

FILIP PONIEWSKI

Zmiana deklaracji odpadowej i jej wpływ na wysokość opłaty

Wprowadzona w życie tzw. rewolucja odpadowa powoduje – zarówno po stronie jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców odbierających odpady, jak też mieszkańców i właścicieli nieruchomości – wiele problemów w zakresie ich praw i obowiązków. Wielokrotnie tam, gdzie pojawia się problem, kończy się ustawa.

Taka sytuacja występuje m.in. w przypadku składania deklaracji odpadowych, o których mowa w art. 6m ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.), zwłaszcza gdy chodzi o deklaracje aktualizacyjne, które dotychczas nie były znane przedsiębiorcom odbierającym odpady od wytwórców odpadów. Na gruncie przepisów umownych kwestie te mogły być załatwione przy okazji jednej wizyty lub nawet telefonu do przedsiębiorcy i dojścia do porozumienia między tymi podmiotami. Tymczasem, gdy w miejsce umów weszły regulacje ustawowe, nie ma już takiej swobody.

W toku realizacji umów w sprawie zamówień publicznych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu gmin lub sam odbiór odpadów komunalnych z terenu gmin pojawiły się m.in. następujące problemy praktyczne:

- 1) co zrobić w sytuacji, gdy mieszkańcy zamieszkujący nieruchomość wyjeżdżają na dłuższy czas (kilka tygodni, kilka miesięcy) – czy możliwe jest złożenie deklaracji aktualizacyjnej i „zawieszenie” wykonywania usługi,
- 2) czy możliwe jest zamówienie jednokrotnego dodatkowego wywozu,
- 3) czy istnieje możliwość czasowego zwiększania lub zmniejszania ilości wywożonych odpadów, kiedy np. działalność gospodarcza lub działalność użyteczności publicznej (szkoły) jest uzależniona od pory roku.

Długotrwałe wyjazdy mieszkańców

W różnych sytuacjach życiowych mieszkańcy przemieszczają się w inne miejsca, nie tylko w granicach Polski, lecz także za granicę. Czasem są to wyjazdy

krótkotrwałe, niekiedy jednak wyjazdy te są zaplanowane na kilka tygodni lub miesięcy.

Gdy przedsiębiorcy odbierali odpady na podstawie umów z poszczególnymi właścicielami, posiadaczami czy administratorami nieruchomości, wystarczające było zgłoszenie takiemu przedsiębiorcy zamiaru „zawieszenia” świadczenia usługi odbioru odpadów komunalnych. Wówczas śmieciarka nie podjeżdżała pod nieruchomość, a druga strona umowy nie była zobowiązana do zapłaty wynagrodzenia za usługę za czas swojej nieobecności.

Jednym z problemów, z jakim stykają się przedsiębiorcy, mieszkańcy oraz gminy, jest to, czy takie „zawieszenie” świadczenia usług jest w obecnym stanie prawnym możliwe. Biorąc pod uwagę obowiązujące regulacje u.c.p.g., należałoby tego dokonać przez złożenie

deklaracji aktualizacyjnej w momencie opuszczenia nieruchomości lub w odpowiednim terminie wskazanym przez art. 6m ust. 2 u.c.p.g., a następnie kolejną deklarację po powrocie.

Dla przedsiębiorcy może to powodować praktyczny problem, zwłaszcza w przypadku, gdy to przedsiębiorca, na mocy uchwały rady gminy, ma obowiązek zapewnić na nieruchomości również pojemniki na odpady. W sytuacji złożenia tzw. **deklaracji zerowej**, a następnie kolejnej zmiany, przedsiębiorca jest zobligowany – najczęściej przez zapisy umowy z gminą lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia – do odbioru pojemnika z takiej nieruchomości, a następnie jego ponownego dostarczenia (co nie oznacza, że będzie to ten sam pojemnik).

Kwestią problematyczną z takim „zawieszeniem” wykonywania usługi w przypadku nieruchomości zamieszkałych może być pojęcie „zamieszkiwania”.



Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera bowiem w swojej treści definicji pojęcia „zamieszkiwania” lub „mieszkańca”. Wobec tego definicji tej należy poszukiwać w innych aktach prawnych, które mogłyby mieć zastosowanie. Takim aktem prawnym jest ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.). Zgodnie z art. 25 k.c., miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. A zatem niezbędne są dwa elementy do stwierdzenia zamieszkiwania w danej miejscowości:

- 1) faktyczne przebywanie,
- 2) zamiar stałego pobytu w tej miejscowości.

Jak się jednak wskazuje zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze prawa cywilnego, przerwa w faktycznym przebywaniu w miejscu zamieszkania, nawet długotrwała (np. związana ze studiami, służbą wojskową, pobytem w więzieniu, wyjazdem), nie pozbawia danej osoby miejsca zamieszkania (**postanowienie Sądu Najwyższego z 15 lipca 1978 r.**, sygn. akt IV CR 242/78, **decyzja SKO w Łodzi z 26 października 1995 r.**, zn. 2501/95).

Wobec takiego brzmienia pojęcia „zamieszkiwania”, a także z uwagi na ryczałtowy charakter opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, **w przypadku nieruchomości zamieszkałych, czasowe „zawieszenie” usługi nie jest więc de facto niemożliwe.** Jeżeli natomiast mieszkańcy będą składali deklaracje aktualizacyjne w związku z kilkutygodniowymi lub kilkumiesięcznymi wyjazdami, to wójt, burmistrz lub prezydent, jako organy gminy (ewentualnie odpowiedni organ związku międzygminnego), mogą wszcząć postępowanie zmierzające do wydania decyzji o wymiarze obowiązku podatkowego, jakim jest obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy bowiem pamiętać, że do tej opłaty (jej pobierania, ustalania oraz dalszych etapów egzekwowania jej zapłaty) stosuje się przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: Ordynacja podatkowa). **Konsekwentnie zatem nie może być mowy o zawieszeniu usługi, bowiem to świadczyłoby o tym, że mieszkańcy zamierzają w dalszym ciągu zamieszkiwać w danej miejscowości, a to oznacza, że złożenie deklaracji aktualizacyjnej było nieuzasadnione.**

Można sobie jednak wyobrazić sytuację, w której rada gminy podejmie uchwałę w przedmiocie takiej konstrukcji deklaracji odpadowej, w której zawarta będzie informacja o czasowym „zawieszeniu” wykonywania usługi. Taka uchwała jednak może zostać zakwestionowana przez nadzór prawny wojewody ze

wskazanych już względów, ale nie tylko. Na wątpliwości co do tej zmiany wskazują również pozostałe sposoby ustalania opłat za gospodarowanie odpadami, tj.:

- ustalenie opłaty na podstawie powierzchni mieszkania,
- ustalenie opłaty od gospodarstwa domowego.

Obie te opłaty są całkowicie niezależne od tego, czy mieszkańcy faktycznie zamieszkują nieruchomość, czy też wyjeżdżają, nawet na dłuższy czas.

Próby obniżenia opłaty śmieciowej

W przypadku deklaracji aktualizacyjnych w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych należy przede wszystkim pamiętać, że zmieniona opłata obowiązuje od miesiąca, w którym nastąpiła zmiana. Oznacza to, że np. w przypadku śmierci jednego z mieszkańców pod koniec miesiąca lub narodzin nowego mieszkańca pod koniec miesiąca, opłata będzie odpowiednio niższa lub wyższa za cały miesiąc, mimo że odpowiednio odpady powstawały w większej lub mniejszej ilości. Wynika to jednak z ryczałtowego charakteru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o czym już wspomniano.

Zapis art. 8m ust. 2 u.c.p.g. spowodował jednak, że część właścicieli nieruchomości usiłuje obniżyć opłatę za gospodarowanie odpadami, składając na początku miesiąca deklarację aktualizacyjną wskazującą większą liczbę osób zamieszkujących (tę rzeczywistość), po czym pod koniec miesiąca podają mniejszą liczbę, argumentując wyjazdem któregoś z mieszkańców.

Tak jak w przypadku czasowego „zawieszania” świadczenia usługi, mechanizm ten nie powinien odnosić oczekiwanego skutku, a to z uwagi na art. 25 k.c. Jeśli zmiany deklaracji aktualizacyjnych będą odbywały się w związku z wyprowadzką i powrotem tych samych osób, odpowiedni organ gminy lub związku komunalnego będzie mógł po przeprowadzeniu postępowania na podstawie Ordynacji podatkowej wydać decyzję o wymiarze opłaty, przyjmując, że osoby te stale zamieszkiwały daną nieruchomość, a tym samym opłata powinna być wyższa niż deklarowana przez właściciela nieruchomości w deklaracji składanej na koniec miesiąca.

Dodatkowy wywóz lub zwiększenie częstotliwości

W przypadku nieruchomości zamieszkałych mieszkańcy najczęściej mogą przekazać do odbioru (w dodatkowych pojemnikach lub workach) dodatkowe odpady zgodnie z harmonogramem odbioru odpadów

komunalnych. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że gminy w treści uchwał podjętych na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. mogły ograniczyć objętość odpadów odbieranych od mieszkańców w ramach uiszczanej opłaty. **Wówczas niezbędne jest zlecenie dodatkowego wywozu odpadów.** Stąd też w praktyce ograniczenie ustanowione w uchwale może być kwestionowane zarówno przez wojewodę, jak i mieszkańców, jeśli nie towarzyszy jej kolejna uchwała o dodatkowych usługach świadczonych przez gminę, o której mowa w art. 6r ust. 4 u.c.p.g. Brak tej dodatkowej uchwały prowadziłby bowiem do wniosku, że mieszkańcy *de facto* nie mają co zrobić z powstałą większą ilością odpadów w danym okresie.

W przypadku gdy rada gminy podejmie uchwałę w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi, możliwe jest złożenie przez właściciela nieruchomości zamówienia dodatkowych usług w formie pisemnej (a także e-mailem lub faksem). Co istotne, zamówienie takie może zarówno przewidywać tylko jednokrotne podstawienie dodatkowego pojemnika (o określonej pojemności i za określoną kwotę), jak i czasowe zwiększenie liczby pojemników, ich pojemności lub częstotliwości wywozu. Za zrealizowaną usługę gmina wystawi fakturę VAT.

W sytuacji gdy brak uchwały o dodatkowych usługach, stosuje się przepisy ogólne. Oznacza to, że z nieruchomości zamieszkałych nie można poza harmonogramem oddać odpadów przedsiębiorcy wybranemu przez gminę, a jeśli również istnieje ograniczenie określone w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g., nie można przekazać odpadów w większej ilości niż to wynika z uchwały.

W przypadku dodatkowych odpadów z nieruchomości niezamieszkałej niezbędne jest złożenie deklaracji aktualizacyjnej. Taka deklaracja ma bardziej charakter zamówienia na przyszłość niż deklaracji w przedmiocie zdarzenia przeszłego uzasadniającego złożenie deklaracji aktualizacyjnej. W ten sposób np. przedsiębiorcy prowadzący działalność uzależnioną od pory roku mogą na pewien określony czas zwiększyć ilość oddawanych odpadów komunalnych.

Z drugiej jednak strony, właściciele nieruchomości niezamieszkałych również mogą przekazywać odpady komunalne do odbioru podmiotowi odbierającemu odpady komunalne bez złożenia deklaracji aktualizacyjnej. Nie będzie to do końca prawidłowe, jednak wówczas

właściwy organ gminy lub związku komunalnego, na podstawie danych o ilości odebranych odpadów komunalnych z danej nieruchomości, pozyskanych od wybranego przedsiębiorcy odbierającego odpady, może wydać decyzję wymiarową, określającą wysokość należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

WAŻNE

W przypadku nieruchomości niezamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie ma charakteru ryczałtowego, lecz jest należna za faktycznie odebraną ilość odpadów komunalnych w danym miesiącu.

Gmina w tej sytuacji już na etapie postępowania przetargowego zmierzającego do wyboru przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne powinna zobowiązać tego przedsiębiorcę do prowadzenia odpowiedniej ewidencji ilości odpadów odbieranych z nieruchomości zamieszkałych oraz przekazywania tej ewidencji lub porównywania jej z informacjami wynikającymi z deklaracji odpadowych i przekazania dopiero wyników tego porównania.

Konkludując, wydaje się, że nawet po ostatnich zmianach w treści u.c.p.g. niezbędne będą kolejne nowelizacje. Jak dotychczas bowiem zwłaszcza gminy i przedsiębiorcy mają wiele problemów interpretacyjnych związanych z praktycznymi aspektami wykonywania przepisów u.c.p.g. Również obecnie procedowany projekt kolejnej nowelizacji u.c.p.g. pomija wiele ważnych kwestii, na których konieczność rozwiązania wskazują zarówno gminy, jak i przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne na ich zlecenie. Takimi kwestiami, które, jak się wydaje, powinny być przedmiotem odrębnych regulacji w u.c.p.g., jest definicja „zamieszkiwania” lub „mieszkańca”, jak również okresowych zmian wpływających na ilość oddawanych odpadów komunalnych z nieruchomości zarówno zamieszkałych, jak i niezamieszkałych. ■

*Autor jest partnerem w kancelarii
BBP Brzoška Poniewski
Adwokaci i Radcowie Prawni Sp.p.*



PODSTAWY PRAWNE

- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2012 r. poz. 749; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1149)
- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2012 r. poz. 391; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 888)
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 94; ost. zm. Dz.U. z 2011 r. nr 230, poz. 1370)