513/99 Concordia Bus Finland oraz z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-315/01 GAT

[29] KIO z 23 września 2010 r., KIO/UZP 1960/10

[30] Wyrok trybunału z 4 grudnia 2003 r. w sprawie C – 448/01

[31] http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_05/0819egf73a80ecfb-6d4a5b3df84bf04.pdf

[32] Por. orzeczenie trybunału z 5 października 2000 r. w sprawie C 337/98 Komisja przeciwko Francji, orzeczenie trybunału z 19 czerwca 2008 r. w sprawie C 454/06 pressetext Nachrichtenagentur.

[33] Por. orzeczenie trybunału z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie C-91/08 Wall AG

[34] Inaczej B. Kardas – komentarz do art. 6f ust. 1 u.c.p.g. w Realizacja zadań gminy wynikających z ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w kontekście stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych – komentarz praktyczny ABC nr 134808, w którym autor nie traktuje okoliczności rozwiązania umowy z dotychczasowym wykonawcą usługi jako przesłanki samoistnej i poszukuje jej w art. 67.

[35] Art. 14 dyrektywy

[36] Ceny i opłaty te nie mają charakteru opłat publicznoprawnych – tak m.in. wyrok WSA w Łodzi z 5 października 2007 r., sygn. II SA/Łd 665/07

[37] Wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego przez Radę Miasta Świdnik kwestionował przede wszystkim zgodność przyjętych rozwiązań odnoszących się do stawki opłaty z art. 168 w związku z artykułami 2, 84 i 217 konstytucji. W szczególności wskazano we wniosku, iż u.c.p.g. nie pozwala na określenie ani bezpośrednio, ani pośrednio poprzez odwołanie do czynników, które rada gminy powinna brać pod uwagę przy ustalaniu stawki opłaty maksymalnej, górnej granicy wysokości opłaty. Z treści postanowienia TK z 14 lutego 2012 r., w którym częściowo odmówił on nadania sprawie dalszego biegu wynika, że trybunał będzie dalej procedował w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania dotyczące określania stawki opłaty w art. 6k oraz 6l u.c.p.g. pozostają w zgodzie z konstytucją.

[38] Np. interpretacje indywidualne dyrektora izby skarbowej w Katowicach z 13 czerwca 2012 r., nr IBPP1/443-293/12/LSz oraz z 23 kwietnia 2012 r., nr IBPP2/443-1378/11/ICz.

- [39] http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_07/d8ca6dfd2254c581od6934bc-850ceob.pdf. Odpowiedź ekspertów na pytanie nr 3 dotyczące opłat.
- [40] W sprawie C-254/08 trybunał stwierdził, że częstokroć trudno jest określić dokładną objętość odpadów miejskich przekazanych przez posiadaczy odpadów. Stąd odwołanie, jak miało to miejsce we włoskich przepisach lokalnych, do kryteriów opartych, z jednej strony, na zdolności wytwarzania odpadów przez ich posiadaczy, obliczanej w stosunku do powierzchni nieruchomości, którą zajmują i jej przeznaczenia, lub z drugiej strony, na rodzaju wytworzonych odpadów, może pozwolić na obliczenie kosztów unieszkodliwiania odpadów i ich podziału pomiędzy różnymi posiadaczami, ponieważ oba te parametry mogą bezpośrednio wpływać na kwotę przywołanych kosztów. Rozwiązanie takie jest zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”.
- [41] Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatkach i opłatach lokalnych z 12 stycznia 1991 r.; ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy z dnia oraz ustawie o podatku od spadków i darowizn.
- [42] Uchwała nr 265/g319/P/12 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 8 listopada 2012 r. w sprawie uchwały nr XXIII/198/2012 Rady Miejskiej w Kępicach; Uchwała nr 269/g255/P/12 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 8 listopada 2012 r. w sprawie uchwały nr XXIV/172/2012 Rady Gminy Potęgowo; uchwała nr 21.263.2012 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 16 października 2012 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały nr XXIX/288/2012 Rady Miejskiej w Brwinowie; uchwała nr 20.247.2012 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 2 października 2012 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały nr 211/XVII/2012 Rady Miasta Ciechanów.
- [43] Uchwała nr 16/222/2012 kolegium regionalnej izby obrachunkowej w Warszawie z 7.08.2012 r. w sprawie orzeczenia nieważności w całości uchwały nr XXIX/237/2012 Rady Miasta Ząbki z 10 lipca 2012 r.
- [44] Uchwała nr 4159/2012 kolegium regionalnej izby obrachunkowej w Białymstoku z 12.11.2012 r. w sprawie rozpatrzenia w postępowaniu nadzorczym uchwały nr XXVI/225/12 Rady Miejskiej w Wasilkowie z 11 października 2012 r.; uchwała nr 17/232/2012 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 21.08.2012 r. w sprawie orzeczenia nieważności w całości uchwały nr XXIX/178/2012 Rady Miejskiej w Łomiankach z 24 lipca 2012 r.
- [45] Wydaje się, iż konstrukcja opłaty, zgodnie z którą obowiązek opłatowy powstaje za każdy miesiąc w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, zbliżona jest w zakresie miesięcznych okresów do konstrukcji podatków o zamkniętym stanie faktycznym. Por. M. Swora, Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach podatkowych cz. 1, Monitor Podatkowy 9/1997.
- [46] Zarzuty stawiane przez wnioskodawcę w zakresie przepisu art. 6k u.c.p.g.
- [47] Np. uchwała nr XVIII/3955/2012 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z 28 sierpnia 2012 r.
- [48] Por. L. Etel komentarz do art. 21 ustawy – ordynacja podatkowa, LEX 2011.
- [49] Uchwała nr 94/2012 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 18.10.2012 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Dzwola.
- [50] Uchwała nr 87/2012 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 24.09.2012 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w Biłgoraju.
- [51] Uchwała nr 94/2012 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 18.10.2012 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Dzwola.
- [52] Tak: Wyrok WSA w Kielcach, sygn. I SA/Ke 506/12
- [53] Odmienne J. Klatka, Michał Kuźniak, „Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin”, Warszawa 2012, s. 116
- [54] Uchwała nr 87/2012 Kolegium RIO w Lublinie
- [55] A. Huchla, komentarz do art. 21 Ordynacji podatkowej, [w:] H. Dzwonkowski, A. Huchla, C. Kosikowski „Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz.”, wydawnictwo ABC, 2003
- [56] A. Huchla, komentarz do art. 21 Ordynacji podatkowej, [w:] H. Dzwonkowski, A. Huchla, C. Kosikowski „Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz.”, wydawnictwo ABC, 2003 r.
- [57] http://www.mos.gov.pl/arttykul/4912_egzekucja_oplat/18828_czy_prowadzenie_egzekucji_oplat_zagospodarowanie_odpadami_komunalnymi_wymaga_kazdorazowego_wydawania_decyzji.html
- [58] Jerzmański J., Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady, Przegląd Komunalny 2011, nr 9.

AUTOPROMOCJA



Tylko dla prenumeratorów Dziennika Gazety Prawnej darmowy wykład on line

Nowy model fakturowania od 1 stycznia 2013 r.

Aby otrzymać dostęp do szkoleń należy zarejestrować się na www.edgp.gazetaprawna.pl/rejestracja i wpisać kod aktywacyjny **dgp_wyklad**

Szkolenie dostępne jest na stronie www.edgp.gazetaprawna.pl po zalogowaniu się w zakładce Biblioteka e-poradników



Partnerem szkolenia jest Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy – najlepsza firma doradztwa podatkowego w VI Rankingu Dziennika Gazety Prawnej

DZIENNIK
GAZETA PRAWNA

PRENUMERATA:

Cena prenumeraty DZIENNIKA GAZETY PRAWNEJ: Wersja Standard: miesięczna (grudzień 2012 r.): 75,81 zł. Wersja Premium: miesięczna (grudzień 2012 r.): 92,81 zł. Wszystkie ceny brutto (zawierają 8 proc. VAT). Więcej informacji na stronie www.gazetaprawna.pl/prenumerata