

# Problem elementów konstrukcyjnych opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Czy konstrukcja normatywna opłaty uniemożliwia właściwe spełnienie zobowiązań finansowych na rzecz gminnego władcy daninowego?<sup>1</sup>

The legal status of the municipal waste management fee.  
Does the normative construction prevent proper fulfillment of financial obligations for the commune?

■ Administratywista; absolwent Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu.

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł został opracowany na podstawie pracy magisterskiej *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na przykładzie Gminy Jedlina-Zdrój w latach 2013–2016*, obronionej w czerwcu 2017 roku. Promotorem pracy była Klaudia Stelmaszczyk doktor nauk prawnych.

W artykule zaprezentowano problematykę dotyczącą konstrukcji normatywnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Autor podjął próbę rozwiązania zagadnień badawczych związanych z pojęciem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ze wskazaniem elementów konstrukcyjnych tej opłaty, tj. kto ją musi uiścić, od czego jest pobierana, a także jakie ustanawia się zwolnienia od tej opłaty oraz kto zwalnia z płacenia określonej daniny publicznej. Odpowiedź na przedstawione pytania nastęrcza pewnych trudności, ponieważ ustawodawca skonstruował normatywnie określone przepisy niezgodnie z zasadami tworzenia prawa (szczególnie chodzi tu o niedoprecyzowanie poszczególnych, niejasnych, terminów używanych przez samego ustawodawcę). Należy zwrócić uwagę na przykład na brak jasnych znaczeń pojęć „właściciela nieruchomości zamieszkałej”, czy „gospodarowania odpadami komunalnymi” w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>2</sup>. Artykuł dotyczył opłaty, która została ustanowiona nie tyle dla osiągnięcia zysku, co dla rozwoju świadomości proekologicznej społeczności lokalnych, umożliwiając osiągnięcie stanu zrównoważonego rozwoju. Rozważania zawarte w artykule uwzględniają poglądy prezentowane w doktrynie prawniczej oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) i sądów administracyjnych.

This article describes the problem of the municipal waste management fee. The author attempts to solve research tasks connected with analysis the concept and indication of structural elements of this fee. The article presents legal status of the municipal waste management fee, which shall be determined not so much for profit, but for increasing the pro-ecological awareness of local communities. In this way, it is possible to achieve sustainable development. All the considerations contained in the paper are based on juridical doctrine and case-law administrative and constitutional court.

**Słowa kluczowe:** przesłanki ochrony środowiska naturalnego, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłata, elementy konstrukcyjne opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

**Keywords:** grounds for environmental protection, the fee, the municipal waste management fee, structural elements of municipal waste management fee

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 z późn. zm., dalej jako u.c.p.g.)

## WSTĘP

W 2011 r. ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego pieniężnych danin publicznych<sup>3</sup>, a ściślej do opłat za korzystanie ze środowiska, nową należność publicznoprawną w postaci opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która stała się jedną z wielu źródeł dochodów samorządu gminnego<sup>4</sup>. Do tej pory ciężko doszukać się opracowania naukowego, którego przedmiotem była analiza struktury tej opłaty, szczególnie jeśli chodzi o jej poprawność konstrukcyjną w kontekście rzetelnego spełnienia obowiązku opłatowoprawnego.

Adekwatne określenie obowiązku daninowego jest kluczową kwestią dla możliwości jego realizacji. Zdolność do spełnienia świadczenia jest wtedy właściwa, gdy treść praw i obowiązków tego stosunku jest jasna, zrozumiała dla obu podmiotów. Dlatego w tym ujęciu będzie ważna funkcjonalność opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jeśli pojawiają się

istotne trudności w uiszczaniu tej pieniężnej daniny, to wtedy można mówić o pewnej jej dysfunkcji.

## GENEZA OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowi jeden z kilku typów instrumentów finansowopravných w ochronie środowiska<sup>5</sup>, zatem źródła wprowadzenia tej daniny należy upatrywać w przesłankach ochrony środowiska naturalnego<sup>6</sup>. Wynika z tego prosta konstatacja, iż środowisko naturalne podlega ochronie prawnej ze względu na zabezpieczenie zdrowia i życia człowieka (przesłanka biologiczna), zachowanie środowiska dla przyszłego pokolenia (przesłanka społeczna) urzeczywistniająca tzw. sprawiedliwość międzypokoleniową) i spetryfikowanie równowagi między nasilającym się postępowaniem, a stopniowo wzrastającymi klęskami żywiołowymi (przesłanka ekonomiczna)<sup>7</sup>.

Analizowana danina publiczna jest powiązana z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, a problem związany z nieczystościami jest tak „stary”, jak historia istnienia człowieka, ponieważ jak to ujął trafnie J. Boć „(...) sam żywot człowieka w sobie jest zanieczyszczający (...)”<sup>8</sup>. W polskim ustawodawstwie kwestia administrowania odpadami realnie zaczęła być żywotna dopiero na początku 20 wieku<sup>9</sup>. Kluczowe jest to, że od zawsze problem regulacji „śmieci” rozpoczął się w gminach (w społecznościach lokalnych), a „prawo państwowe było zawsze późniejsze” jak celnie skonstatował J. Boć<sup>10</sup>.

W Rzeczypospolitej Polskiej okres stanowienia tzw. prawa śmieciowego obejmuje blisko 100

lat i zawsze kompetencje, w tym zakresie, należały do „małych społeczności” od samorządu gminnego, przez terenowe rady narodowe, aż po dzisiejszy samorząd na poziomie podstawowym. Te zadania były różne, od zapewnienia zorganizowania systemu irygacyjnego, przez zachowanie spluwaczek, aż po ustrój segregowania, odbioru, transportu odpadów przez właściwe podmioty prywatne lub publiczne. Można wyróżnić trzy okresy pojawiania się i ewaluowania aktów prawnych związanych z organizacją nieczystości. Pierwszy to stan prawny do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>11</sup>. Drugi obejmuje czas do uchwalenia ustawy. Ostatni

<sup>3</sup> Doktryna prawa finansowego wyróżnia osobowe, rzeczowe i pieniężne daniny publiczne. Więcej na temat ewolucji danin publicznych zob. w C. Kosikowski, J. Matuszewski, *Geneza i pojęcie oraz ewolucja zakresu prawa finansowego* [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Poznań 2006, s. 46-58.

<sup>4</sup> Na podstawie art. 6h ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152 poz. 897) zwana dalej ustawą nowelizującą u.c.p.g.

<sup>5</sup> A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Instrumenty finansowopravných* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 145-151.

<sup>6</sup> A. Hłobił, *Motywy ochrony środowiska a zachowania proekologiczne człowieka* [w:] <http://wis.pol.lublin.pl/kongres3/tom2/6.pdf>. (dostęp: 18.01.2018 r.).

<sup>7</sup> J. Boć, E. Samborska-Boć, *Przesłanki ochrony środowiska* [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 57 i n. Na skutek zaistnienia biologicznych, społecznych i ekonomicznych przesłanek ochrony środowiska, doszło do umiędzynarodowienia zadań proekologicznych. W ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), zaczęła działać tzw. komisja Brundtlanda, która jako pierwsza sformułowała tzw. *rule of Sustainable Development* (zasada zrównoważonego rozwoju), którą można odnaleźć już w polskiej ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz w innych aktach prawnych dotyczących ochrony środowiska, aż wreszcie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zwana dalej Konstytucją. Więcej na temat raportu komisji ONZ zob. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* [w:] <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, (dostęp: 18. 01. 2018 r.).

<sup>8</sup> J. Boć, *Prawo miejscowe w systemie źródeł prawa* [w:] wystąpienie na konferencji naukowej w dniu 16-17 października, 2012 na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego „Prawne i organizacyjne zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi” [w:] <https://www.youtube.com/watch?v=yqKjDeP6Hic>, (dostęp: 18.01.2018 r.).

<sup>9</sup> Generalnie problematyka pojawiania się tematyki „śmieci” była znana ludzkości wcześniej, bo już w czasach antycznych. Natomiast na ziemiach polskich, w 1 poł. 16 w., wprowadzono pierwsze rozwiązania służące eliminacji tego problemu w postaci utworzenia policji sanitarnej i pierwszego polskiego wysypiska śmieci (Gnojna Góra w Warszawie). Trzeba zaznaczyć jednak, że ówczesnie nie było kompleksowego systemu organizacji odpadów, ponieważ nieczystości nie traktowano jako poważne zagrożenie dla otoczenia. Więcej zob. w Z. Rydzicki, J. Sibiga, *Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Praktyczny poradnik*, Warszawa-Zielona Góra 1997, s. 7. Dopiero w okresie tzw. rewolucji przemysłowej (2 poł. 20 w.), która spowodowała m.in. pojawienie się nowych surowców i rozwoju produkcji, zaczęto interesować się materia odpadów. Zob. również M. Jakubiak, *Wdrażanie strategii i wymogów Unii Europejskiej na przykładzie wprowadzania zrównoważonej gospodarki odpadami w Polsce*, Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne 2014, nr 16, s. 34-37. W książce M. Jakubiaka można znaleźć następującą informację na temat jednego z ówczesnych sposobów utylizacji śmieci: „(...) Ponieważ organiczną frakcją odpadów miejskich zaczęto traktować jako tani pokarm dla trzody chlewnej, aż do II wojny światowej również częstym rozwiązaniem było karmienie odpadami świń na farmach. Zaprzestano tej metody utylizacji odpadów, gdy naukowcy dowiedli, że pożywienie to powoduje zainfekowanie zwierząt pasożytami, które mogą przenosić się na ludzi w wyniku konsumpcji niedogotowanego mięsa”.

<sup>10</sup> Zapewne przyczyną pojawiania się regulacji prawnych z zakresu gospodarki odpadami w gminie wiąże się z tym, że „śmieci” od zawsze tam powstawały i powstają i w związku z tym, to „władca lokalny”, wie, jak sobie z tym problemem poradzić. Zresztą, generalnie zadania z zakresu ochrony środowiska zawsze będą wykonywane przez wspólnotę terytorialną. Więcej zob. w M. Górski, *Prawne podstawy systemu postępowania z odpadami, rola przepisów unijnych* [w:] J. Boć, M. Górski, A. Chajbowicz, J. Jerzmański, K. Nowacki, M. Rudy, E. Samborska-Boć, J. Boć (red.), *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, Wrocław 2013, s. 174-175. Więcej na temat genezy gospodarowania odpadami zob. W. Radecki, *Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Komentarz*. Wydanie V, Warszawa 2015, s. 4-16.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.

związany jest z sytuacją prawną gospodarowania odpadami po 2013 r.<sup>12</sup>, kiedy ustawodawca określił, iż utrzymanie czystości i porządku w gminach stanowi obligatoryjne zadanie własne, a następnie dodał to zadanie do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>13</sup>.

Do 2013 roku były dwie nowelizacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. ustawa nowelizująca u.c.p.g., a także ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>14</sup>, lecz nie miały one charakteru istotnego dla organizacji gospodarki odpadami. Zmiany przepisów wynikały bo-

wiem z obowiązku transpozycji dyrektyw w sprawie odpadów<sup>15</sup>. Ważne jest to, iż pojawiła się nowa forma daniny publicznej. Od 2011 r. była nią opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>16</sup>.

#### ELEMENTY KONSTRUKCYJNE OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

##### Podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty

Ustawodawca w art. 6h u.c.p.g. określił podmioty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, którymi są właściciele nieruchomości zobligowani do jej uiszczenia na rzecz gminy, na

której znajdują się ich nieruchomości. Dodatkowo art. 6c u.c.p.g. uszczegóławia osoby obciążone opłatą, do których należą:

- 1) właściciele nieruchomości wytwarzający odpady komunalne, na których zamieszkują mieszkańcy;
- 2) właściciele nieruchomości niezamieszkałej, lecz tylko wtedy, gdy uchwała rady gminy tak stanowi<sup>17</sup>.

Normodawca ustanawiając art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz w art. 2 ust 2a i 3 u.c.p.g., wyróżnił dwa rodzaje podmiotów związanych stosunkiem pu-

blicznoprawnym wynikającym z omawianej ustawy, których można określić, jako właścicieli nieruchomości, oraz podmioty wykonujące funkcje właścicieli nieruchomości jako wspólnoty, czy spółdzielnie mieszkaniowe<sup>18</sup>.

W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach można odnaleźć określenie właściciela nieruchomości, czyli właściciela<sup>19</sup>, współwłaściciela<sup>20</sup>, użytkownika wieczystego<sup>21</sup> oraz podmioty zorganizowane i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie<sup>22</sup> lub użytkowaniu<sup>23</sup>, a także inne podmioty władające nieruchomością<sup>24</sup>.

<sup>12</sup> Więcej zob. W. Radecki, *Utrzymanie porządku...*, s. 21-53.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 230 poz. 1373.

<sup>15</sup> Jeśli chodzi o implementację aktów prawa Unii Europejskiej, to Rzeczypospolita Polska musiała włączyć do systemu prawnego dyrektywę 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. U. UE L 135 z 30.5.1991), dyrektywę 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182, 16/07/1999 P. 0001-0019), i ostatnia dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 w sprawie odpadów raz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11. 2008 r.).

<sup>16</sup> Do najistotniejszych kompetencji gminnych organów administracji w zakresie zadań utrzymania czystości i porządku w gminach było ustanowienie: górnych stawek za opłatę, którą był obciążony właściciel nieruchomości, regulaminu i gminnego planu gospodarki odpadami komunalnymi, oraz kryteriów formalnych uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych przez przedsiębiorców. Poprzednio obowiązująca ustawa musiała jednak ulec zmianie z powodu pewnych niedoskonałości systemu, które stanowiły według oceny Najwyższej Izby Kontroli (NIK): nieobjęcie wszystkich mieszkańców strukturą gospodarki odpadami do 2007 r., nieuchwalanie terminowo regulaminów przez gminy, niepełny nadzór władz gminy nad przedsiębiorcami legitymowanymi do odbioru odpadów. Zob. *Informacja o wynikach kontroli gospodarki w gminach wybranych województw stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, grudzień 2010, [w:] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1780,vp,2032.pdf>, [dostęp: 26.12. 2016 r.]. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach była wielokrotnie nowelizowana z powodu rosnącego problemu tzw. dzikich wysypisk. Więcej zob. w Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, Najwyższa Izba Kontroli, 2013, [w:] <http://www.silesia.org.pl/upload/raport%20NIK%20nt%20wdrazania%20uocipg.pdf>, [dostęp: 28. 06. 2016 r.]. Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 [w:] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8670,vp,10785.pdf>, , (dostęp: 28. 12. 2016 r.). Oczywiście mimo wymienionych wyżej dysfunkcji systemu gospodarki odpadami komunalnymi, istniały także pewne pozytywne aspekty działania tej struktury, jak np. sukces wdrożenia nowych przepisów przez wszystkie gminy o czym więcej zob. w Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, druk sejmowy Nr 1000.

<sup>17</sup> Dostyc sporne stwierdzenie zawarł w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach z dnia 9 czerwca 2015 r. Sygn. akt. I SA/Ke 174/15 [w:] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/92F-F7E99B3>, [dostęp: 21.01.2018 r.]. Ta kontrowersja polegała na tym, iż określając podmiotowy aspekt zobowiązania opłatowoprawnego sędziowie, orzekli, iż w skład podmiotów opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi weszli także, ci, którzy nie mają obowiązku zapłaty, w sytuacji kiedy nie mają umowy z przedsiębiorstwem wywożącym śmieci. Argumentuje tą sytuację M. Cyrankiewicz, *Opłata za odbiór śmieci jest danina publiczną* [w:] <http://www.rp.pl/artykul/1054654-Opłata-za-odbior-smieci-jest-danina-publiczna.html#ap-1> [dostęp: 13.11. 2016 r.]. Chodzi tu o osoby prowadzące warsztaty, urzędy, czy przedsiębiorstwa. Uzasadnieniem wskazanej idei płacenia opłaty należy szukać w samym posiadaniu nieruchomości przez właściciela, zatem wytwarzanie śmieci nie jest ostatecznym, najistotniejszym kryterium powstania zdarzenia opłatowoprawnego (art. 6c). Należy zadać pytanie, czy taka teza jest kompatybilna z przedmiotem opłaty i z art. 83 oraz 217 Konstytucji, z których wynika m.in. *zasada nullum tributum sine lege certa* i *nullum tributum sine lege scripta*, czyli nie ma zobowiązania daninowego bez dostatecznie określonych jego elementów konstrukcyjnych w ustawie.

<sup>18</sup> Przykładem powstania obowiązku opłatowego w stosunku do właścicieli terenów niezamieszkałych, na których prowadzona jest określona działalność m.in. hotelarska, czy przemysłowa itd. Zob. *Pismo z dnia 1 października 2013 r. Ministerstwo Środowiska Podsekretarz Stanu SPS-024-5216/13 Interpretacja przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. W opinii ówczesnego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska zakres podmiotowy opłaty odnosi się tylko do nieruchomości gruntowych wraz z przyległymi do niego budynkami.

<sup>19</sup> Art. 140 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025), zwana dalej k.c.

<sup>20</sup> Art. 195 k.c.

<sup>21</sup> Art. 232 k.c.

<sup>22</sup> Art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000, 1089).

<sup>23</sup> Art. 252 k.c.

<sup>24</sup> Zatem chodzi tu o: posiadacza rzeczy (podmiot faktycznie władający rzeczą jak użytkownik), najemcę, zastawcę, czy dzierżyciela (każdy, kto faktycznie włada rzeczą w imieniu innej osoby) a także inną osobę mającą władztwo nad rzeczą. Zob. więcej w Z. Bukowski, *Zarządzanie nieruchomościami* [w:] <https://sip.lex.pl/#/monografia/369273776/46/zarządzanie-nieruchomościami> [dostęp: 20. 01. 2018 r.].

Ustawodawca w art. 2 u.c.p.g. uregulował stan, w którym obowiązek uiszczenia opłaty dotyczy kilku typów właścicieli nieruchomości. Wtedy stroną podmiotową opłaty jest jednostka faktycznie władająca tą rzeczą. Jeśli natomiast, umowa wskaże właściciela nieruchomości, to *ex tunc* ten akt konsensualny ma pierwszeństwo przed realnym władztwem, pod kątem wystąpienia zdarzenia publicznoprawnego (tj. powstania zobowiązania opłatowoprawnego), oznacza to, iż od wtedy podmiotem biernym opłaty będzie wskazany kontrahent umowy.

Zgodnie z tym, co zostało uregulowane, opłatę za tzw. śmieci uiszcza obowiązkowo właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, a w stosunku do niezamieszkałej nieruchomości obowiązek taki powstaje z mocy podjęcia uchwały przez właściwą radę gminy. O ile pojęcie „zamieszkania” nie budzi wątpliwości, ponieważ wystarczy zastosować definicję legalną zamieszczoną w art. 25 k.c., czy też w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>25</sup>, o tyle wyrażenie „właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy” nie jest już jasne.

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 657, 2286, z późn. zm., zwana dalej ustawą o ewidencji ludności. W tym akcie „używane” jest określone tymczasowy, albo stały pobyt. W znaczeniu cywilistycznym na zamieszkanie wpływa corpus (fakt przebywania) i animus (wola bycia w danym miejscu). Według art. 25 ustawy o ewidencji ludności „Pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania”. Artykuł 7 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności stanowi iż „Pobytem czasowym jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem.”. Wyrażenie „zamieszkanie” ma charakter niefunkcjonalny w stosunku do u.c.p.g. ponieważ dla tej materii liczy się faktyczne zamieszkanie, tj. takie, które rodzi wytworzenie odpadów, a nie zamiar, będący *definiens* zamieszkania i pobytu (stałego i czasowego).

<sup>26</sup> J. Helios, W. Jedlecka, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015, s. 69-70; A. Kozak, *Fakt prawny* [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012, s. 296.

<sup>27</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 368-374. W prawie podatkowym takim synonimem zdarzenia prawnego jest właśnie zobowiązanie podatkowe, które moment powstania wyznacza art. 21 ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 800, 650, 723, 771, 1000, 1039, 1075), zwana dalej o.p. Zakres zastosowania tego przepisu należy kwalifikować do obowiązku opłatowego w myśl art. 5 ust. 7 pkt 12 u.c.p.g.

## Obowiązek opłatowoprawy sposób powstawania

Nieodłączny z wszelkim zdarzeniem prawnym, w którym uczestniczy jednostka w życiu społecznym (np. kupno nieruchomości, czy zjawisko pożaru) jest jego stosunek normatywny<sup>26</sup>. Kupno nieruchomości jest zatem przesłanką uiszczenia podatku od nieruchomości – tutaj rodzi się stosunek administracyjnoprawny, w przypadku pożaru może dojść do zaistnienia więzi publicznoprawnej, przez wprowadzenie stanu wyjątkowego, jak i stosunku cywilnego, tj. zrodzenie się przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej.

W prawie administracyjnym stosunek i sytuacja prawna jest kształtowana dychotomicznie, to jest albo przez wydanie decyzji administracyjnej, bądź z mocy prawa<sup>27</sup>.

### a) Zaistnienie obowiązku z mocy prawa

W art. 6i u.c.p.g. ustawodawca uregulował powstawanie obowiązku opłatowego właśnie *ex lege*. W stosunku do nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, obowiązek powstaje za każdy miesiąc, w którym zamieszkuje dana

osoba. Jeśli nieruchomość jest niezamieszkała, to stosunek obligacyjny powstaje za każdy miesiąc, w którym odpady są wytwarzane. Ostatnią sytuacją, kiedy powstaje powinność uiszczenia opłaty z mocy samego prawa, to stan zamieszkiwania nieruchomości w sposób nieregularny w danym miesiącu. Jeśli osoba przebywa na terenie danej nieruchomości przez część miesiąca, to opłatę uiszcza w dotychczasowej gminie, w której nastąpiła zmiana, albo w nowym miejscu zamieszkania, począwszy od następnego miesiąca, po którym nastąpiła zmiana<sup>28</sup>.

### b) Powstanie obowiązku na podstawie decyzji

Z art. 21 ust. 3 o.p. można wywnioskować, iż zobowiązanie do zapłaty uiszczenia może powstać także z mocy doręczenia decyzji ustala-

jącej wydanej przez podmiot czynny (właściwy organ daninowy). Decyzja ustalająca ma charakter decyzji konstytucyjnej<sup>29</sup>, która jest znana w prawie administracyjnym. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, można znaleźć sytuacje powstawania takiego zobowiązania. Przepis art. 6 ust. 7 u.c.p.g. stanowi, iż wójt, burmistrz, prezydent miasta wyda decyzję ustalającą obowiązek uiszczenia opłaty za odbiór odpadów lub opróżnienia zbiorników bezodpływowych od tych właścicieli nieruchomości, którzy są zobowiązani do udokumentowania zawarcia umowy z podmiotem odbierającym śmieci. Wskazana decyzja ustalająca zawiera wszystkie formalne i materialne elementy konstytucyjne jak dla aktu administracyjnego, a także wysokość

<sup>28</sup> Jeśli chodzi o zdarzenie, kiedy to obowiązek opłatowy powstaje na skutek okresowego zamieszkania osoby w różnych gminach, to ustawodawca ma tu na myśli np. sytuację przenoszenia się mieszkańca z gminy X do Y. Wtedy podmiot płaci w gminie X za wrzesień, a w gminie Y już od 1 października.

<sup>29</sup> W wyroku WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2006 r. III SA/Wa 77/06 (LEX nr 204447) sąd stwierdził, iż decyzja ustalająca nabiera waloru konstytucyjnego dopiero od momentu właściwego zakomunikowania tego rozstrzygnięcia stronie postępowania, tj. doręczenia. Więcej na temat charakteru decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe jako konstytucyjnej zob. w Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1999 r. Sygn. akt III RN 161/98 (OSNP 2000, nr 3, poz. 88); A. Sędkowska, K. Stelmaszczyk, *Nieprawidłowości w doręczaniu decyzji podatkowych ustalane podczas kontroli gospodarki finansowej prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe*, Finanse Komunalne, 2008, nr 6, s. 56. Podział decyzji administracyjnej na konstytucyjne i deklaratoryjne jest jednym z bardziej kontrowersyjnych zagadnień badawczych spotykanych w doktrynie i orzecznictwie prawa administracyjnego. Decyzje konstytucyjne są to takie rozstrzygnięcia które tworzą, znoszą, zmieniają sytuację prawną jednostki od momentu jej ogłoszenia (doręczenia). Natomiast decyzja deklaratoryjna stwierdza zaistnienie danym skutków prawnych *ex tunc* (od wtedy), które wynikają z ustawy. Więcej zob. M. Kurach, *Nabycie praw z mocy decyzji administracyjnej* [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec, E. Bojek (red.), *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, Zeszyty Studenckie. Studia Erasmiiana Wratislaviensia. Acta Studentium 2009, nr 2, s. 391-409. Od razu należy zaznaczyć, że podobną specyfikę do decyzji stwierdzających wykazuje zaświadczenie, bo też potwierdza, ale określony stan faktyczny, a nieprawny. Zob. również postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., II OSK 2339/14 (LEX nr 1530716). Ważną kwestią w zakresie skutków prawnych decyzji jest to, iż taki akt nie może, co do zasady, naruszać praw sędziem nabytych przez jednostkę na mocy wcześniejszego rozstrzygnięcia organu. Wynika to z konstytucyjnie ukształtowanej, metanormie, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest możliwość uchylecia, bądź zmiany decyzji w trybie przewidzianym dla postępowania administracyjnego (art.154-155 i art. 161) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. ze zm., dalej jako k.p.a.).

i termin uiszczenia opłaty, czas i tryb udostępnienia do opróżnienia pojemników lub zbiorników. Takie indywidualne rozstrzygnięcie jest opatrzone walorem natychmiastowej wykonalności, której moc może zostać jednak zawieszona przez właściwy organ odwoławczy<sup>30</sup>, albo na mocy właściwego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego<sup>31</sup>. Ten akt jest wydawany na roczny okres, przy czym na mocy odrębnej decyzji ten termin jest przedłużany, jeśli właściciel nieruchomości nie przedstawi umowy w ciągu 3-ech miesięcy przed upływem terminu obowiązywania tego aktu<sup>32</sup>.

Normodawca w art. 6 o.p sformułował sposób zaistnienia zobowiązania opłatowego w skutek wydania decyzji określającej wysokość ów pieniężnej daniny publicznej<sup>33</sup>. Ten rodzaj rozstrzygnięcia jest antynomią decyzji ustalającej, zatem ma charakter deklaratoryjny, *ergo* stwierdza pe-

wien obowiązek prawny, a nie tworzy. Przesłanką funkcjonowania w ten sposób administracji jest, albo stan w ogóle nie złożenia deklaracji, bądź kiedy dane zawarte w deklaracji budzą uzasadnione wątpliwości<sup>34</sup>. W tej sytuacji to wójt, burmistrz, lub prezydent miasta wydaje decyzję stwierdzającą wysokość opłaty w oparciu o dane charakterystyczne dla metody ustalonej przez organ stanowiący, a w przypadku braku – podstawą ustanowienia decyzji będą uzasadnione szacunki, jak w przypadku nieruchomości niezamieszkałej, czyli ilość wytwarzanych odpadów komunalnych.

### Przedmiot opłaty

Ustawodawca w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określa wprost, co składa się na zakres rzeczowy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>35</sup>.

Generalnie, przedmiotem stosunku opłatowego jest, albo konkretna czynność procesowa, albo świadczenie usług. Zatem w przypadku omawianej opłaty będzie to gospodarowanie odpadami przez gminę, przy czym normodawca nie określił definicji legalnej tego pojęcia. W ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>36</sup> zostało określone wyrażenie „gospodarowanie odpadami”, przez które rozumie się je szerzej w stosunku do tego terminu użytego w u.c.p.g.<sup>37</sup>.

Mimo pewnych przeszkód wskazanych wcześniej, w określeniu przedmiotu opłaty, można wykoncypować za co jest uiszczana ta danina publiczna. W art. 6r ust. 2 u.c.p.g ustawodawca zawarł zakres kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi, w skład którego wchodzi procesy związane z: odbieraniem, transportem, zbieraniem, odzyskiem, usuwaniem śmieci, ob-

sługę administracyjną tego systemu, edukacją proekologiczną z zakresu postępowania z odpadami komunalnymi. Wyżej wymienione elementy są obowiązkowo wpisane w strukturę zarządzania nieczystościami. Skład opłaty stanowią także fakultatywne rozwiązania jak: zapewnienie przez administrację lokalną utrzymania, usuwania odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do magazynowania, dostarczanie i utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym pojemników lub worków na odpady, ale tylko gdy środki pochodzące z opłat nie zostały wykorzystane. Rada gminy będzie świadczyć wyżej wymienione, dodatkowe usługi, jeśli podejmie stosowną uchwałę. Ważne jest to, iż gmina nie musi uiszczać podatku od towarów i usług, dzięki temu władze gminy nie poniosą i tak już nadmiernych kosztów związanych z organizacją systemu gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>38</sup>.

<sup>30</sup> Art. 135 k.p.a.

<sup>31</sup> Art. 61 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. ze zm.).

<sup>32</sup> Więcej na temat rygoru natychmiastowej wykonalności zob. B. Augustyńska, *Kilka uwag o rygorze natychmiastowej wykonalności decyzji: na przykładzie Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyk” 2014, nr 4, s. 148-184.

<sup>33</sup> Niedopuszczalne jest wydanie w tej samej sprawie decyzji ustalającej i decyzji określającej. Wydanie decyzji ustalającej kasuje z obrotu prawnego decyzji określającą. Więcej na ten temat zob. w L. Etel, *Zobowiązania podatkowe* [w:] C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 244.

<sup>34</sup> Konstrukcja tego przepisu nie jest jednoznaczna a to przez zastosowanie zwrotu „uzasadnione wątpliwości” w odniesieniu do danych zawartych w deklaracji, który jest przyczyną stwierdzenia zaistnienia zobowiązania. Mimo to można domniemywać, iż chodzi np. o sytuację, w której deklarację składa podmiot, który uprzednio popełnił błąd w tym oświadczeniu, lub kiedy takie wyjaśnienie składa osoba, uprzednio będąca karana za czyn krzywoprzysięstwa w stosunku do organu podatkowego, a także gdy stopień skomplikowania danych przerasta kompetencję osoby deklarującej, ze względu np. na wykształcenie. Katalóg przesłanek jest” otwarty”, ale wciąż pozostaje pytanie czy taka „elastyczność” jest słuszna?

<sup>35</sup> W prawie podatkowym, jak i w pozostałych przepisach prawnych także w zakresie opłat lokalnych normodawca wyraźnie wskazuje, co wchodzi (lub nie należy) do zakresu danej daniny publicznej np. przez posłużenie się zwrotem „opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości (...)”, czy „opłatę reklamową pobiera się od (...)” zob. więcej w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, 2141, 2372, 2432, z późn. zm.). W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest takiej identyfikacji przedmiotu opłaty.

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 992, 1000, dalej ustawa o odpadach.

<sup>37</sup> Gospodarowanie odpadami na gruncie ustawy o odpadach to „zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”. Ta definicja będzie stosowana w ograniczonym zakresie w stosunku do omawianej opłaty, ponieważ zgodnie z zakresową regułą kolizyjną *Lex specialis* (u.c.p.g.) *derogat legi generalis* (ustawa o odpadach). Zatem liczyć się będzie tylko sam transport, czyli odbiór w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Inne rozumienie tego terminu spowodowało by powstanie niedopuszczalnej wykładni *ad absurdum*.

<sup>38</sup> Organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę jest kosztowny jak wszystkie zadania z zakresu ochrony środowiska. Wymaga to poniesienia pewnych nakładów organizacyjnych (powołania specjalnej komisji przetargowej, czy też ogłoszenia przetargu na wykonawcę, który będzie odbierał odpady), finansowych (zaplanowanie w uchwale budżetowej wydatków na uposażenia dla komisji, odbiorcy odpadów, czy edukacji proekologicznej), prawnych (na system utrzymania czystości i porządku wchodzi: prawo międzynarodowe, chodzi tu o przepisy wydawane w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Rady Europy, akty konstytucyjne, ustawowe). Może dlatego i z tych względów (należy także zaznaczyć, iż jakość tworzonego prawa pozostawia wiele do życzenia, gdyż często te przepisy są kreowane w sposób nie do końca przemyślany i niesystemowy) było tyle trudności w gminach z wdrożeniem nowego systemu gospodarki odpadami. Więcej zob. w J. Jerzmanowski, *Nowelizacja przepisów o postępowaniu z odpadami komunalnymi dokonana w 2011 r.* [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012, s. 59 i n. Ostatnio jakość stanowionego prawa stała na bardzo niskim poziomie merytorycznym. Ten fakt wynika z tego, iż od listopada 2015 do grudnia 2016 uchwalono 246 ustaw, w tym 156 były wadliwe (m.in. brak konsultacji społecznych, negatywna ocena skutków regulacji, brak jawności procesu stanowienia prawa, naruszenie tzw. prawa wspólnotowego, nadregulacja, czy błędy w procesie legislacyjnym). Więcej na temat analizy procesu stanowienia prawa w Polsce zob.

**Tabela nr 1.** Ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podmiot opłaty	Metoda określenia wysokości opłaty
1. Nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy.	Wysokość stawki (S) x: 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość albo, 2) ilość zużytej wody z danej nieruchomości, albo, 3) powierzchnię lokalu mieszkalnego.
2. Nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy.	Liczba stwierdzonych pojemników odpadowych x S.
3. Nieruchomość, na której są świadczone usługi hotelarskie.	Ilość zużytej wody x S.
4. Nieruchomość, na której znajdują się domki letniskowe lub są wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku.	Średnia ilość odpadów x S.
5. Nieruchomość, na której jedna jej część jest zamieszkała przez mieszkańców; albo w pozostałej części nie jest zamieszkała.	1) albo odrębnie ustala się metodę obliczenia opłaty dla każdej części, 2) bądź Rada gminy ustali jeden sposób obliczenia stawki w formie aktu prawa miejscowego. Czyli albo metodę z pkt 1, 2 (przy czym jeśli w części nieruchomości jest prowadzona działalność to należy uwzględnić wtedy powierzchnię użytkową), albo przyjęcie jednej stawki.
6. W stosunku do nieruchomości, na której jest prowadzona działalność gospodarcza	Wysokość stawki (S) x 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość albo, 2) ilość zużytej wody z danej nieruchomości, albo, 3) powierzchnię lokalu mieszkalnego
7. Od gospodarstwa domowego.	Liczba gospodarstw x S

Źródło: opracowanie własne<sup>39</sup>.

w A. Pączka, *7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce. Prezentacja raportu Legislacyjnego, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017 [w:] [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yr6DkxdDMEoJ:www.pracodawcyp.pl/download/gfx/kpp/pl/defaultakualnosci/14/2856/1/raport\\_siedem\\_grzechow\\_glownych\\_stanowienia\\_prawa\\_w\\_polsce.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yr6DkxdDMEoJ:www.pracodawcyp.pl/download/gfx/kpp/pl/defaultakualnosci/14/2856/1/raport_siedem_grzechow_glownych_stanowienia_prawa_w_polsce.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b), [dostęp: 18.04. 2017 r.]. Z tego raportu wynika m.in. bardzo niepokojąca tendencja niestabilności prawa- 1/3 spośród 5,8 tysiąca stron przepisów prawa podatkowego uległa zmianie tylko w samym 2016 roku. Według danych Autora najczęstszym błędem ustawodawcy, ale także innych organów biorących udział w procesie tworzenia prawa (Rada Ministrów przy wnoszeniu tzw. rządowego projektu ustawy) były nierzetelne konsultacje - 39%. Do 2013 r. pojemniki na nieczystości były dostarczane przez zakład, z którym właściciel nieruchomości zawarł umowę. Zatem ich wielkość, głębokość były ustalane na mocy czynności konsensualnych. od 2013 r. właściciel nieruchomości musi wyposażyć nieruchomość w pojemniki i zadbać o nie odpowiednio, albo władze gminy mogą przejąć obowiązek wyposażenia i utrzymania pod kątem sanitarnym urządzeń do gromadzenia odpadów. Ta zmiana statusu prawnego pojemników na odpady wywołała szereg problemów szczególnie dla właścicieli nierucho-

Uiszczona opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, który przeznaczony jest wyłącznie na pokrycie kosztów utrzymania systemu gospodarowania odpadami.

#### Sposób ustalenia wielkości opłaty

Ustawodawca w art. 6j u.c.p.g. określił kolejny element konstrukcyjny opłaty, jakim jest ustalenie jej wysokości. Generalnie, na wysokość tej pieniężnej daniny publicznej ma wpływ metoda ustalenia stawki i jej wysokość. Ta zaś będzie różnie pojmowana, w zależności od tego kto będzie podmiotem tej daniny publicznej i przypisanej do niej metody ustalenia wartości ilościowej. Przedstawia to poniższa tabela.

Z przedstawionych wyżej metod rada gminy na podstawie uchwały musi wybrać co najmniej jedną z nich choć oczywiście ustawodawca dopuszcza zastosowanie kilku. Wybierając daną metodę lokalny organ stanowiący musi uwzględnić jej cel i wagę. Istotą metody jest realizacja zadań z zakresu gospodarki odpadami, a z drugiej strony, należy zważyć, iż obciążenie opłatą

mieszkańców nie może być nakładane w sposób nadmierny.

Przepis art. 6k u.c.p.g. określa kompetencje prawne rady gminy w zakresie ustalania stawek. Ten przepis prawny pojawił się podczas nowelizacji w lipcu 2011 r., a już w 2014 r. musiał zostać zmieniony z powodu stwierdzenia niezgodności tego przepisu z Konstytucją w wyroku przez Trybunał Konstytucyjny<sup>40</sup>. Dlatego od 2014 r. ten przepis prawny, upoważnia radę gminy do ustalenia stawek za pojemnik o danej głębokości. Określając stawki opłaty komunalny organ stanowiący bierze pod uwagę: liczbę mieszkańców, ilość odpadów wytwarzanych oraz nakłady funkcjonowania systemu.

Konsekwencją wykonania wyroku przez normodawcę było ustanowienie art. 7k ust. 2a u.c.p.g., który prowadził obowiązek określenia przez gminny organ stanowiący maksymalnych stawek za opłaty ustosunkowując je do średniego miesięcznego dochodu rozporządzalnego, korzystając ze sposobu sygnalizowanego przez TK. Wysokość średniego dochodu miesięcznego

mości, którzy wyposażyli się w te urządzenia, które okazały się niezgodne z kryteriami wielkościowymi ustalonymi w regulaminie rady gminy dla pojemników. Więcej na ten temat zob. w K. Gruszecki, v. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, [w:] [www.lex.pl/online/wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.Rpc.ASKno=201335383&wersja=0&localNroPart=587351159&fullTextQuery=query=Gruszecki+Krzysztof&reqId=1432846702054\\_492717929&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=7](http://www.lex.pl/online/wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.Rpc.ASKno=201335383&wersja=0&localNroPart=587351159&fullTextQuery=query=Gruszecki+Krzysztof&reqId=1432846702054_492717929&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=7), (dostęp: 13.11. 2016 r.).

<sup>39</sup> M. Paczocha, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a zasada przyzwoitej legislacji* (dostęp online na dzień 23 09. 2016 r.) [w:] [legislacjihttps://sip.lex.pl/#/publikacja/151173374/ustawa-o-utrzymaniu-czystosci-i-porzadku-w-gminach-a-zasada-pryzwoitej-legislacji](https://sip.lex.pl/#/publikacja/151173374/ustawa-o-utrzymaniu-czystosci-i-porzadku-w-gminach-a-zasada-pryzwoitej-legislacji). W stosunku do „Nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy” rada gminy może różnicować opłatę w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, rodzaju zabudowy (zwarta lub rozproszona).

<sup>40</sup> O tym więcej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013, sygn. akt K 17/12 (Dz. U. z 2013 poz. 1593). TK uznał w wyroku, iż pozostawienie radzie gminy dużej swobody w ustalaniu zwolnień podmiotowych, przedmiotowych, dopłat jest niezgodny z art. 86, art. 168 i art. 217 Konstytucji RP. Według TK nieokreślenie przez ustawodawcę maksymalnych stawek opłat jest stanem mijającym się z kanonem konstytucyjnym. Ustalenie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie głębokości pojemnika będzie się odnosiło do nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady.

**Tabela nr 2.** Sposób ustalenia przez radę gminy maksymalnych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Metoda ustalenia stawki [jednostka pomiarowa]	Maksymalny przeciętny dochód osobowy na miesiąc
Liczba mieszkańców [liczba]	2%
Ilość zużytej wody [na m3]	0,7%
Powierzchnia lokalu mieszkalnego [na m2]	0,08%
Gospodarstwo domowe [liczba]	5,6%

Źródło: opracowanie własne<sup>41</sup>.

na osobę za poprzedni rok obwieszcza Prezes Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w pierwszym kwartale każdego roku.

#### Zwolnienia podmiotowe

Od nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 2013 r. ustawodawca przekazał organom stanowiącym gminy kompetencję prawną do decydowania o powstaniu zwolnień podmiotowych, przedmiotowych, a także ustalenia dopłaty dla właścicieli nieruchomości. Te rozwiązania legislacyjne jednak okazały się w części niekonstytucyjne względem art. 168 w zw. z art. 217 Konstytucji. Na mocy orzeczenia Trybunał Konstytucyjny nakazał ustawodawcy derogować normy prawne, które wprowadziły zwolnienia przedmiotowe i dopłaty.

Z tego powodu doszło do kolejnej noweli tej ustawy w 2014 roku<sup>42</sup>.

Obecnie obowiązujący przepis ustawy wiąże od 1 stycznia 2016 r. Jak wynika z treści przepisu, *ratio legis* było polepszenie sytuacji demograficznej przez zastosowanie pewnych wyłączeń opłatowopravných w stosunku do rodzin wielodzietnych. Na gruncie normatywnym w art. 6k ust. 4 u.c.p.g. normodawca delegował prawo stanowiącym organom komunalnym do zwolnienia określonego kręgu jednostek z obowiązku uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada gminy może podjąć uchwałę, która wyklucza (w całości, lub w części) właścicieli nieruchomości zamieszkałej z opłatowego stosunku obligacyjnego, ale tylko dotyczy do gospodarstw domowych, których dochód jest wystarczający, aby pobrać pieniądze świadcze-

nie socjalne na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>43</sup> lub rodzin wielodzietnych z mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny<sup>44</sup>.

#### ZAKOŃCZENIE

Argumentami pozytywnie rozstrzygającymi pytanie zawarte w temacie artykułu jest:

- 1) brak określenia pojęcia „nieruchomości zamieszkałej” w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jest to bardzo ważne określenie, ponieważ właściciel zamieszkałej nieruchomości, na której są wytwarzane odpady jest zobowiązany do zapłaty, a w zakresie nieruchomości niezamieszkałej rada gminy może nałożyć taką powinność. Nieadekwatne jest używanie pojęcia „zamieszkania” w nomenklaturze cywilistycznej, czy publiczno-prawnej, ponieważ te pojęcia odnoszą się do stanu bycia w danym miejscu, co powodowałoby, iż każdy kto ma zamiar i wolę bycia w danym miejscu musiał by uiścić opłatę.

Brak skonkretyzowania cech podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty, może spowodować, iż np. jednostka nie zapłaci opłaty (z powodu np. braku wiedzy, czy mieści się w zakresie „właściciel nieruchomości zamieszkałej”) i to lokalny władca daninowy będzie musiał rozstrzygnąć taki problem w drodze decyzji deklaratoryjnej. Jest to pozostawienie dość dużej swobody w decydowaniu o podmiocie opłaty, która po-

winna być ustalana według kanonu konstytucyjnego *ex lege* i to możliwie jak najdokładniej (art. 217 w zw. z art. 2 Konstytucji). Ten stan można rozwiązać w dwojaki sposób:

- a) wprowadzając definicję legalną do u.c.p.g., albo,
  - b) przez skonstruowanie przepisu prawnego odsyłającego, który zawierałby wzmiankę, iż w sprawach nieuregulowanych stosuje się ustawę o odpadach, ponieważ tam jest pojęcie wytwórcy odpadów, czyli „każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (...)”.
- 2) Podobna sytuacja dotyczy braku określenia pojęcia „gospodarstwo domowe” i „gospodarowanie odpadami”. Pierwszy przypadek dotyczy znowu podmiotu opłaty, dla którego ustawodawca wyznacza odrębny sposób wyliczenia wysokości tej pieniężnej daniny. Skoro na gruncie normatywnym nie wiadomo, co to jest „gospodarstwo domowe”, a stosuje się je, to ów sytuacja powoduje naruszenie zasady o racjonalnym prawodawcy, z której przecież wynika reguła, że ustawodawca zna zasady posługiwania się językiem i definiuje to co jest nieznanne, a nie określa to co jest oczywiste w myśl zasady *clara non sunt interpretanda* (nie dokonuje się wykładni tego, co jasne). Mimo zaistnienia tego problemu, można rozwiązać ten problem przez skonstruowanie znaczenia tego pojęcia w oparciu o wykładnię operatywną sądu administracyjnego, według którego gospodarstwo domowe

<sup>41</sup> Na podstawie: art. 6k ust. 2a u.c.p.g. rada gminy może uchwalić wyższą stawkę na wysokość dwukrotności procentowych sum pieniężnych określonych w Tabeli 2, jeśli odpady nie będą zbierane i odbierane w sposób selektywny. Wykładnia operatywna wyrażenia „gospodarstwo domowe” oznacza więcej niż jedną osobę. Na temat tego terminu wypowiedział się w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w Olsztynie z dnia 12 listopada 2015 r. I SA/Ol 462/15 [w:] orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C703DED4, (dostęp: 22.06.2018 r.).

<sup>42</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. akt K 17/12 (Dz.U. z 2013 poz. 1593).

<sup>43</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm. Ustawodawca w u.p.s. określił warunki, jakie trzeba spełnić, aby być objętym pomocą społeczną w postaci świadczeń pieniężnych. Te kryteria można podzielić na pieniężne i pozapieniężne.

<sup>44</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1832 ze zm. Z obowiązku uiszczania opłaty mogą być też zwolnieni posiadacze k.d.r., czyli rodziny wielodzietne, przez, które rozumie się rodzinę, w której rodzic, rodzice, lub małżonek rodzica ma na utrzymaniu co najmniej troje dzieci: w wieku do 18 lat, albo 25 jeśli się uczy, bądź bez względu na wiek, jeśli dziecko ma orzeczoną umiarkowaną, bądź znaczna niepełnosprawność.

stanowi więcej niż jedna osoba. Jeśli chodzi o wyjaśnienie tego drugiego terminu – „gospodarowanie odpadami”, które jest kluczowe w u.c.p.g. jako przedmiot opłaty, to należy rozwiązać tak samo, jak w przypadku wyrażenia „właściciela nieruchomości zamieszkałej”.

3) W pracy zostało ukazane nielogiczne rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę, które polega na ustaleniu wysokości opłaty na podstawie zastosowania metody od zużycia wody przez podmiot zobowiązany. W tej sytuacji brak jest związku przyczynowo-skutkowego między ilością zużytej wody, a wytwarzaniem odpadów *ergo* znowu została złamana reguła o racjonalnym prawodawcy, który przez umieszczenie tego przepisu

może chciał zwiększyć samodzielność legislacyjną samorządu gminnego.

Argumentem negatywnym wobec postawionego problemu badawczego na pewno jest skonstruowanie pewnych udogodnień dla podmiotu czynnego, czyli zwolnień podmiotowych.

Odpowiedź jednoznaczna na postawioną tezę, nie jest łatwa, ponieważ rozpatrując tę kwestię pod kątem ilości argumentów „za” dysfunkcyjnym charakterem opłaty należy stwierdzić pozytywnie, ale to byłoby zbyt proste i spowodowałoby to nieprawdziwy osąd. Dlatego należy przede wszystkim brać pod uwagę stopień uciążliwości i dogodności, jakie powoduje ta instytucja, a ten zależy od indywidualnych preferencji.

## LITERATURA

Augustyńska A., *Kilka uwag o rygorze natychmiastowej wykonalności decyzji: na przykładzie Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka 2014

Bator A., *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012

Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010

Boć J., *Prawo miejscowe w systemie źródeł prawa*, [w:] wystąpienie na konferencji naukowej w dniu 16-17 października, 2012 na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego „Prawne i organizacyjne zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi”, [w:] <https://www.youtube.com/watch?v=yqKjDeP6Hic>, [dostęp: 18.01.2018 r.]

Boć J., Górski M., Chajbówicz A., Jerzmański J., Nowacki K., Rudy M., Samborska-Boć E., *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, Wrocław 2013

Bukowski Z., *Zarządzanie nieruchomością*, [w:] [https://sip.lex.pl/#/monografia/369273776/46/zarządzanie\\_nieruchomościami](https://sip.lex.pl/#/monografia/369273776/46/zarządzanie_nieruchomościami), [dostęp: 23.09.2016 r.]

Cyrankiewicz C., *Oplata za odbiór śmieci jest daniną publiczną*, [w:] <http://www.rp.pl/artukul/1054654-Oplata-za->

[-odbior-smieci-jest-danina-publiczna.html#ap-1](#), [dostęp: 13.11.2016 r.]

Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014

Górski M., Nowacki K. (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012

Gruszecki K., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, [w:] [www.lex.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=201335383&wersja=0&localNroPa\\_t=587351159&fullTextQueryquery=Gruszecki+Krzysztof&reqId=1432846702054\\_492717929&class=CONTENT&loc=4&full=1&hld=7](http://www.lex.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=201335383&wersja=0&localNroPa_t=587351159&fullTextQueryquery=Gruszecki+Krzysztof&reqId=1432846702054_492717929&class=CONTENT&loc=4&full=1&hld=7), [dostęp: 13.11.2016 r.]

Helios J., Jedlecka W., *Podstawowe pojęcia prawa i prawnoustwstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015

Jakubiak M., *Wdrażanie strategii i wymogów Unii Europejskiej na przykładzie wprowadzania zrównoważonej gospodarki odpadami w Polsce*, Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne 2014, nr 16

Kosikowski C., Etel L., Dowgier P., Pietrasz P., Popławski M., Presnarowicz S., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011

Kosikowski C., Ruśkowski R. (red.), *Finanse publiczne i prawnofinansowe*, Poznań 2006

Paczocho M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a zasada przyzwoitej legislacji*, [w:] [legislacjihttps://sip.lex.pl/#/publikacja/151173374/ustawa-o-utrzymaniu-czystosci-i-porzadku-w-gminach-a-zasada-pryzwoitej-legislacji](https://sip.lex.pl/#/publikacja/151173374/ustawa-o-utrzymaniu-czystosci-i-porzadku-w-gminach-a-zasada-pryzwoitej-legislacji), [dostęp: 23.09.2016 r.]

Pączka A., *7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce. Prezentacja raportu legislacyjnego, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, [w:] [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yr6DkxdDMEoJ:www.pracodawcyp.pl/download/gfx/kpp/pl/defaultaktualnosci/14/2856/1/raport\\_siedem\\_grzechow\\_](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yr6DkxdDMEoJ:www.pracodawcyp.pl/download/gfx/kpp/pl/defaultaktualnosci/14/2856/1/raport_siedem_grzechow_)

[glownych\\_stanowienia\\_prawa\\_w\\_polsce.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b](#), [dostęp: 18.04.2017 r.]

Radecki W., *Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Komentarz*. Wydanie V, Warszawa 2015

Rydzicki Z., Sibiga J., *Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Praktyczny poradnik*, Warszawa–Zielona Góra 1997

Sadowski M., Szymaniec P., Bojek E. (red.), *Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie*. Studia Erasmiana Wratislaviensia. Acta Studentium, Wrocław 2009, nr 2

Sędkowska A., Stelmaszczyk K., *Nieprawidłowości w doręczaniu decyzji podatkowych ustalane podczas kontroli gospodarki finansowej prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe*, Finanse Komunalne 2008, nr 6