

Magdalena Patryas

Kto zapłaci za zagospodarowanie odpadów komunalnych?



Na zdjęciu Magdalena Patryas, doradca podatkowy, partner w kancelarii KSP Legal & Tax Advice

Większość gmin skłania się do wprowadzenia opłaty na podstawie liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym.

Obecnie w Polsce wytwarza się 350 kg odpadów na jedną osobę rocznie, a im bogatsze państwo, tym ich więcej. Mieszkańcy krajów zachodniej Europy od lat przyzwyczajeni są do segregowania śmieci w swoich domach, wynoszenia ich do specjalnie oznakowanych kontenerów, które są wywożone, a odpady odpowiednio przetwarzane czy w inny sposób zagospodarowywane.

Świadomość konieczności/potrzeby dbałości o środowisko powiększa się także w Polsce (już ponad połowa Polaków segreguje swoje śmieci). Większość z nas poczuwa się więc do współodpowiedzialności za stan środowiska. Nie oznacza to jednak, że chcemy płacić więcej za wywóz śmieci, a jeżeli musimy więcej płacić – powinniśmy rozmieć za co i dlaczego płacimy.

O tym, czy nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przyczyni się do bardziej skutecznej (to znaczy szybkiej, proekologicznej i niedrożej) utylizacji odpadów komunalnych przekonamy się już wkrótce.

Ile za wywóz prywatnych śmieci?

Od wielu lat sprawy dotyczące utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych należą do zadań własnych gminy. Dotychczas to na właścicielach nieruchomości spoczywał obowiązek podpisania umowy zapewniającej im odbieranie odpadów komunalnych.

1 stycznia 2012 roku weszła w życie nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która nakłada na gminy obowiązek zorganizowania przetargu na wybór podmiotu odbierającego odpady komunalne od mieszkańców gminy.

Gminy w przetargach wyłonią firmy odpowiedzialne za odbieranie odpadów. W zamian właściciele nieruchomości, którzy w chwili obecnej zobowiązani są do samodzielnego podpisywania umów z owymi firmami, będą uiszczać gminie opłatę, zwaną popularnie „podatkiem śmieciowym”.

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.

Najpóźniej do 31 grudnia 2012 roku gminy zobligowane są do wyboru jednej z w/w metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz do ustalenia stawki takiej opłaty.

Jak pokazują wyniki badania przeprowadzonego w ubiegłym roku przez SMG/KRC MillwardBrown na zlecenie kancelarii KSP Legal & Tax Advice, większość gmin skłania się do wprowadzenia opłaty w oparciu o ilość mieszkańców w gospodarstwie domowym (60 proc. 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 kilkuosobową 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.

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 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.

Zgodnie z wymogami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rady gmin mają obowiązek podjęcia uchwał w przedmiocie ustalenia wzorów deklaracji najpóźniej do 31 grudnia 2012 roku.

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 ustalane decyzją opłaty za odbieranie odpadów komunalnych mają charakter administracyjnoprawny z uwagi na zrównanie tych opłat z zobowiązaniami podatkowymi.

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 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.

Od kiedy nowe obowiązki?

Nowe przepisy weszły w życie 1 stycznia 2012 roku. Zgodnie z ustawą nowelizującą, nowy system gospodarki odpadami komunalnymi ma zostać wdrożony przez gminy najpóźniej do 30 czerwca 2013 roku i sprawnie zafunkcjonować od 1 lipca 2013 roku.

Jak pokazują wyniki badania Millard Brown SMG/KRC, 90 proc. 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 proc.), jak że się zwiększą (średnio o 31 proc.), a także że pozostaną na tym samym poziomie.

Oznacza to, że praktycznie niemożliwe jest oszacowanie wysokości opłat za wywóz śmieci 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, co nastąpi najpóźniej do 31 grudnia bieżącego roku.

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.

***Magdalena Patryas jest doradcą podatkowym, partnerem
w kancelarii KSP Legal & Tax Advice***