

• F I N A N S E I P R A W O F I N A N S O W E •
• Journal of Finance and Financial Law •

Grudzień/December 2016 • vol. III, no. 4

ISSN 2353-5601

NADZÓR NAD OPŁATAMI ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

Magdalena Suska*

Streszczenie:

W ocenie TK od ustawodawcy wymaga się, aby prawo było tworzone w sposób klarowny. Nie zostało to wzięte pod uwagę w przypadku nowelizacji *Ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Narzucono gminom obowiązek zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy mieliby ponosić tego koszty w drodze opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ustawie jednak nie sprecyzowano charakteru tej opłaty. W konsekwencji powstała niejasność, który z organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest właściwy do zbadania uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W tej kwestii wypowiedziały się sądy administracyjne, jednak wyrażone stanowiska były rozbieżne, mimo iż oparte były na tych samych aktach prawnych. W artykule ukazano polemikę organów publicznych.

Słowa kluczowe: opłata, gmina, nadzór.

JEL Class: H27, H31.

Przyjęto/Accepted: 17.11.2016

Opublikowano/Published: 31.12.2016

WPROWADZENIE

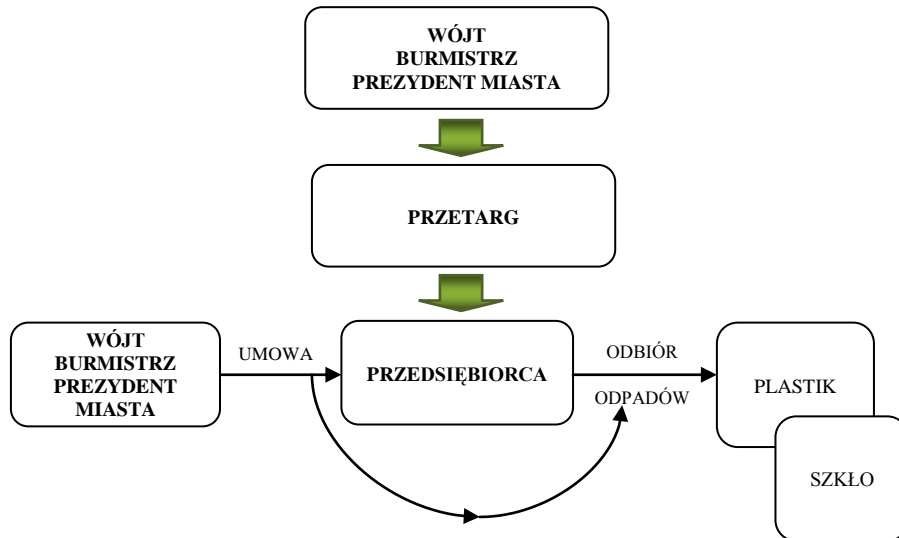
Nowelizacja z 1 lipca 2011 r. *Ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (u.u.c.p.g.) zrewolucjonizowała dotychczasowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. Istotną zmianą było „objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi” – art. 3, ust. 2, pkt 3 u.u.c.p.g. Inną, ważną instytucją utworzoną na

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

mocy nowelizacji wspomnianej ustawy jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Autorka przedstawia krótką charakterystykę opłaty, zaś w dalszej części skupia się na ukazaniu nieprecyzyjności polskiego ustawodawcy, co w rezultacie prowadzi do zajmowania przez organy publiczne skrajnych stanowisk w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Odmienność poglądów w powiązaniu z nieprzejrzystym wyznaczeniem granic kompetencji poszczególnych organów doprowadziła do polemiki, której ukazanie – w oparciu o zarys niespójności aktów prawnych – jest celem tego artykułu.

1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PRAWNA OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

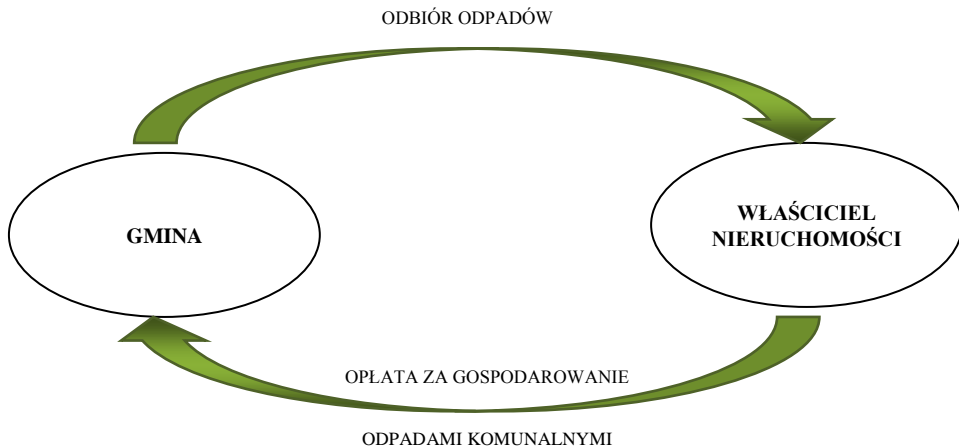
Na gminy nałożono obowiązek zapewnienia odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości, co spowodowało, że gmina weszła w sferę działalności podmiotów funkcjonujących na rynku, zajmujących się odbieraniem odpadów komunalnych. W drodze przetargu ma być wyłaniany podmiot odbierający odpady od właścicieli, na zlecenie gminy. W ten sposób to wójt, burmistrz, prezydent miasta zawiera umowę na odbieranie odpadów, wyręczając tym samym właścicieli od zawierania indywidualnie umów cywilnoprawnych z przedsiębiorstwami (zob. schemat 1).



Schemat 1. Zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w myśl art. 6h u.u.c.p.g. ciąży na właścicielach nieruchomości, które są położone na terenie danej gminy, zaś jej beneficjentem jest jednostka samorządu terytorialnego – gmina. Ustawodawca doprecyzował, że dotyczy to zarówno nieruchomości na której zamieszkują mieszkańcy, a także takich, które nie są zamieszkane, ale powstają na niej odpady komunalne, jeśli zostanie to przewidziane w uchwale rady gminy (art. 6c u.u.c.p.g.) – schemat 2.



Schemat 2. Świadczenie wzajemne w związku z uiszczeniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

Rada gminy w drodze uchwały określa wysokość opłaty. I tak w przypadku nieruchomości zamieszkałej, opłata stanowi iloczyn jednej z trzech metod ustalania opłaty (art. 6j ust. 1 u.u.c.p.g) oraz stawki opłaty (art. 6k u.u.c.p.g). W odniesieniu zaś do drugiego rodzaju, opłata ustalana jest jako iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty (art. 6j ust. 3 u.u.c.p.g). Od 1 lutego 2015 r. w ustawie zostały zawarte maksymalne stawki opłaty. Jest to konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o niezgodności art. 6k ust. 1 i 2 u.u.c.p.g. z art. 84 i 217 Konstytucji [*Wyrok TK z 28.11.2013 r.*, sygn. akt K. 17/12]. Jednocześnie ustawodawca przewiduje, że w odniesieniu do odpadów

niezbieranych selektywnie, wysokość stawki jest wyższa. O ile wyższa, zadecyduje o tym rada gminy, jednakże nie może przewyższać dwukrotności stawek przewidzianych dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny. Obowiązek zapłacenia opłaty powstaje, w przypadku nieruchomości zamieszkałej, za każdy miesiąc, jeśli w tym okresie zamieszkuje na niej mieszkaniec, bądź w przypadku nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, także za każdy miesiąc, ale jeśli powstały odpady na danej nieruchomości. W celu uiszczenia prawidłowej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi *ex lege* właściciel nieruchomości składa w ciągu 14 dni od zamieszkania na danej nieruchomości lub powstania odpadów do wójta, burmistrza, prezydenta miasta – deklarację zawierającą wysokość opłaty (art. 6m u.u.c.p.g.). W przypadku zmiany danych, które stanowią podstawę dla ustalenia wysokości opłaty to właściciel nieruchomości jest zobowiązany do ponownego złożenia deklaracji, również w terminie 14 dni, liczonych od wystąpienia zmiany. Ustawa przewiduje kompetencje wójta, burmistrza, prezydenta miasta w stosunku do osób, które zalegają z wniesieniem opłaty.

2. ZASADA KONSTYTUCYJNA

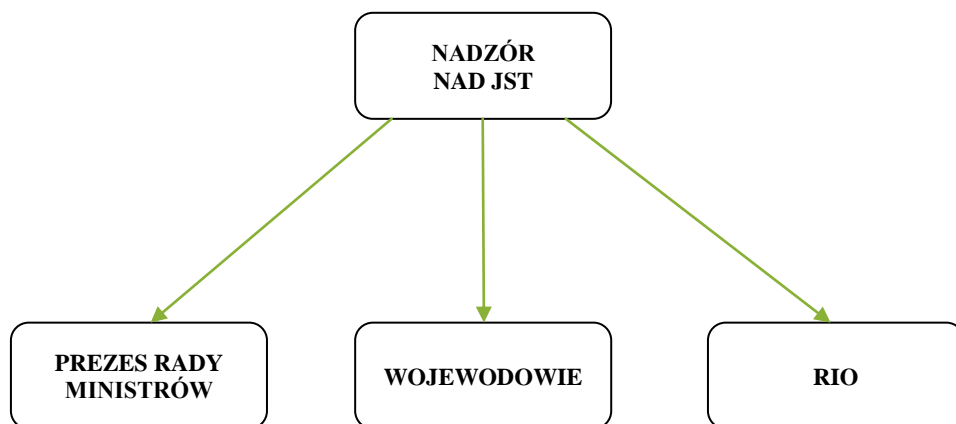
Z punktu widzenia tych rozważań konieczne jest odwołanie się do art. 2 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. To z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wprowadził m.in. zasadę przyzwoitej legislacji, wśród której wyróżnia nakaz określoności przepisów prawa. „Na ustawodawcy zatem ciąży obowiązek zachowania należytej poprawności, precyzyjności i jasności przepisów prawnych” [Morawska 2003]. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego z zasady określoności wynika, że tworzenie przepisów poprawnie następuje „z punktu widzenia językowego i logicznego (...), wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych (...), [zaś] od racjonalnego ustawodawcy [można oczekiwać] stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” [Wyrok TK z 21.03.2001 r., sygn. akt K. 24/00]. Z kolei w innym wyroku Trybunał podkreślił, że „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów (...). Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy” [Wyrok TK z 21.02.2006 r., sygn. akt K. 1/05]. Zatem naruszeniem Konstytucji (art. 2) będzie dowolne i przypadkowe przyjmowanie przepisów prawnych, któ-

re w następstwie staną się powszechnie obowiązujące, co w mniemaniu Trybunału jest złamaniem zasady poprawnej legislacji. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki” [Wyrok TK z 22.05. 2002 r., sygn. akt K. 6/02].

3. PROBLEMY USTAWOWE

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6n stanowi, że aby właściciel nieruchomości mógł złożyć deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także prawidłowo obliczyć jej wysokość to rada gminy jest zobowiązana do podjęcia uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, w której określi wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Logiczne jest, że aby złożyć taką deklarację przez właściciela nieruchomości, w której zawarta będzie wysokość opłaty, to w pierw organ gminy musi podjąć uchwałę, w której dokona wyboru metody ustalenia opłaty oraz ustali stawkę takiej opłaty i stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności (art. 6k u.u.c.p.g.). Następnie taka uchwała zgodnie z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym jest przekazywana przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwemu rzeczowo organowi nadzoru. Kwestia wymagająca ustalenia to który z organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – wojewoda czy regionalna izba obrachunkowa – będzie kompetentny w sprawie zbadania uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Punktem wyjścia dla rozgraniczenia kompetencji organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego jest art. 171 ust. 2 Konstytucji. Prawodawca stwierdził, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe, co obrazuje schemat 3. Przepis ten z punktu widzenia moich rozważań jest ważny, gdyż wymieniony jest katalog organów nadzoru, ale ustrojodawca poza tym przypisał konkretny charakter spraw konkretnemu organowi. Regionalne izby obrachunkowe są właściwe w sprawach finansowych – we wszystkich, które pozostają w zakresie jednostek samorządu terytorialnego. Takich uprawnień nadzorczych nie mają Prezes Rady Ministrów ani wojewodowie.



Schemat 3. Organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 171 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*

Ustawodawca nie zawarł definicji „sprawa finansowa”. Przedstawiciele doktryny przedstawiają różne tłumaczenia tego zwrotu, odwołując się do przedmiotowego zakresu sprawy finansowej, który został zawarty w art. 11 ust. 1 ustawy z 1 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W myśl tego przepisu właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- 2) budżetu i jego zmian,
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa,
- 6) absolutorium,
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Z powyższego wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje te podatki i opłaty lokalne, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej. Art. 2 Ordynacji podatkowej stanowi, że przepisy ustawy stosuje się do:

1) podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe,

2) opłaty skarbowej oraz opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych,

3) spraw z zakresu prawa podatkowego innych niż wymienione w pkt 1, należących do właściwości organów podatkowych.

Jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy.

Jak zauważa się w literaturze, art. 2 Ordynacji podatkowej ma charakter katalogu zamkniętego na poziomie ustawowym. Według Małgorzaty Niezgódek-Medek nie ma „przeszkód prawnych do zamieszczania w ustawach szczególnych, regulujących różnego rodzaju świadczenia publicznoprawne, nieobjęte art. 2 Ordynacji podatkowej, przepisów odsyłających do stosowania do tych świadczeń ordynacji podatkowej lub wskazanych jej przepisów. Tak więc rozstrzygnięcie kwestii, czy do określonego świadczenia pieniężnego będzie można zastosować przepisy Ordynacji podatkowej, czy też nie, musi wynikać z zakwalifikowania tego świadczenia do jednej z kategorii danin publicznych wymienionych pozytywnie w komentowanym art. 2 albo też z przepisu szczególnego rangi ustawowej” [Babiarz i in. 2015]. Istotnym jest odwołanie się także do przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. W art. 1 ustawodawca określił zakres przedmiotowy regulacji tej ustawy, którą objął:

- 1) podatek od nieruchomości,
- 2) podatek od środków transportowych,
- 3) opłatę targową,
- 4) opłatę miejscową,
- 5) opłatę uzdrowiskową,
- 6) opłatę reklamową,
- 7) opłatę od posiadania psów.

W przywołanym przepisie wśród podatków i opłat lokalnych nie została wymieniona opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto, sprawa komplikuje się o tyle, że w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie została nazwana opłatą lokalną. Dlatego też koniecznym jest w tym miejscu pokrótce scharakteryzowanie instytucji opłaty.

Trybunał Konstytucyjny w swoich wyrokach podkreślał, że opłata jest daniną publiczną. W związku z tym mają do niej zastosowanie art. 84 oraz 217 Konstytucji. W literaturze dominuje pogląd, że opłaty to „należności, które wynikają ze stosunków publicznoprawnych – nakładane są przez organy publiczne i stanowią rodzaj przymusowego świadczenia wzajemnego w zamian za świadczenia

czy urządzenia tych organów na rzecz jednostek” [Ciaglewicz-Miśta i Talik 2001]. W doktrynie przypisuje się opłacie cechy charakteryzujące podatek, z pewnymi włączeniami, gdyż w myśl art. 6 Ordynacji podatkowej „podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. Zaś opłatę lokalną odróżnia od opłaty to, że stanowi ona dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego [Krzywoń 2011]. Z powyższych rozważań można skonstatować, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest opłatą lokalną. Bowiem stanowi ona dochód gminy, jest ustanowiona w akcie rangi ustawowej – ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i co istotne, właściciel nieruchomości wnoszący opłatę otrzymuje świadczenie wzajemne jakim jest odbieranie odpadów komunalnych.

Obok regionalnej izby obrachunkowej i Prezesa Rady Ministrów, zasadniczym organem nadzoru nad działalnością gminy, powiatu, województwa jest wojewoda. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przedmiotowo określonych uchwał jednostek, które są one zobowiązane przedłożyć wojewodzie w celu przeprowadzenia przez ten organ działań nadzorczych. Czyli podlegają mu wszystkie te uchwały, które nie są zastrzeżone dla innych organów, przy czym art. 86 ustawy o samorządzie gminnym zastrzega dla regionalnych izb obrachunkowych sprawy finansowe. Według Zyty Gilowskiej, „należy uznać, że wojewoda jest właściwy we wszystkich sprawach, które nie należą do Prezesa RM ani do RIO” [www1, dostęp: 16.09.2016]. Dość powszechnie spotykany jest pogląd, że kompetencje wojewody mają charakter ogólny. Warto jeszcze raz podkreślić, że zarówno Konstytucja, a także ustawy samorządowe (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa) zastrzegają dla regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru, sprawy finansowe. Trafnie wypowiedział się w tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 marca 2002 r. Zdaniem sądu „kompetencje nadzorcze organów nie mogą się krzyżować. (...) wymienione w art. 11 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych kategorie uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, podlegające badaniu przez izbę, podpadają pod pojęcie „sprawy finansowe” w rozumieniu art. 86 u.s.g. *A contrario*, wojewoda nie jest właściwy do orzekania w sprawie nieważności wymienionych uchwał, m.in. w sprawach podatków i opłat lokalnych (...). Aby zapobiec krzyżowaniu się kompetencji organów nadzoru, należy kwalifikować charakter sprawy jako finansowej na podstawie przedmiotu regulacji, a nie samej nazwy uchwały. (...) w sytuacji zawarcia w jednej uchwale różnych regulacji, podlegających właściwości zarówno wojewody, jak i regionalnej izby obrachunkowej, każdy z tych organów uprawniony jest do podjęcia działań, ale tylko w stosunku do takiej części uchwały, która należy do jego kompetencji nadzorczych”.

4. STANOWISKA W SPRAWIE OPŁATY

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w *Wyroku z dnia 28 grudnia 2012 r...* orzekł, że to regionalne izby obrachunkowe są właściwymi organami nadzoru w przedmiocie uchwał organu stanowiącego gminy w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tej sprawie zaskarżona była uchwała dotycząca wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Sąd odniósł się do art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i zaznaczył, że właściwość tych organów nadzoru nie ogranicza się tylko do opłat i podatków wskazanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Miałyby to miejsce w dwóch przypadkach. Po pierwsze – gdyby w przywołanej ustawie te opłaty i podatki lokalne odzwierciedlały katalog zamknięty w systemie prawa; i po drugie – w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych musiałby być zawarty zwrot o odesłaniu do tej konkretnej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z czego w tym przypadku ustawodawca zrezygnował. Należy zauważyć, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych „nie zamyka brzmieniem swoich przepisów katalogu tych opłat. W art. 1 ustawy stwierdza się jedynie, że ustawa normuje wymienione w tym przepisie podatki i opłaty. Można więc stwierdzić, że w systemie prawa mogą być unormowane inne podatki i opłaty, które są lokalne, pozostające jednak poza zakresem ustawy o podatkach i opłatach lokalnych”. Następnie sąd zaznacza, że usytuowanie opłaty poza ustawą o podatkach i opłatach lokalnych nie wyklucza jej lokalnego charakteru. Z tego powodu w ocenie sądu „przedmiot uchwały mieści się w pojęciu «sprawy podatków i opłat lokalnych», o których mowa w ustawie o rio” i to zdaniem sądu przesądza o właściwości regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w *Wyroku z dnia 11 kwietnia 2013 r...* uznał, że to wojewoda jest właściwy jako organ nadzoru w omawianej kwestii. Podobnie i w tym przypadku, przedmiotem sprawy była uchwała, w której określono wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Sąd stanął na stanowisku, że taka uchwała nie zalicza się do uchwał w sprawach finansowych podejmowanych przez radę gminy, a tym samym nie mieści się w katalogu spraw wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, mimo że do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej. W rozpoznawanej przez sąd sprawie zaskarżona uchwała dotyczyła tylko wzoru deklaracji, a nie sprawy finansowej, dlatego też to wojewoda w tym przypadku jest organem nadzoru. Dodatkowo sąd wskazał, że ustawa nowelizująca ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidywała rozwiązanie na wypadek nie wywiązania się jednostki samorządu terytorialnego z powierzonego

jej zadania. Jeżeli rada gminy nie podjęłaby w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, uchwały określającej wzór deklaracji „to wojewoda wzywałby ją do podjęcia uchwały, wyznaczając termin na jej podjęcie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda wydawałby w tej sprawie zarządzenie zastępcze, które wywoływałoby skutki prawne, takie jak akt prawa miejscowego”. W związku z tym sąd podkreślił, że przepisy prawa wskazują jednoznacznie właściwy organ nadzoru, którym jest wojewoda.

O zakresie kompetencji regionalnych izb obrachunkowych wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w *Wyroku z dnia 22 marca 2001 r...* W uznanii sądu, art 11. ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych „nie może być utożsamiany z uściśleniem kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, w szczególności przez ich ograniczenie do badania tylko tych enumeratywnie wymienionych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego”. Zakres właściwości tych organów nadzoru został już określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 171 ust. 2.

Odmienne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku. Z *Wyroku z dnia 16 czerwca 2005 r...* wynika, iż ustawodawca w sposób wyczerpujący uregulował materię należącą do kompetencji regionalnych izb obrachunkowych. Z tego też powodu nie można uznać za dopuszczalne poszerzanie tego zakresu. Przepisy prawa przyznają właściwość wojewodzie w tych sprawach, które nie zostały zarezerwowane dla innych organów nadzoru, to jest Prezesa Rady Ministrów i regionalnych izb obrachunkowych. Domniemanie właściwości wojewody skutkuje w ocenie sądu, że używany w Konstytucji i ustawie o samorządzie gminnym zwrot „sprawa finansowa” nie może być interpretowany rozszerzająco. Skutkowałoby to zaliczaniem jako sprawy finansowej wszystkich zadań wykonywanych przez gminę, gdyby powodowały one skutki w sferze finansowej. W tym miejscu stosowne jest przytoczenie wyrażonego poglądu w literaturze, utrzymane w podobnym „duchu” co wypowiedź sądu. Zgodnie z nim „ustawodawca przekazał regionalnym izbom obrachunkowym sprawowanie kontroli w zakresie uchwał (...) samorządu terytorialnego, z tym że przedmiotem regulacji mają być kwestie finansowe. [Dotyczy to] jedynie uchwał podejmowanych na podstawie *Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*, do których mają zastosowanie przepisy (...) *Ordynacji podatkowej*” [Lewicka 2008].

Głos w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zabrała Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. W *Uchwale z 27 września 2012 r...* Rada wyraziła swoją opinię o właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych w przedmiocie uchwał gmin podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zaliczyła do nich uchwały:

- 1) w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania jej stawki oraz w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności,
- 2) dotyczące terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty,
- 3) w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty składanej przez właścicieli nieruchomości.

Ze stanowiskiem Krajowej Rady nie zgodziło się Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. W ich ocenie wyżej wymienione uchwały nie mieszczą się w zakresie właściwości nadzorczych Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. A te uchwały, które już zostały przedłożone Izbie miałyby być „niezwłocznie przekazane Wojewodzie Dolnośląskiemu”.

Z powodu licznych rozbieżności i wątpliwości wypowiedział się także – aż dwa razy, Minister Administracji i Cyfryzacji. W pierwszym piśmie z 6 grudnia 2012 r. Minister wskazywał na właściwość, co do podejmowanych uchwał przez rady gmin, wojewody. Argumentem przemawiającym na korzyść wojewody było zawarcie w ustawie z 1 lipca 2011 r., w art. 10, kompetencję wojewody do wydania zarządzenia zastępczego, gdyby gmina nie podjęła stosownych uchwał. W takie uprawnienie nie została wyposażona regionalna izba obrachunkowa. By zapewnić spójność działania organów, Minister stanowczo podkreślił, że „to Państwo Wojewodowie jesteście właściwi do dokonywania oceny legalności uchwał”. Tym samym uchwały przekazane przez gminy do regionalnych izb obrachunkowych, miały być zwrócone wojewodom.

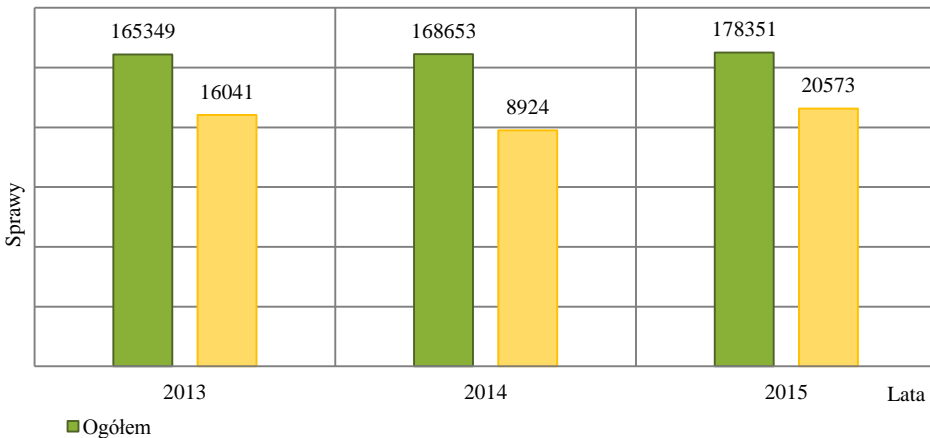
01 lutego 2013 r. Minister Administracji i Cyfryzacji dokonał rewizji swojego wcześniejszego stanowiska. Z powodu nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ze stycznia 2013 r., która zakładała, że „opłaty (...) będą mogły być pobierane w drodze inkasa, co może wskazywać, że będą miały charakter analogiczny jak podatki i opłaty lokalne. (...) okoliczności nie przesądzają o braku uprawnień wojewodów (...) jednak wyraźniej akcentują w tym zakresie rolę regionalnych izb obrachunkowych”. I na koniec Minister zwrócił się z prośbą o „podjęcie efektywnej współpracy przedmiotowej w tym zakresie.”

Warto zwrócić uwagę na *Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r...*, w którym jasno wskazano, że nie powinno być wątpliwości, że to regionalne izby obrachunkowe są organem właściwym w omawianej sprawie. „Uchwały dotyczące opłat za zagospodarowanie odpadami komunalnymi mają charakter fiskalny (...) [i] stanowią dochód gminy. Opłaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego o charakterze typowo fiskalnym nie mogą być zatem utożsamiane tylko z opłatami i podatkami określonymi w u.p.o.l. Każda opłata, która stanowi dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego, i jednocześnie jednostka ta posiada wpływ na jej wysokość lub zasady ustalania, podlega kontroli RIO jako danina o charakterze lokalnym”.

5. DZIAŁANIE REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W RZECZYWISTOŚCI

Praktyka pokazała, iż to regionalne izby obrachunkowe badają uchwały z zakresu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z punktu widzenia kryterium legalności. Wskazuje na to opracowane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych sprawozdanie z działalności za 2014 r. Nieprawidłowości tych uchwał podejmowanych przez organy stanowiące dotyczyły najczęściej takich naruszeń prawa jak na przykład: – „zamieszczenie we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zapisów zobowiązujących składającego deklarację do podania danych, które nie mają znaczenia dla zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty, m.in.:

- udzielenie informacji o adresie poczty elektronicznej i numerze telefonu,
 - złożenie oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych,
 - zadeklarowanie poszczególnych miesięcy w ciągu roku, w których nieruchomość będzie zamieszkiwana” [www2, dostęp: 16.09.2016].
- Wykres 1 przedstawia ogólną liczbę zbadanych spraw w poszczególnych latach, w tym dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.



- Ogółem
- W sprawach podatków i opłat lokalnych - ordynacja podatkowa oraz od 2014r. w sprawach podatków i opłat lokalnych - ordynacja podatkowa, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Wykres 1. Liczba zbadanych spraw przez RIO w latach 2013, 2014, 2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST.

PODSUMOWANIE

Utworzenie nowego systemu gospodarowania odpadami ma duży wpływ na ochronę środowiska. Wiąże się z tym między innymi zmiana świadomości człowieka co do faktu produkowania przez siebie odpadów, za które trzeba płacić. Niepokojące jest natomiast to, że wszelkie zmiany w przepisach prawa, tak jak w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, niosą za sobą szereg nieścisłości, niejasności i niespójności. Do tego można także zaliczyć niekompetencję organów administracji publicznej. W omówionej przeze mnie kwestii, sprawa po pewnym czasie została rozwiązana, choć zamieszanie, które miało miejsce w tym przypadku wokół organu nadzoru wydaje się być zbyt „rozdmuchane”. Kompetentnym organem nadzoru są regionalne izby obrachunkowe. Jednak ustawodawca nie podjął żadnych znaczących ustaleń na przyszłość. Nie jest wyjściem dokonywanie coraz to nowszych nowelizacji, które spowodują mnożenie się przepisów, a co w konsekwencji doprowadzi do nieczytelności prawa. Jeśli już dokonywać rewolucji w prawie, to być może należałoby uchwalić nową ustawę, a nie wielokrotnie zmieniać i następnie poprawiać zmiany. Może wyjściem jest też zatrudnianie bardziej kompetentnych pracowników? W odniesieniu do różnych stanowisk sądów w podobnych sprawach uważam, że trafne będą następujące słowa: „postulat jednolitości orzecznictwa sądów, w tym administracyjnych, jest w zasadzie powszechnie akceptowany. Jednolitość orzecznictwa jest postrzegana jako «wartość o szczególnym znaczeniu dla zapewnienia pewności i jednolitości rozstrzygnięć w tożsamyh sprawach, a więc bezpieczeństwa prawnego». (...) jednolitość orzecznictwa «jest wartością niezbędną dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego»” [Knysiak-Molczyk 2012].

BIBLIOGRAFIA

- Babiarz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R. M., Kabat A., Niezgódka-Medek M., 2015, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa.
- Ciąglewicz-Miśta A., Talik A., 2001, *Podatki i opłaty w przedmiocie nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne”, nr 6.
- Knysiak-Molczyk H., 2012, *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] D. R. Kijowski, P. J. Suwaj (red.), *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.
- Krzywoń A., 2011, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 2–4.
- Lewicka R., 2008, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa.
- Morawska E., 2003, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń.
- Stanowisko Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6.12.2012 r.*, DAP-WN-0748-8/2012/AKo.

Stanowisko Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 01.02.2013 r., DAP-WN-0748-1/2013/AKo.
Uchwała Krajowej Rady RIO z dnia 27.09.2012 r., nr 10/2012.
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU 2016, poz. 716 ze zm.
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU 2016, poz. 250 ze zm.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, DzU 2015, poz. 613 ze zm.
Wyrok TK z 21.03.2001 r., sygn. akt K. 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51.
Wyrok TK z 22.05. 2002 r., sygn. akt K. 6/02, OTK ZU nr 3A/2002, poz. 33.
Wyrok TK z 21.02.2006 r., sygn. akt K. 1/05, OTK ZU nr 2A/2006, poz. 18.
Wyrok TK z 28.11.2013 r., sygn. akt K. 17/12, LEX 1413370.
Wyrok NSA z dnia 02.12.2015 r., II FSK 415/14, LEX 1988740.
Wyrok NSA z dnia 22.03.2001 r., II SA/Ka 2606/00, LEX 51444.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28.12.2012 r., I SA/Lu 932/12, LEX 1279626.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11.04.2013 r., II SA/OI 137/13, LEX 1350150.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16.06.2005 r., II SA/Bk 476/05, LEX 173721.
[www1] <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tY2P8Fo1fHcJ:cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e272b122-6565-43f8-a02d-e5ceff093538/c/119-129.pdf+%&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl>.
[www2] http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/sprawozdanie_za_2014_r_www.pdf.

SUPERVISION OF MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT FEES

From Constitutional Tribunal point of view, lawmaker is obliged to create law in possibly clear way. It was not taken into consideration in case of amendment to act from September 13th 1996 regarding keeping cleanliness and order in boroughs. Boroughs had to organize pick up system for municipal waste from property owners, who would have to cover the costs of the whole process as municipal waste management fees. However, the act does not define the character of this fee. As a result there is the uncertainty, which organ of supervising the local self-government units activities is correct to research on resolutions taken basing on keeping cleanliness and order in boroughs act. There are few statements issued by administrative courts, though they are incompatible, despite the fact that were based on same deeds. The article shows the polemic of public bodies.

Keywords: fee, borough, supervision.