

*Irena Czaja-Hliniak\**

## **Wpływ dyrektyw europejskich na wybrane opłaty publiczne**

### **1. Wprowadzenie**

Wiele dyskusji wywołała nowelizacja ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>1</sup> wprowadzona ustawą z 2011 r.<sup>2</sup>, która weszła w życie (z wyjątkami) od 1 stycznia 2012 r. Po nowelizacji w ustawie uwzględnione zostały trzy dyrektywy europejskie: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (tekst mający znaczenie dla EOG)<sup>3</sup>, dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów<sup>4</sup>, dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych<sup>5</sup> oraz rozporządzenie z 2010 r. dotyczące baterii i akumulatorów<sup>6</sup>. Warto przyjrzeć się regulacjom unijnym i ich wpływowi na ustawę, a zwłaszcza aspektom finansowym ustawy, w szczególności uprawnieniu w zakresie nakładania obowiązku ponoszenia opłat przez mieszkańców w drodze aktów prawa miejscowego. Natomiast w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy ustawy o odpadach z 2001 r.<sup>7</sup>

---

\* Prof. nadzw. dr hab. Irena Czaja-Hliniak – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

<sup>1</sup> T.j. poprzednio obowiązujący: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm. T.j. po nowelizacji: Dz. U. z 11 kwietnia 2012 r., poz. 391 (dalej: ustawa).

<sup>2</sup> Ustawa 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 ze zm. (dalej: nowela).

<sup>3</sup> Dz. U. L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3–30 (dalej: dyrektywa o odpadach).

<sup>4</sup> Dz. U. L 182 z 16 lipca 1999 r., s. 1–19 (dalej: dyrektywa o składowaniu odpadów).

<sup>5</sup> Dz. U. L 135 z 30 maja 1991 r., s. 40–52 (dalej: dyrektywa o ściekach komunalnych).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1103/2010 z dnia 29 listopada 2010 r. ustalające, na mocy dyrektywy 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, przepisy dotyczące znakowania baterii i akumulatorów przenośnych wtórnych (ładowanych) oraz samochodowych informacjami o ich pojemności (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. U. L 313 z 30 listopada 2010 r., s. 3–7.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

## 2. Ogólne założenia prawodawstwa unijnego

Wstęp do dyrektywy z 2008 r. o odpadach przewiduje m.in., aby koszty były rozdzielane w sposób odzwierciedlający faktyczne koszty w zakresie wytwarzania odpadów oraz gospodarowania nimi (25), przyjmując zasadę „zanieczyszczający płaci” jako wiodącą na szczeblu europejskim i międzynarodowym (26). Zakładając utworzenie „europejskiego społeczeństwa recyklingu”, przyjmuje się, iż państwa członkowskie powinny popierać stosowanie odpadów posegregowanych w wyniku recyklingu, takich jak papier z odzysku, i nie powinny wspierać składowania lub spalania takich odpadów (29). Należy określić cele w zakresie przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów. Ponieważ jednak państwa członkowskie zachowują różne podejścia do zbiórki odpadów z gospodarstw domowych oraz odpadów o podobnym charakterze i składzie, właściwe jest uwzględnienie różnic w systemach zbiórki (41).

W Rozdziale I dotyczącym przedmiotu, zakresu i definicji przewidziano, że dyrektywa ustanawia środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz przez poprawę efektywności użytkowania zasobów. Dyrektywa zawiera szereg wyłączeń dotyczących np. ścieków czy produktów zwierzęcych oraz zwłok zwierząt w zakresie, w jakim zostały objęte innymi powołanymi przepisami wspólnotowymi (art. 1). Warto wskazać na niektóre definicje dyrektywy (art. 3). I tak, „odpady” oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się lub do których pozbycia został zobowiązany; „posiadacz odpadów” oznacza wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną lub prawną będącą w posiadaniu tych odpadów; „gospodarowanie odpadami” oznacza zbieranie, transport, odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów; „zbieranie” oznacza gromadzenie odpadów, w tym również wstępne sortowanie i wstępne magazynowanie odpadów do celów ich transportu do zakładu przetwarzania; „selektywna zbiórka” oznacza zbiórkę, w ramach której dany strumień odpadów obejmuje jedynie odpady jednego rodzaju; „przetwarzanie” oznacza procesy odzysku lub unieszkodliwiania, „odzysk” oznacza proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu; „recykling” oznacza proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach.

W Rozdziale II dotyczącym wymagań ogólnych zostały szczegółowo omówione przedstawione wyżej i podobne pojęcia. Art. 14 dotyczący kosztów przewiduje, że zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. Państwa członkowskie mogą

jednak postanowić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną oraz że dystrybutorzy tych produktów mogą również częściowo ponosić te koszty. Rozdział III reguluje gospodarowanie odpadami. Art. 15 dotyczący odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami przewiduje, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby na ich terytorium zakłady i przedsiębiorstwa zajmujące się zawodowo zbieraniem lub transportem odpadów dostarczały zebrane i transportowane przez siebie odpady do odpowiednich instalacji przetwarzania odpadów. Z kolei art. 16 reguluje zasadę samowystarczalności i bliskości, zgodnie z którą państwa członkowskie stosują właściwe środki, we współpracy z innymi państwami, aby ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych. Rozdział IV reguluje zezwolenia i rejestracje, w szczególności obowiązek posiadania przez zakłady lub przedsiębiorstwa zezwoleń na przetwarzanie odpadów i ewentualne zwolnienia.

Dyrektywa reguluje także zagadnienie sporządzania planów i programów gospodarki odpadami (Rozdział V) oraz przeprowadzania kontroli zakładów i przedsiębiorstw oraz ich obowiązków dokumentacyjnych (Rozdział VI). Art. 36 dotyczący egzekwowania obowiązków i sankcji stanowi, iż państwa członkowskie stosują niezbędne środki zakazujące porzucania odpadów, składowania ich w miejscach do tego nieprzeznaczonych lub niekontrolowanego gospodarowania nimi, a także określają przepisy dotyczące sankcji stosowanych w przypadku naruszeń przepisów dyrektywy oraz stosują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonania. Sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Dyrektywa Rady z 1999 r. w sprawie składowania odpadów, we wstępie m.in. stwierdza, że rezolucja Rady z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie polityki dotyczącej odpadów zakłada, iż w przyszłości powinno się przeprowadzać jedynie bezpieczne i kontrolowane działania związane ze składowaniem w całej Wspólnocie. Należy wspierać zmniejszenie wytwarzania odpadów, ich recykling i odzysk oraz rozpatrzyć kwestie spalania odpadów komunalnych, a także kompostowania, metanizacji biologicznej itp. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” konieczne jest wzięcie pod uwagę wszelkich szkód wyrządzonych środowisku, spowodowanych przez składowisko odpadów. Składowisko powinno być odpowiednio kontrolowane i zarządzane w celu zapobiegania potencjalnym negatywnym skutkom dla środowiska oraz eliminowania zagrożenia zdrowia ludzkiego (2–6). Państwa członkowskie powinny mieć możliwość stosowania zasad bliskości i samowystarczalności w celu zbytu odpadów na poziomie wspólnotowym i krajowym (9). Ponieważ rozbieżności między normami technicznymi zbytu odpadów przez składowanie i niższe koszty z tym związane mogą spowodować zwiększony zbyty odpadów w miejscach o niskich normach ochrony środowiska naturalnego, ko-

nieczne jest dokładne określenie rodzajów składowisk odpadów oraz rodzajów odpadów, które można składować na różnych rodzajach składowisk (10 i 13). Należy podjąć środki w celu zapewnienia, że ceny ustalone za usuwanie odpadów ze składowiska pokrywają wszystkie koszty związane z utworzeniem i działaniem składowiska odpadów włącznie z zabezpieczeniem finansowym, które podmiot zajmujący się składowiskiem odpadów jest zobowiązany zapewnić oraz szacowanym kosztem zamknięcia składowiska odpadów (29).

Państwa członkowskie zobowiązane są do stosowania dyrektywy do każdego składowiska odpadów (art. 3). Art. 5 ust. 2 przewiduje zastosowanie strategii prowadzącej do sukcesywnego zmniejszania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przeznaczonych na składowiska. Przewidziano trzy etapy: do 5 lat od wejścia w życie dyrektywy (16 lipca 1999 r.) – do 75% całkowitej ilości (według wagi) odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat; do 8 lat od wejścia w życie dyrektywy – do 50%; nie później niż 15 lat – do 35%. Państwa, które w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995 r., dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat, umieściły więcej niż 80% swych odpadów komunalnych na składowisku, mogą przesunąć osiągnięcie dwóch pierwszych celów o okres nie dłuższy niż 4 lata, przy czym pod żadnym warunkiem trzeci cel nie może zostać osiągnięty w terminie późniejszym niż w 4 lata po terminie 15 lat. Dwa lata przed ostatnim terminem, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego, Rada ponownie rozpatruje cel na podstawie sprawozdania Komisji na temat praktycznego doświadczenia zdobytego przez państwa członkowskie w związku z osiąganiem celów oraz potwierdza lub zmienia cel. Zgodnie z art. 10 państwa podejmują środki zapewniające, że wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów, o ile to możliwe, wraz z kosztem zabezpieczenia finansowego oraz szacunkowe koszty zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat, zostały uwzględnione w cenie, którą będzie pobierał podmiot zajmujący się składowiskiem za składowanie w tym miejscu jakichkolwiek odpadów.

Dyrektywa Rady z 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych ma mniejsze znaczenie z punktu widzenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Warto ją zasygnalizować z punktu widzenia całej ustawy. Przesłankę wydania stanowił fakt, iż zanieczyszczenie wód w wyniku niedostatecznego oczyszczania ścieków w jednym państwie członkowskim często wpływa na wody innych państw. Dyrektywa dotyczy zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu w celu ochrony środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków (art. 1). Dla opłat mieszkańców główne znaczenie mają tzw. ścieki komunalne, czyli ścieki bytowe lub mieszanina ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi i (lub) wodami opadowymi, a zwłaszcza ścieki bytowe, czyli ścieki z osiedli mieszkaniowych i terenów usługowych, powstające

najczęściej w wyniku ludzkiego metabolizmu oraz funkcjonowania gospodarstw domowych. Ponieważ dyrektywa wprowadza różne terminy osiągnięcia celów, w zasadzie można przyjąć, iż już znajduje ona zastosowanie, skoro najpóźniejszy z terminów dotyczył 2005 r.

Dla potrzeb całej ustawy znaczenie ma także rozporządzenie Komisji (UE) z 2010 r. ustalające przepisy dotyczące znakowania baterii i akumulatorów przenośnych wtórnych (ładowalnych) oraz samochodowych informacjami o ich pojemności. Zmniejszenie ilości odpadów można bowiem uzyskać dzięki wydłużeniu średniego okresu żywotności baterii wtórnych (ładowalnych). Wybór właściwej baterii dla danego urządzenia spowoduje zmniejszenie ilości zużytych baterii i akumulatorów. Stąd ważne jest udostępnianie informacji dotyczących pojemności podawanych na etykietach, w celu zapewnienia jednolitych parametrów jakości dla producentów.

### **3. Działalność gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi**

Zakres przedmiotowy ustawy, obejmujący zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, został poszerzony o zagadnienia regulowane dotąd odrębnie. Chodzi przede wszystkim o warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunków udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w tym zakresie (art. 1).

Zgodnie z art. 3 utrzymanie czystości i porządku należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Dotychczasowy zakres obowiązków, polegający m.in. na tworzeniu warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewnianiu wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych, budowie, utrzymaniu i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty, czy instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych, został poszerzony o szereg obowiązków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w związku z objęciem wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Gminy zostały zobowiązane m.in. do budowy własnych lub wspólnych regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, nadzorowania gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizacji zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, ustanawiania selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego np. papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania, wskazywania miejsc, w których mogą

być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, czy też prowadzenia działań informacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Zobowiązane są również do udostępniania na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty szeregu niezbędnych informacji związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, m.in. o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości czy o punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Gminy są obowiązane osiągnąć do końca 2020 r. ustalony poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych odpowiednio co najmniej 50% lub 70% wagowo (art. 3b). Ponadto, gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania: do 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy tychże odpadów, a do 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% całkowitej masy odpadów w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (art. 3c).

Nowela dodała Rozdział 3a dotyczący gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę. Zgodnie z art. 6c, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ponadto, rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta<sup>8</sup> jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d). Rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory możliwe do obsługi przez jednego przedsiębiorcę. Od właścicieli nieruchomości mogą również odbierać odpady komunalne, na zlecenie gminy, spółki z udziałem gminy w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu (art. 6e).

Zakres podmiotowy osób zobowiązanych jest szeroki. Za właścicieli nieruchomości ustawa uważa także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 ust. 1 pkt 4). Ponadto, jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nad nieruchomością wspólną<sup>9</sup> lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany (ust. 3).

<sup>8</sup> Dalej: wójt.

<sup>9</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.

#### 4. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Istotną kwestię stanowią opłaty uregulowane nowelą. Art. 6h nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zależy ona od kategorii jej zakresu przedmiotowego. W przypadku właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, obowiązek opłaty powstaje z mocy prawa, ponieważ gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych. W przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, obowiązek powstaje, o ile rada gminy skorzysta z fakultatywnej możliwości postanowienia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości (art. 6c).

Obowiązek ponoszenia opłaty powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec lub w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne (art. 6i).

Sposób ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zależy od rodzaju nieruchomości (art. 6j). W przypadku zamieszkiwanych nieruchomości opłata może być ustalana w dwojaki sposób. W pierwszym występują trzy możliwości. Opłata stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

oraz stawki opłaty ustalonej przez radę gminy. W drugim przypadku rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

W przypadku nieruchomości niezamieszkałych opłata stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za pojemnik, a w przypadku nieruchomości, która w części jest zamieszkała, a w części niezamieszkała, opłata stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z zasadami obowiązującymi dla nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Rada gminy może jednak podjąć uchwałę, stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości tylko jedną metodą, czyli tak jak dla zamieszkałych lub tak jak dla niezamieszkałych.

Zgodnie z art. 6k stawki opłaty ustala obligatoryjnie rada gminy. W odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych rada gminy najpierw dokonuje wyboru stosowanej metody, a potem ustala dostosowane do niej stawki opłaty. W odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych ustala stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Rada gminy, określając stawki opłaty, kieruje się następującymi kryteriami:

- 1) liczbą mieszkańców zamieszkujących daną gminę,
- 2) ilością wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych,
- 3) kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 4) nieregularnym wytwarzaniem odpadów, w szczególności powstawaniem na niektórych nieruchomościach odpadów komunalnych sezonowo.

Rada gminy jest zobowiązana do określenia niższych stawek opłaty, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (ust. 3).

Do obowiązków rady należy również określanie, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy uwzględnieniu warunków miejscowych (art. 6l). Wysokość opłaty ustalana jest w trybie samoobliczenia w deklaracji składanej przez właścicieli nieruchomości. Deklarację należy złożyć do wójta w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (art. 6m). W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni. Opłatę w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.

Dla zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty rada gminy obowiązana jest, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, określić wzór deklaracji obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji (art. 6n). Rada może w uchwale określić również wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji.

W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, wójt określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze (art. 6o). Wójt określa także, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty, jeśli właściciel nieruchomości nie uiszczył opłaty albo uiszczył ją w wysokości niższej od należnej (art. 6p).

Ustawa w art. 6q *expressis verbis* stanowi, co istotne dla określenia charakteru opłaty, iż w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Opłata stanowi dochód gminy (art. 6r). Stanowi ona z punktu widzenia doktrynalnego daninę publiczną w postaci opłaty o charakterze opłaty celowej. W daninie występuje wyraźnie element odpłatności oraz możliwość wyłącznego wykorzystywania na pokrycie kosztów. Z pobranych opłat gmina pokrywa bowiem koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu.

Rada gminy określa w drodze uchwały szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ponadto, rada może określić w drodze uchwały rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. Na podkreślenie zasługuje wyraźne posłużenie się w tym przypadku pojęciem cen (art. 6r).

W przypadku gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej (art. 6s).

## **5. Pozostałe opłaty za odpady komunalne oraz zbiorniki bezodpływowe**

W związku z ramami opracowania można jedynie zasygnalizować, iż poza nowymi opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi nadal pobierane są dotychczasowe opłaty, o zawężonym jednak zakresie przedmiotowym do dwóch wariantów. Obowiązek ich ponoszenia obejmuje właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz właścicieli, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Właściciele ci są obowiązani do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług uprawnionych podmiotów, opróżniania zbiorników bezodpływowych i odbierania odpadów komunalnych. W tym wariantcie rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych za usługi przez właścicieli, stosując niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Rada może różnicować stawki w zależności od gęstości zaludnienia oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów (art. 6 ust. 1–4a).

Wariant drugi dotyczy sytuacji, gdy gmina jest zobowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych

w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli stosownych umów. Wówczas wójt wydaje z urzędu decyzję, w której ustala: obowiązek uiszczania opłat, wysokość opłat, terminy ich uiszczania oraz sposób i terminy udostępniania pojemników lub zbiorników w celu ich opróżniania. Decyzje wydawane są na okres roku i przedłużane w drodze decyzji wydawanej z urzędu w wypadku niezawarcia przez właścicieli stosownych umów.

W drugim wariantcie opłaty stanowią dochody budżetów gmin i stosuje się do nich przepisy Działu III Ordynacji podatkowej, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi (ust. 6–12).

Kolejny rodzaj, także nowych, opłat wynika z wprowadzonej nowelą (art. 6a) możliwości przejścia przez gminę, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wszystkich albo wskazanych obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz obowiązków uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości<sup>10</sup>. Rada gminy ustala opłatę za wykonywanie przejętych obowiązków w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcie chodników. Wysokość opłat jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zagospodarowania nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcia chodników.

## 6. Podsumowanie

Na podkreślenie zasługuje uznanie przez ustawodawcę, iż w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz opłat ustalanych decyzją z urzędu, gdy gmina jest zobowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli stosownych umów, stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, przy czym opłaty stanowią dochód gminy. Stanowi to wyraźne określenie świadczeń jako prawnofinansowej instytucji opłaty, będącej daniną publiczną oraz krok w kierunku właściwego zakwalifikowania określonych świadczeń.

Natomiast za wcześnie jeszcze na dokonanie oceny funkcjonowania nowo wprowadzonych opłat, zwłaszcza opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>10</sup> Obowiązki z art. 5 ust. 1 pkt 3b i pkt 4. Art. 5 reguluje bardzo szeroki zakres obowiązków właścicieli.