

Zofia Snażyk

Opinia prawna na temat wątpliwości związanych ze zmianami w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z 28 listopada 2014 r.¹

Legal opinion on doubts about the amendments to the Act of 28 November 2014 on Maintaining Cleanliness and Order in Municipalities and some other acts: The modification of the content of Article 6k, para. 4 of the Act on Maintaining Cleanliness and Order in Municipalities made by the above said amendment raised doubts about the possibility of introducing reductions of fees for municipal waste management for families with many children. Such reductions were granted by the councils of municipalities (cities) on the basis of the amended provision. The author also presents conclusions de lege ferenda introduced in the Polish legal system of provisions enabling the use of incentives for families with many children. The analysis covers in particular the provisions of the Act on the Charter of the Large Family.

Keywords: community | waste | family | reliefs and exemptions

Słowa kluczowe: gmina | odpady | rodzina | ulgi i zwolnienia

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, ekspert ds. legislacji BAS; zofia.snazyk@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii prawnej jest odpowiedź na następujące pytania: czy zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw dokonane ustawą z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (ustawa Dz.U. z 2015 r. poz. 87; dalej: ustawa zmieniająca) nie pozwalają na pozostawienie w uchwałach Rady Miasta ulg na wywóz śmieci dla rodzin wielodzietnych (które były możliwe przed nowelizacją), oraz czy nowelizacja usta-

¹ Opinia sporządzona 26 lutego 2015 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAL-350/15.

wy przewiduje dopuszczenie ewentualnych ulg tylko ze względu na poziom dochodów. Dodatkowo postawiono także pytanie, w jakim akcie prawnym powinna znaleźć się podstawa prawna przyznawania ulg w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych.

Ustawa zmieniająca z 28 listopada 2014 r. wprowadziła zmiany m.in. w ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.; dalej: u.c.p.g.). Zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach weszły w życie 1 lutego 2015 r. z wyjątkiem art. 1 pkt 20 i pkt 21 lit. b, art. 6 oraz art. 7, które wchodzą w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Pytania przedstawione na wstępie opinii odnoszą się przede wszystkim do zmian wprowadzonych w art. 6k u.c.p.g. (art. 1 pkt 14 ustawy zmieniającej). W przepisie tym m.in. zmieniono brzmienie ustępu 4. Do 1 lutego 2015 r. przepis ten obowiązywał w brzmieniu: *Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.* Nowy przepis, obowiązujący od 1 lutego 2015 r., brzmi następująco: *Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (Dz.U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.).

Uzasadnienie prawne

Ulgi na wywóz śmieci dla rodzin wielodzietnych w świetle obowiązujących przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Zmiana treści art. 6k u.c.p.g. została podyktowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt 17/12), w którym orzekł on m.in. o niezgodności art. 6k ust. 4 u.c.p.g. z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego (pkt 7 sentencji), oraz w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości (pkt 8 sentencji). Zdaniem Trybunału opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznej, czyli jest: *przymusowym, bezzwrotnym, powszechnym świadczeniem pieniężnym o charakterze publicznoprawnym, stanowiącym dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładanym jednostronnie*

(władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw². Opłata ta nie ma jednak charakteru podatkowego, gdyż jest świadczeniem odpłatnym. Można ją natomiast zaliczyć do opłat lokalnych, gdyż w całości stanowi dochód gminy (art. 6r ust. 1 u.c.p.g.) i nakładana jest w celu zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności (art. 6h w związku z art. 6c u.c.p.g.).

Zdaniem Trybunału kompetencja ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie stanowi istotny element samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz przejaw realizacji zasady decentralizacji władzy publicznej Art. 168 Konstytucji uprawniając jednostkę samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości podatków lub opłat lokalnych, ani nie wyłącza generalnej kompetencji prawodawczej Sejmu w zakresie stanowienia podatków i opłat, w tym o charakterze lokalnym, ani nie określa precyzyjnie wszystkich wymogów czynności konwencjonalnej jednostki samorządu terytorialnego³. Jednakże przepis ten należy interpretować z uwzględnieniem art. 217 Konstytucji. Dokonując łącznej wykładni tych przepisów, Trybunał stwierdził, że wymóg ustawowej regulacji dotyczy nakładania podatków, określania podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych. Nie jest natomiast konstytucyjnie wymagana pełna ustawowa regulacja przyznawania ulg i umorzeń. Niemniej art. 217 Konstytucji in fine przewiduje bezwzględny nakaz ustawowej regulacji w odniesieniu do zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz wyznaczenia kręgu podmiotowego zwolnionych od podatków⁴. Tym samym Trybunał konkluduje, że: *prawodawca może na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia powierzyć organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego operacjonalizację zawartych w ustawie zasad przyznawania ulg i umorzeń w podatkach lub opłatach lokalnych, o ile in casu nie narusza to szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych.*

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawiło zatem wątpliwości w odniesieniu do ustalania ulg i umorzeń w opłatach lokalnych. Ustawodawca powinien określić zasady przyznawania ulg i umorzeń w przepisach upoważniających organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do „operacjonalizacji” tychże postanowień w akcie prawa miejscowego. W obowiązującej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jedynym przepisem dopuszczającym stosowanie ulg w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest art. 6k ust. 4, który stanowi, że ulgi te mogą być przyznawane ze względu na

² Wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, OTK-A ZU 2011, nr 6, poz. 59.

³ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A ZU 2006, nr 10, poz. 147.

⁴ Por. wyroki TK z: 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156; 3 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 32/99, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 53; 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02, OTK-A ZU 2003, nr 6, poz. 59.

kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.; dalej: u.p.s.).

W obowiązującym stanie prawnym pewną możliwością pośredniego uwzględnienia sytuacji ekonomicznej rodzin wielodzietnych jest zróżnicowanie przez gminy stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, na podstawie art. 6j ust. 2a. Takie rozwiązanie nie jest jednak tożsame z przyznaniem ulg, a jego stosowanie musi uwzględniać zasadę określania stawek opłat na podstawie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.).

Ustawa zmieniająca zwiiera w art. 11 przepisy przejściowe dotyczące dotychczasowych aktów prawa miejscowego. Zgodnie z tą regulacją akty prawa miejscowego wydane na podstawie wskazanych enumeratywnie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zachowują moc na okres, na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (czyli od 1 lutego 2015 r.). W katalogu tym zostały wskazane:

- uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,
- uchwały w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- uchwały w sprawie poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa,
- uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- uchwały w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz
- uchwały w sprawie rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi.

Brak wskazania w tym katalogu uchwał wydanych na podstawie dotychczasowego art. 6k ust. 4 u.c.p.g., przyznających ulgi dla rodzin wielodzietnych, powoduje, że uchwały te tracą moc wraz z utratą mocy obowiązującej przepisu, który stanowił podstawę prawną ich wydania, czyli z dniem 1 lutego 2015 r. Taki wniosek potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych⁵, a także tzw. reguła walidacyjna wynikająca z Zasad techniki prawodawczej (ZTP). Zgodnie z po-

⁵ Na przykład wyrok WSA we Wrocławiu z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 628/14, oraz wyrok WSA w Gliwicach z 26 listopada 2014 r., sygn. akt III SA/GL 878/14.

stanowieniem § 32 ust. 1 ZTP: *Jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu.* Postanowienie to na mocy § 143 ZTP znajduje zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Skutki uchylenia aktu prawa miejscowego przyznającego ulgi dla rodzin wielodzietnych można oceniać w świetle zasady ochrony praw nabytych. Zasada ta jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: *zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych in abstracto (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy*⁶. Zagadnienie to wykracza jednak poza przedmiot tej opinii.

Ulgi na wywóz śmieci dla rodzin wielodzietnych w świetle ustawy o Karcie dużej rodziny

Aktem prawnym pretendującym do kompleksowego uregulowania kwestii szczególnych uprawnień dla rodzin wielodzietnych jest ustawa z 5 grudnia 2014 r. o Karcie dużej rodziny (Dz.U. poz. 1863; dalej: KDR). Ustawa ta określa zasady przyznawania członkom rodziny wielodzietnej Karty dużej rodziny, sposób przyznawania im uprawnień oraz sposób realizacji i finansowania zadań wynikających z ustawy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 KDR przez rodzinę wielodzietną rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci: w wieku do ukończenia 18. roku życia; w wieku do ukończenia 25. roku życia w przypadku dzieci uczących się; bez ograniczeń wiekowych w przypadku dzieci legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności.

Przepisem stanowiącym podstawę prawną przyznawania uprawnień członkom rodzin wielodzietnych przez organy samorządu terytorialnego jest art. 27 KDR. Zgodnie z jego brzmieniem rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych (ust. 1). W programach tych określa się w szczególności: 1) zakres podmiotowy programu, 2) zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin

⁶ Orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, i wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 30 marca 2005 r., sygn. akt K 19/02; 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05; 18 września 2006 r., sygn. akt SK 15/05; 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10.

wielodzietnych, 3) zasady realizacji programu (ust. 2). Sformułowania „zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin” nie można interpretować jako samodzielnej podstawy prawnej do przyznawania ulg w opłatach lokalnych. Ustawa o Karcie dużej rodziny określa wprawdzie krąg podmiotów uprawnionych, ale nie doprecyzowuje, jakie konkretne uprawnienia przysługują osobom, spełniającym ustawowe kryteria zaklasyfikowania do kategorii członków rodziny wielodzietnej.

Przywrócenie możliwości wprowadzania ulg w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych mogłoby nastąpić przez dodanie w ustawie o Karcie dużej rodziny przepisu uprawniającego jednostki samorządu terytorialnego do przyznawania w drodze aktów prawa miejscowego ulg i umorzeń w podatkach i opłatach lokalnych dla członków rodzin wielodzietnych. Taki przepis czyniłby zadość wymogom konstytucyjnym co do formy ustawowej określenia zasad przyznawania ulg i umorzeń. Do wymogów tych należy umiejscowienie takiej podstawy prawnej w jednym akcie ustawowym. Gdyby taki przepis został wprowadzony do ustawy o Karcie dużej rodziny, nie byłoby konieczności dodawania w poszczególnych ustawach regulujących podatki i opłaty lokalne (jak np. ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) przepisów odsyłających do tej ustawy.

Podsumowanie

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasady przyznawania ulg i umorzeń w podatkach i opłatach lokalnych powinny być regulowane w akcie prawnym o randze ustawowej. Zmiana treści art. 6k ust. 4 u.c.p.g., dokonana ustawą z 28 listopada 2014 r., uniemożliwiła wprowadzanie przez rady gmin ulg w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych. Uchwały wydane na podstawie dotychczasowego art. 6k ust. 4 u.c.p.g. z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej przestały obowiązywać. Zaistniałą sytuację prawną należałoby ocenić w świetle zasady ochrony praw nabytych wynikającej z art. 2 Konstytucji.

W obowiązującym stanie prawnym jedynym przypadkiem, w którym dopuszczalne jest stosowanie ulg w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest spełnienie wymogu kryterium dochodowego w świetle ustawy o pomocy społecznej. Przepisy ustawy o Karcie dużej rodziny nie stanowią podstawy prawnej do przyznawania ulg w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych. Przywrócenie możliwości wprowadzania ulg w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych mogłoby nastąpić przez dodanie w ustawie o Karcie dużej rodziny przepisu uprawniającego jednostki samorządu terytorialnego do przyznawania w drodze aktów prawa miejscowego ulg i umorzeń w podatkach i opłatach lokalnych dla członków rodzin wielodzietnych.