

Ogólnopolska Konferencja

**Związki gmin
jako regiony gospodarki odpadami**



9-10 lutego 2012

Stare Jabłonki koło Ostródy

materiały szkoleniowe

Partner strategiczny:

Koszty i forma opłaty za odbiór odpadów

Tomasz Srokosz, Magdalena Patryas
KSP legal & tax advise

Dotychczasowa rola gminy w gospodarce odpadami przybierała formę: regulatora rynku lub przeciwnie - faktycznego wykonywania zadania w postaci wywozu odpadów przez zakłady budżetowe lub spółki komunalne. W praktyce gminy albo prowadziły gospodarkę odpadami działając na zasadzie *quasi* przedsiębiorcy lokalnego i w tym przypadku zatracala się funkcja regulacyjna albo powierzały prowadzenie tej gospodarki podmiotom zewnętrznym, często rezygnując z możliwości ustalenia opłat za wywóz odpadów komunalnych i świadomie minimalizując swój udział w rynku odpadowym.

Ustawą z 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹ (dalej: **Ustawa**) gminy otrzymały dodatkowe mechanizmy prawne pozwalające na kształtowanie i regulowanie zasad prowadzenia gospodarki odpadami na swoim terenie. Ponadto zostały zobligowane do zorganizowania zarówno wywozu odpadów, jak i do uruchomienia i prowadzenia instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub korzystania z takiej instalacji na terenie innej gminy. Innymi słowy, z jednej strony gmina będzie pełnić funkcję regulacyjną, a z drugiej stanie się stroną umowy o wywóz odpadów.

Podstawą proceduralną powyższych działań gminy będzie prawo zamówień publicznych, gdy gmina zlecając wykonanie usługi wywozu odpadów przekazuje z budżetu wynagrodzenie za tę usługę, kierując się zasadą optymalizacji kosztów. Odmiennie kształtuje się kwestia prowadzenia instalacji, tu gmina ma dowolność ukształtowania stosunku prawnego z operatorem instalacji przenosząc na niego ryzyko ekonomiczne działalności instalacji i nie musi ograniczać kosztów działania takiej instalacji. W tym przypadku podstawę relacji gmina-operator kształtują przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, lub też przepisy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Formalnie wywóz odpadów i prowadzenie instalacji to relacje prawne niepowiązane, jednak zarówno ekonomicznie, logistycznie oraz funkcjonalnie czynności te nie mogą być bez siebie skuteczne.

I. Umowa o odbiór odpadów – uwagi ogólne

Wynikiem organizowania odbioru odpadów przez gminę będzie zawarcie przez wójta, burmistrza lub prezydenta z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne umowy na odbieranie tych odpadów od właścicieli nieruchomości. Umowa będzie mogła być zawarta po przeprowadzeniu postępowania przetargowego.

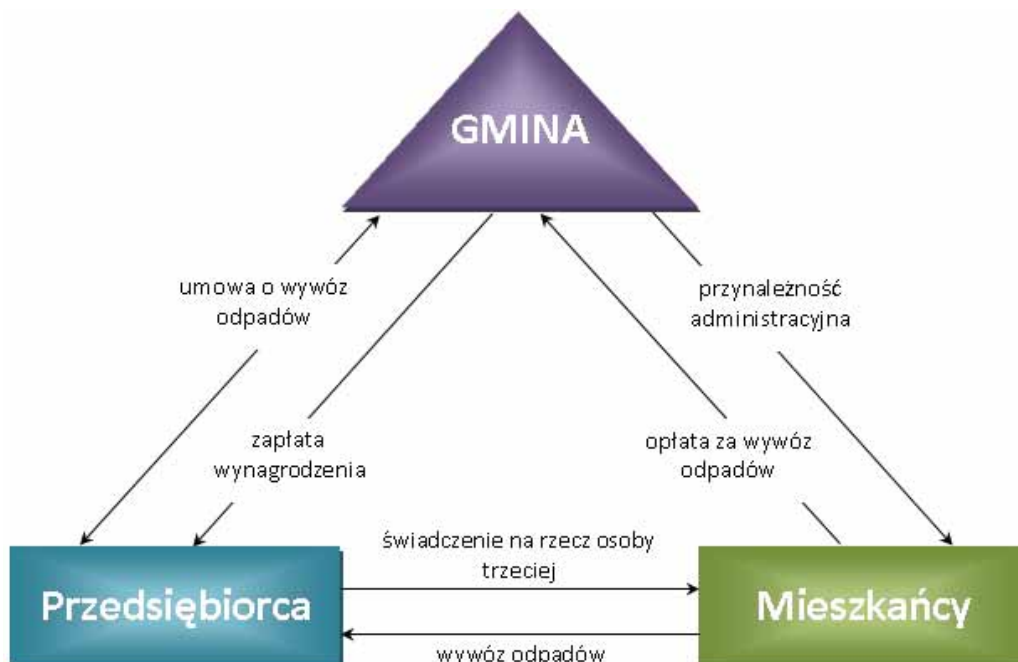
¹ Dz. U. 2011, Nr 152, poz. 897;

Nawiązanie relacji prawnych z przedsiębiorcą, zarówno co do treści, jak i jej formy, stanowi wolę gminy wyraźnie sprecyzowaną w specyfikacji zamówienia i może przybierać różnorodne formy. Relacja mieszkańca i gminy w „kwestii odpadowej” powstaje zaś z mocy prawa. Innymi słowy, gmina działać będzie w imieniu właścicieli nieruchomości (mieszkańców gminy) niezależnie od ich woli.

Faktycznej liczebności mieszkańców, ani też potrzeb w zakresie odbioru odpadów wiele gmin nie zna. Może to prowadzić w pierwszych latach funkcjonowania Ustawy do nieporozumień pomiędzy stronami Umowy oraz jej beneficjentami (mieszkańcami). W gminie problematyczne może być przyjęcie parametrów wyjściowych dla umowy pod kątem przygotowania przetargu. Dotychczasowe dane nie uwzględniają funkcjonowania „dzikich” wysypisk odpadów lub spalania odpadów komunalnych w domowych kotłowniach – prawdopodobnie największe problemy z oszacowaniem swoich potrzeb będą miały gminy wiejskie.

II. Umowa – uwagi szczególne

Przekładając umowę o odbiór odpadów na klasyczne rozwiązania prawa cywilnego jest to umowa: dwustronna, na rzecz osób trzecich, podmiotowo-kwalifikowana, odpłatna, niekoniecznie ekwiwalentna z ryzykiem dla obu stron umowy, świadczenie usług, a więc zbliżona do zlecenia. Charakterystykę podstawowych relacji pomiędzy stronami oraz beneficjentem zapisów umownych przedstawia poniższy diagram.



Nowe regulacje wymagają prawidłowego skalkulowania opłat, którymi gmina obciąży mieszkańców. Jest to o tyle ważne, że mieszkańcy nie mają możliwości negocjowania ani upominania się o swoje prawa. Tym samym to ustawa i akty prawa miejscowego decydować będą o ich pozycji w relacji do gminy oraz przedsiębiorcy odbierającego odpady. Na gminie ciążyć będzie ryzyko niezadowolenia mieszkańców ze źle wynegocjowanej umowy, źle skalkulowanych opłat lub też będzie ciążyło ryzyko dopłacania do gospodarki odpadami, jeżeli nie przeniesie ona odpowiednio ceny usługi na opłaty od mieszkańców.

Skumulowana opłata od mieszkańców powinna stanowić łączną cenę usługi wykonywanej przez przedsiębiorcę komunalnego. Ta trójstronna konstrukcja, w której beneficjentem, a także ponoszącym główne ciężary ekonomiczne jest mieszkaniec gminny, nie miała wcześniej dużego zastosowania w polskim systemie prawnym. Niewątpliwie gmina nie występuje w roli organu administracji publicznej, lecz posiadając osobowość prawną wchodzi w relację typu cywilno-prawnego. Sama jednak pozostaje w relacji z mieszkańcami w charakterze jednostki prawa publicznego. Stąd też gmina pobierać będzie opłatę, zwaną „podatkiem śmieciowym”. Wydaje się, że w praktyce kluczowym będzie rozgraniczenie sfery publiczno-prawnej od prywatno-prawnej, a także rozdzielenie poszczególnych relacji pomiędzy gminą a mieszkańcem, gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady.

III. Cena usługi, jej ekwiwalentność

Nowością dla gmin będzie konieczność zestawienia dwóch wartości - ceny usługi, którą gmina płacić będzie przedsiębiorcy wywożącemu odpady oraz łącznej sumy opłat za wywóz odpadów komunalnych, którymi obciąży mieszkańców. Ustawa nie wprowadza żadnego mechanizmu indeksującego te wartości. Tym samym, cena usługi dla gminy stanowi ryzyko, że zostanie skalkulowana niewłaściwie – albo za nisko i wtedy gmina będzie musiała z innych środków budżetowych pokryć różnicę między sumą łącznych opłat a ceną usługi, albo też zbyt wysoko – wtedy wpływy z opłaty za wywóz odpadów będą wyższe od ceny należnej przedsiębiorcy odbierającemu odpady. Oczywiście druga sytuacja jest dla gminy korzystna, gdyż środki, które wpłyną do budżetu mogą być ponownie wydane na cele komunalne. Jednak aby cenę usługi skalkulować prawidłowo, w szczególności w kolejnych przetargach na wywóz odpadów, należy oprzeć się na takim mechanizmie wskazanym w Ustawie, który najlepiej odpowiada potrzebom danej gminy (np. w miastach, gdzie mieszka znacznie więcej osób, niż jest zameldowanych, prawdopodobnie właściwsze będzie ustalenie opłaty w oparciu o zużycie wody).

Rozdzielenie reżimów prawnych – cywilnego i administracyjnego – nie pozwala przedsiębiorcy na pobieranie opłat bezpośrednio od jej mieszkańców. Gdyby tak było, ustawodawca

wprowadziłby na przykład jako przepis proceduralny Ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym lub o koncesji. Wprowadził jednak zamówienia publiczne, tym samym wynagrodzenie przedsiębiorcy pochodzić będzie z budżetu gminy. Ważne też jest, że po ustaleniu ceny przedsiębiorca nie może jej negocjować powołując się np. na zwiększony strumień odpadów, bądź na zwiększoną ilość pojemników do odbioru odpadów. Po jednej i po drugiej stronie umowy istnieje ryzyko poniesienia dodatkowych kosztów nieprzewidzianych w chwili zawierania umowy. Stąd też należy przyjąć, iż o ile zamiarem stron jest uzyskanie ekwiwalentności ceny w stosunku do usługi, o tyle mogą się pojawić nawet czasami daleko idące odstępstwa od zasady ekwiwalentności usług. Ważne jest to z punktu widzenia dyscypliny finansów publicznych gminy, gdyż mogą się pojawić zarzuty złej kalkulacji ceny, w szczególności w sytuacji, gdy gmina będzie musiała dopłacić do usługi wywozu odpadów.

IV. Ile trzeba będzie zapłacić za wywóz prywatnych śmieci?

Stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za zagospodarowanie odpadami komunalnymi będzie ustalała rada gminy i weryfikowała ją raz do roku. Ustalając stawki gmina powinna wziąć pod uwagę takie czynniki jak liczba mieszkańców zamieszkujących daną gminę, ilość wytwarzanych odpadów komunalnych oraz wszelkie koszty ich zagospodarowania. Dodatkowo gmina powinna uwzględnić sytuacje, gdy właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie (np. sezonowo korzystają z działek rekreacyjnych).

Stawka opłaty będzie określana przez gminę na podstawie przewidywanych kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych. Ustawa pozwala gminom na wybór jednej spośród trzech metod ustalania wysokości tej opłaty w stosunku do właścicieli nieruchomości:

- a) w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo
- b) na podstawie powierzchni danego lokalu mieszkalnego, albo też
- c) według ilości zużytej wody z danej nieruchomości.

Jak pokazują wyniki badania, większość gmin skłania się do wprowadzenia opłaty w oparciu o ilość mieszkańców w gospodarstwie domowym (60% wszystkich badanych gmin).

Rada gminy ustali różne stawki opłat za zagospodarowanie odpadami – dla właścicieli nieruchomości zamieszkujących daną nieruchomość i dla nieruchomości niezamieszkałych, na których wytwarzane są odpady komunalne. W przypadku tych drugich wysokość opłaty uzależniona będzie od ilości śmieci wytworzonych na tej nieruchomości, a konkretnie od liczby pojemników z odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty uchwalonej przez gminę.

Gmina może także uchwalić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego, choć to rozwiązanie może zostać przyjęte rzadko z uwagi na ryzyko uznania za społecznie niesprawiedliwe (trudno porównywać ilość śmieci „produkowaną” przez kilkusobową rodzinę z ilością generowaną przez jednoosobowe gospodarstwo, a opłata w obu przypadkach byłaby stała). Co warte podkreślenia, gminy będą mogły także dowolnie stosować stawki preferencyjne dla mieszkańców segregujących śmieci.

V. Czy opłata śmieciowa to podatek?

Opłata za zagospodarowanie odpadów jest świadczeniem pieniężnym płaconym przez właścicieli nieruchomości na rzecz gminy (opłata o charakterze publicznoprawnym i bezzwrotnym, należna gminie z mocy ustawy). Opłata ta jest daniną publiczną i podobnie do podatków lokalnych stanowi dochód gminy. Gmina będzie wyposażona w narzędzia pozwalające na wyegzekwowanie opłaty na drodze administracyjnej. Te cechy zbliżają opłatę do podatku, jednakże „opłata śmieciowa” podatkiem nie jest – decyduje o tym powiązanie opłaty z usługą, którą w zamian otrzymuje właściciel nieruchomości w postaci odbioru i zagospodarowania odpadów. Opłata za zagospodarowanie odpadów charakteryzuje się tzw. odpłatnością bezpośrednią – jest powiązana z konkretnym świadczeniem, do spełnienia którego obowiązany jest podmiot publiczny (ma na pokrywać koszty odbierania, transportu, zbierania i utylizacji odpadów komunalnych, jednakże nie musi być ekwiwalentna w stosunku do świadczeń gminy). Jej wysokość będzie ustalana w drodze aktu prawa miejscowego, co także odróżnia opłatę od podatku, którego wysokość, zgodnie z Konstytucją RP musi określać akt rangi ustawowej.

Właściciele nieruchomości będą zobowiązani do składania gminom deklaracji, na podstawie których gminy uzyskają informacje niezbędne do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty. Ich wzór określi każda gmina samodzielnie, także ona zdecyduje o terminach i miejscu składania tych deklaracji.

Nowi właściciele nieruchomości będą musieli złożyć deklaracje w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości lub powstania na tej nieruchomości odpadów komunalnych. W przypadku zmiany danych objętych deklaracją (np. zmiana liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość) właściciele nieruchomości zobowiązani będą do aktualizacji złożonej deklaracji (ustawa przewiduje obowiązek złożenia nowej deklaracji w ciągu 14 dni od nastąpienia zmiany). Gminy będą dysponowały narzędziami pozwalającymi sprawdzić dane zadeklarowane przez właścicieli nieruchomości – w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami

zastosowanie znajdą przepisy Ordynacji podatkowej. Oznacza to, że wójt, burmistrz czy prezydent miasta zobowiązani będą do ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia jego zgodności z przedstawionymi dokumentami. W przypadku gdy właściciel nieruchomości nie złoży deklaracji lub podane przez niego dane będą budziły wątpliwości, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wyda decyzję określającą wysokość tej opłaty w oparciu o szacunkową, średnią ilość odpadów powstających na podobnych nieruchomościach. Organy te będą wydawały decyzje administracyjne także w sytuacji braku zapłaty zadeklarowanej kwoty przez właściciela nieruchomości (decyzja określi wysokość zaległości z tytułu opłaty).

Odesłanie w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi do przepisów Ordynacji podatkowej oznacza, że do opłat tych będą miały odpowiednie zastosowanie m.in. regulacje odnoszące się do: momentu powstawania zobowiązania podatkowego, zasad umarzania i wygaśnięcia zobowiązań podatkowych, odsetek za zwłokę, czy – jak wskazano powyżej – zasad prowadzenia postępowania podatkowego, zmierzającego do ustalenia wysokości opłaty należnej na rzecz gminy.

W literaturze wskazuje się, że ustalone decyzją opłaty za odbieranie odpadów komunalnych mają charakter administracyjnoprawny z uwagi na zrównanie tych opłat z zobowiązaniami podatkowymi². Powyższe stwierdzenie rodzi konsekwencje także w zakresie egzekucji nieuiszczonych na rzecz gminy opłat. Zgodnie z § 1 art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: **u.p.s.a.**), egzekucji administracyjnej podlegają m.in. opłaty, do których stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Z uwagi na wspomniane odesłanie do przepisów Ordynacji podatkowej, należy stwierdzić, że egzekucja należnych na rzecz gminy opłat prowadzona będzie w oparciu o u.p.s.a.

Organem właściwym do prowadzenia egzekucji opłat będzie zatem organ wykonawczy gminy o statusie miasta. Zgodnie z § 2 art. 19 u.p.s.a., organ gminy o statusie miasta oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszelkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, dla wyegzekwowania należności pieniężnych dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest ten organ. W odniesieniu do pozostałych gmin, w zakresie należności pieniężnych, w tym z tytułu opłat i podatków, dla których ustalania właściwy jest organ gminy, organem egzekucyjnym będzie naczelnik urzędu skarbowego.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisów, które dopuszczałyby możliwość cesji przez jednostki samorządu terytorialnego wierzytelności z tytułu podatków oraz innych opłat. Zarówno

²por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*; 2008.

podatki, jak i opłaty są należnościami o charakterze publicznoprawnym, do których nie stosuje się przepisów Kodeksu cywilnego. Powyższe oznacza, że gminy nie mają dzisiaj możliwości sprzedaży należnych im zobowiązań z tytułów opłat i podatków lokalnych na rzecz podmiotów trudniących się zawodowo windykacją. Całość obowiązków związanych z egzekucją opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi spoczywać będzie na gminach. W świetle powyższego, wydaje się, że kluczową rolę w egzekwowaniu należnej gminie opłaty odegra sprawnie i szybko działający system egzekucji opłat w urzędach gminy.

VI. Od kiedy nowe obowiązki?

Nowe przepisy wejdą w życie 1 stycznia 2012 roku. Jak pokazują wyniki badania Millard Brown SMG/KRC, 90% badanych gmin nie przygotowało symulacji kosztów powierzenia gospodarki odpadami podmiotowi zewnętrznemu. Co ciekawe, opinie gmin na temat wpływu zmiany ustawy na średni koszt odbioru odpadów przez gospodarstwo domowe bardzo się różnią – gminy uważają zarówno, że opłaty się zmniejszą (średnio o 10%), jak że się zwiększą (średnio o 31%), a także że pozostaną na tym samym poziomie. Oznacza to, że praktycznie niemożliwe jest oszacowanie wysokości opłat za wywóz śmieci w przyszłym roku, co potwierdza badanie – prawie połowa osób odpowiadająca na pytanie o prognozowaną zmianę kosztu odbioru odpadów nie potrafiła określić o jaki procent koszt ten ulegnie zmianie. W praktyce o wysokości tych opłat przekonamy się po uchwaleniu przez gminy uchwał w sprawie stawek za zagospodarowanie odpadów. Należy życzyć sobie, aby gminy zdążyły przygotować się sumiennie do wprowadzenia i egzekwowania nowych obowiązków od właścicieli nieruchomości dokonując rzetelnej analizy stanu gminnej gospodarki odpadami, co pozwoli na podjęcie uchwały określającej ilość, częstotliwość i sposób odbierania odpadów od mieszkańców odpowiadającej ich realnym potrzebom.