

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Małgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union.....	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Wojciech Piontek

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

e-mail: wpiontek@wp.pl

OPŁATA ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI. ZAGADNIENIA TEORETYCZNE I PRAWNE

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych zagadnień o charakterze teoretycznoprawnym, związanych ze stosowaniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Omówiono konstrukcję opłaty i problematykę jej kształtowania. Przedstawiono zasady gospodarowania środkami finansowymi uzyskiwanymi z opłaty. Podjęta została także próba oceny opłaty jako źródła finansowania systemu gospodarowania odpadami.

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, budżet gminy, dochody budżetowe, opłaty.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.18

1. Wstęp

Wprowadzenie przepisów znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stało się ważnym etapem dokonującej się od roku 2000 ewolucji i rozwoju systemu gospodarki odpadami w Polsce. Skutki obecnie podejmowanych decyzji zdeterminują system gospodarowania odpadami na kolejne dziesięciolecia. Implementacja nowych rozwiązań stała się istotnym wyzwaniem dla wszystkich uczestników systemu. Jednym z wielu wymiarów, w jakich dokonała się zmiana, jest system finansowania gospodarki odpadami. Dotychczasowy system, oparty na umowach cywilnoprawnych zawieranych pomiędzy wytwarzającym odpady i przedsiębiorstwem gospodarowania odpadami, zastąpiony został systemem finansowania budżetowego opartym na środkach pozyskiwanych z danin publicznych. Celem artykułu jest przedstawienie kluczowych zagadnień o charakterze teoretycznoprawnym, związanych ze stosowaniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2. Ogólna charakterystyka opłat wykorzystywanych w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce

Opłaty – oprócz podatków – stanowią główne źródło dochodów budżetowych. Wykorzystywane są w sytuacjach, gdy państwo dąży do przeniesienia kosztów usług świadczonych przez sektor publiczny na podmioty z nich korzystające. Analogicznie do podatku opłata jest świadczeniem publicznoprawnym, pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym, jednostronnie określonym. Cechą odróżniającą opłatę od podatku jest odpłatność. Podatek jest świadczeniem nieodpłatnym, w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający uzyskuje świadczenie wzajemne w postaci czynności urzędowej lub usługi.

W finansowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce wykorzystywanych jest pięć kategorii opłat:

a) opłaty za usługi sektora publicznego: opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi,

b) opłaty podatku Pigou: opłata za składowanie odpadów oraz opłata podwyższona uiszczane przez podmioty deponujące odpady na składowiskach,

c) opłaty o charakterze kar pieniężnych za niewykonanie obowiązku:

- opłata produktowa i dodatkowa opłata produktowa stosowane w odniesieniu do wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy nie wykonali obowiązku odzysku i recyklingu,
- opłata produktowa i dodatkowa opłata produktowa stosowane w odniesieniu do wprowadzających baterie przenośne i akumulatory, którzy nie osiągnęli wymaganych poziomów zbierania,
- opłata produktowa i dodatkowa opłata produktowa stosowane w odniesieniu do przedsiębiorców wprowadzających na terytorium kraju oleje, preparaty smarowe, opony, którzy nie osiągnęli wymaganych poziomów odzysku i recyklingu,
- opłata produktowa i dodatkowa opłata produktowa stosowane w odniesieniu do wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny,

d) opłaty prewencyjne: opłata depozytowa pobierana przez sprzedawców detalicznych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych od kupujących, jeżeli przy sprzedaży tych baterii lub akumulatorów kupujący nie przekazał sprzedawcy zużytych baterii lub zużytych akumulatorów,

e) opłaty administracyjne:

- opłata rejestrowa i opłata roczna pobierane od wprowadzających: sprzęt elektryczny i elektroniczny; baterie lub akumulatory; pojazdy, producentów, importerów i wewnątrzspółnotowych nabywców opakowań, wprowadzających na terytorium kraju: produkty w opakowaniach; opony; oleje smarowe z tytułu dokonania wpisu i późniejszego prowadzenia przez marszałka województwa re-

jestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami,

- opłata rejestracyjna uiszczana w związku z procedurą ubiegania się o pozwolenie zintegrowane,
- opłata kwalifikacyjna związana z przeprowadzeniem egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami i wydaniem świadectwa stwierdzającego kwalifikację w zakresie gospodarowania odpadami.

Spośród wymienionych opłat szczególne znaczenie ma opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pobierana jest w zamian za usługi świadczone przez gminy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Stanowi podstawowe źródło finansowania systemu gospodarowania odpadami. Uzyskiwane przez gminy dochody budżetowe z tytułu opłaty, w skali kraju szacuje się na 6-9 mld złotych. Opłata nakładana jest na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa z dnia 13 września 1996]. Charakteryzuje się szczególnie szerokim zakresem uprawnień gminy co do kształtowania elementów jej konstrukcji, niewystępującym w żadnym innym podatku czy opłacie lokalnej.

3. Konstrukcja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Konstrukcja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmuje elementy konieczne oraz elementy korygujące. Elementy konieczne muszą występować jednocześnie, aby opłata mogła być stosowana. Należą do nich: podmiot i przedmiot opłaty, podstawa opodatkowania, stawka opłaty, skala podatkowa. Elementy korygujące mają charakter fakultatywny, ich wykorzystywanie pozostawione jest do decyzji gminy. Elementem korygującym, jaki może wykorzystywać gmina, są preferencje podatkowe.

Podmiotem czynnym opłaty (stroną uprawnioną w stosunku prawnopodatkowym) jest gmina, podmiotem biernym (stroną zobowiązaną) są właściciele nieruchomości. Zgodnie z artykułem 6c, ust. 1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie, gminy obligatoryjnie zobowiązane są do organizacji odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Jednocześnie na mocy artykułu 6c ust. 2 mają możliwość dobrowolnego przejęcia – w formie uchwały – zadań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz powstają odpady komunalne. Decyzja o przejęciu obowiązku odbioru odpadów z nieruchomości niezamieszkałych jest kluczowa dla funkcjonowania systemu odbioru odpadów. Decyzja ma charakter ostateczny, co oznacza, iż gmina nie ma możliwości wycofania się z niej. Literatura wskazuje liczne zalety, jak również zagrożenia związane z decyzją o przejęciu obowiązku przez gminę. Wśród zalet przejęcia obowiązku należy wskazać spójność systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie. Podstawową wadą rozwiązania jest ograniczanie konkurencji na rynku usług komunalnych

w zakresie odbioru odpadów. W sytuacji nieprzejęcia obowiązku na terenie gminy funkcjonują dwa niezależne, wymagające rozróżnienia, systemy gromadzenia odpadów. Sytuacja wymaga od gminy przeciwdziałania „podrzucaniu odpadów” z nieruchomości niezamieszkałych do systemu gminnego.

Uwagę zwraca brak ustawowych definicji pojęć, kluczowych dla stosowania ustawy, w szczególności pojęcia nieruchomości zamieszkałej, nieruchomości niezamieszkałej, zamieszkiwania czy gospodarstwa domowego. Wykładnia językowa pozwala za nieruchomość zamieszkaną uznać każdą nieruchomość nadającą się do zamieszkania przez ludzi. Nieruchomością niezamieszkaną będzie zaś nieruchomość, która nie jest przeznaczona do zamieszkiwania przez osoby fizyczne. W szczególności nieruchomościami niezamieszkanymi będą nieruchomości przeznaczone na sklepy, biura, jednostki edukacyjne, urzędy, a także ogródki działkowe [Piontek, Primus 2013].

Nałożonymi na właścicieli nieruchomości obowiązkami, mającymi na celu zapewnienie prawidłowego wywiązywania się z obowiązku podatkowego (tzw. obowiązki instrumentalne), są:

a) Obowiązek składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Deklarację składa się także każdorazowo w sytuacji zmiany stawek opłaty. Deklarację właściciel nieruchomości jest zobowiązany złożyć na formularzu określonym uchwałą rady gminy.

b) Fakultatywny obowiązek przedstawiania dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Płatnikami opłaty są właściciele nieruchomości, a także współwłaściciele, użytkownicy wieczystości, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, inne podmioty władające nieruchomościami. Ustawodawca dopuszcza pobór opłaty przez gminę w formie inkasa.

Przedmiotem opłaty, z którym związane zostało powstanie obowiązku podatkowego, są zjawiskami polegające na: (1) w przypadku nieruchomości zamieszkałych – zamieszkiwaniu, (2) w przypadku nieruchomości niezamieszkałych – wytworzeniu odpadów.

Ad (1). Zgodnie z artykułem 6h ustawy obowiązek podatkowy w przypadku nieruchomości zamieszkałych powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje osoba. Ustawodawca zakłada, iż zamieszkiwanie jest równoznaczne z wytwarzaniem odpadów i ich przekazywaniem do gminnego systemu gospodarowania odpadami. W przypadku powstania obowiązku podatkowego, czas zamieszkiwania nie ma znaczenia. Osoba (podatnik) zamieszkująca w ciągu miesiąca w różnych miejscach jest zobowiązana do wielokrotnego uiszczenia opłaty, w każdym z miejsc zamieszkiwania z osobna. Wyjątkiem od zasady jest sytuacja,

gdy podatnik zamieszkuje w różnych nieruchomościach znajdujących się na terenie tej samej gminy.

Ad (2). Obowiązek podatkowy powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

Zobowiązanie podatkowe i w konsekwencji konieczność uiszczania opłaty powstają w chwili złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podstawa opodatkowania w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi określana jest ilościowo i może ją stanowić: liczba mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, ilość zużytej wody z danej nieruchomości, powierzchnia lokalu mieszkalnego, gospodarstwo domowe. Decyzja co do wyboru metody ustalania podstawy opodatkowania pozostawiona jest do kompetencji gminy. Ustawodawca zezwala na jednoczesne stosowanie różnych metod na obszarze jednej gminy.

Stawki opłaty mają charakter kwotowy. Dopuszcza się różnicowanie przez gminę stawek opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. W konsekwencji tworzone przez gminy skale podatkowe mogą mieć charakter skal:

a) proporcjonalnych – występuje w nich jedna stawka opłaty odnosząca się do wszystkich podstaw opodatkowania; wysokość obciążenia opłatą będzie pochodną wielkości podstawy opodatkowania,

b) nieproporcjonalnych, w tym:

- progresywnych – wzrostowi podstawy opodatkowania towarzyszy wzrost stawki opłaty,
- regresywnych – wzrostowi podstawy opodatkowania towarzyszy spadek stawki podatku.

Zarówno skale progresywne, jak i regresywne mogą być skalami globalnymi lub ciągłymi. W skalach globalnych w kolejnych przedziałach podatkowych obowiązuje jedna stawka opłaty odnosząca się do całej podstawy opodatkowania. W skalach ciągłych w kolejnych przedziałach podatkowych obowiązuje więcej niż jedna stawka opłaty. Stawka niższa dotyczy części podstawy opodatkowania mieszczącej się w niższym przedziale podatkowym, stawka wyższa odnosi się do części podstawy opodatkowania mieszczącej się w wyższym przedziale podatkowym.

Rodzaj stosowanej przez gminę skali podatkowej pozostaje ściśle związany z wybraną metodą ustalania podstawy opodatkowania. W przypadku wyboru metod „od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość” oraz „od ilości zużytej wody z danej nieruchomości” skale podatkowe są proporcjonalne. Należność podatkową ustala się jako iloczyn liczby mieszkańców/ilości zużytej wody oraz stawki opłaty.

Metoda „od gospodarstwa domowego” zmusza do wykorzystania skali progresywnej. Stawka opłaty wzrasta wraz ze wzrostem liczby osób tworzących gospodarstwo domowe. Progresja może mieć charakter progresji ostrej (tempo przyrostu

Tabela 1. Skale podatkowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach

Skala proporcjonalna			
Gmina	Podstawa opodatkowania	Stawka opłaty (w zł)	
		podstawowa	obniżona
Katowice	liczba osób zamieszkujących	20	14
Ruda Śl.	nieruchomość	17	11
Skala nieproporcjonalna progresywna			
Gmina	Podstawa opodatkowania	Stawka opłaty (w zł)	
		podstawowa	obniżona
Miasto stołeczne Warszawa	gospodarstwo domowe:		
	Nieruchomości zamieszkane zabudowane budynkami wielorodzinnymi		
	jednoosobowe	10	12
	dwuosobowe	19	23
	trzyosobowe	28	34
	czterooosobowe i więcej	37	45
	Nieruchomości zamieszkane zabudowane budynkami jednorodziinnymi		
	jednoosobowe	30	36
	dwuosobowe	45	54
	trzyosobowe i więcej	60	72
	Nieruchomości zamieszkane zabudowane budynkami jednorodziinnymi z dwoma lokalami mieszkalnymi		
	jednoosobowe	15	18
	dwuosobowe	23	27
trzyosobowe i więcej	30	36	
Skala nieproporcjonalna regresywna			
Gmina	Podstawa opodatkowania	Stawka opłaty (w zł)	
		podstawowa	obniżona
Gliwice	Powierzchnia lokalu mieszkalnego:		
	mniejsza bądź równa 60 m ²	0,30 m ²	0,45 m ²
	pow. od 60 m ² do 90 m ²	0,20 m ²	0,30 m ²
	pow. od 90 m ² do 120 m ²	0,10 m ²	0,15 m ²
	pow. 120 m ²	0,05 m ²	0,08 m ²
Regresja ciągła			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Uchwała nr XXX/683/12; Uchwała nr PR.0007.278.2012; Uchwała NR LVIII/1623/; Uchwała nr XXXII/605/2013].

stawki opłaty jest wyższe od tempa przyrostu podstawy opodatkowania), umiarkowanej (proporcjonalny przyrost stawki opłaty i podstawy opodatkowania), łagodnej (tempo przyrostu stawki opłaty niższe od tempa przyrostu podstawy opodatkowania). Skale progresywne znajdują także zastosowanie w przypadku objęcia opłatą nieruchomości niezamieszkałych. Stawki opłaty różnicowane są w zależności od wielkości pojemnika na odpady. Wzrostowi objętości pojemnika towarzyszy wzrost stawki opłaty.

Skale regresywne znajdują zastosowanie w przypadku metody „od powierzchni lokalu mieszkalnego”. Uzasadnieniem stosowania skali regresywnej w przypadku tej metody jest empirycznie potwierdzony fakt, iż przyrost powierzchni lokali mieszkalnych nie znajduje bezpośredniego przełożenia na liczbę zamieszkujących lokal osób i w konsekwencji masę wytwarzanych odpadów.

Ustawowo wymagana ekwiwalentność opłaty determinuje charakter zarówno progresji, jak i regresji. Zmiany stawek opłaty winny wyrażać zmiany realnie ponoszonych kosztów w związku ze zmianami podstawy opodatkowania.

Skale podatkowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach przedstawia tabela 1.

Na mocy artykułu 6k ust. 3 rada gminy jest zobowiązana określić niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Stosowanie stawki podstawowej i preferencyjnej wymaga od gminy precyzyjnego definiowania standardów selektywnej zbiórki, kryteriów nabywania i utraty prawa do stosowania stawki preferencyjnej oraz procedur kontrolnych. Powyższe wymogi stanowią warunek konieczny, umożliwiający stosowanie stawki preferencyjnej, a także spełnianie przez nią funkcji motywującej do selektywnego gromadzenia odpadów.

Gminom przysługuje prawo stosowania zwolnień przedmiotowych i ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Korzystając z przyznanych uprawnień gminy mogą prowadzić aktywną politykę prorodzinną, zmniejszając obciążenia rodzinom wielodzietnym, jak również rodzinom o trudnej sytuacji majątkowej. Szczególnego znaczenia nabiera prawo różnicowania stawek opłat na terenach wiejskich i miejskich. Tereny wiejskie w znaczącej części charakteryzują się brakiem odpadów biodegradowalnych (zielonych) w strumieniu odpadów komunalnych, co w istotny sposób wpływa na ograniczenie kosztów funkcjonowania systemu. Możliwe jest także nagradzanie mieszkańców terenów miejskich, którzy podejmują działania na rzecz ograniczania lub eliminacji poszczególnych frakcji odpadowych ze strumienia odpadów. Przykładem może być kompostowanie odpadów zielonych w przydomowych kompostownikach.

4. Gospodarowanie środkami z opłaty

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód budżetu gminy. W przypadku realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami przez

związek międzygminny stanowi dochód związku, proporcjonalnie do przejętych od gmin zadań.

Wpływy z opłaty klasyfikowane są w rozdziale 75618 klasyfikacji budżetowej „Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw”, w § 049 „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”, z odpowiednią czwartą cyfrą. Wydatki klasyfikowane w rozdziałach, w których są ponoszone, w szczególności: 90002 „Gospodarka odpadami”, 90003 „Oczyszczanie miast i wsi”, 75023 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)” [Gąsiorek 2013].

W sprawach dotyczących opłaty stosuje się przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Funkcję organów podatkowych pełnią odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta. W sytuacji niezłożenia przez podmiot zobowiązany deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo zaistnienia uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz, prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej określa wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (tzw. decyzja wymiarowa), biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. W sytuacji nieuiszczenia przez podatnika opłaty podstawą do działań egzekucyjnych (tj. wystawienia tytułu wykonawczego z powodu nieuiszczenia opłaty za odbiór odpadów komunalnych) jest deklaracja lub decyzja administracyjna określająca wysokość opłaty, wydana w sytuacji, gdy podatnik nie złożył deklaracji. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta uprawniony jest do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty. W przypadku przejęcia zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez związek międzygminny przejmuje on także uprawnienia w zakresie egzekucji opłaty.

Artykuł 6r ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach enumeratywnie wymienia kategorie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami finansowane środkami z opłaty:

- a) odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych,
- b) tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- c) obsługa administracyjna systemu,
- d) fakultatywnie, wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Wyszczególnione kategorie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami można podzielić na:

- a) koszty samodzielnie kształtowane przez gminę,
- b) koszty współkształtowane przez gminę wraz z podmiotami otoczenia (podmiotami zewnętrznymi świadczącymi usługi na rzecz gminy w zakresie gospodarowania odpadami),

c) koszty niezależne od gminy, kształtowane przez podmioty otoczenia i narzucone gminie.

Kosztami samodzielnie kształtowanymi przez gminę są: koszty związane z tworzeniem i utrzymaniem punktów selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych, koszty obsługi administracyjnej systemu oraz koszty fakultatywne. Gmina w pełni samodzielnie decyduje o sposobie realizacji przypisanych jej zadań, tworzy niezbędne rozwiązania organizacyjne, jak również ma możliwość samodzielnego ich wykonywania. Zachowuje tym samym pełną kontrolę nad kosztami. Udział kosztów samodzielnie kształtowanych przez gminę w kosztach ogółem systemu gospodarowania odpadami jest niewielki i wynosi do 10%.

Do kategorii kosztów współkształtowanych przez gminę wraz z podmiotami otoczenia należą koszty związane z odbiorem i zbieraniem odpadów. Jedyną dopuszczalną formą wykonania przez gminę zadań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest wybór podmiotu odbierającego odpady w drodze przetargu. Gminom przysługuje prawo decydowania o przedmiocie przetargu, w szczególności przedmiotem powierzanej usługi może być: odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Koszt odbioru i transportu odpadów jest zatem gminie narzucony przez podmiot zewnętrzny w następstwie rozstrzygnięć przetargowych. Do kompetencji gminy należy kształtowanie systemu gromadzenia odpadów. Wpływ gminy na koszty odbioru i transportu odpadów ograniczony jest do poszukiwania najbardziej optymalnych rozwiązań organizacyjno-logistycznych w zakresie gromadzenia odpadów i harmonogramu ich odbioru.

Kategorię kosztów całkowicie niezależnych od gminy tworzą koszty odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Zgodnie z regulacjami ustawowymi odpady zmieszane, odpady zielone oraz pozostałości sortowania odpadów zmieszanych, pochodzące z terytorium gminy, przekazane zostają do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) lub w ustawowo określonych przypadkach do instalacji zastępczych. Odpady selektywnie zebrane kierowane są do wyspecjalizowanych instalacji przetwarzających. Obowiązek przekazywania odpadów do RIPOK sprawia, iż koszt zagospodarowania dominującej części strumienia odpadów jest zmienną niezależną od gminy, określaną przez prowadzącego instalację (z wyłączeniem gmin będących właścicielami instalacji regionalnej). Na mocy artykułu 9m ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie, gminom oraz podmiotom odbierającym odpady od właścicieli nieruchomości przysługuje prawo żądania od prowadzącego RIPOK przedstawienia kalkulacji kosztów zagospodarowania przekazywanych odpadów. Ustawodawca nie przewiduje procedury zakwestionowania przez gminę zarówno stosowanych przez RIPOK technologii, jak i samych kosztów funkcjonowania instalacji.

Przedstawione rozwiązania sprawiają, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi staje się efektywnym źródłem finansowania procesów gospodarowania odpadami. Służy interesom przedsiębiorców prowadzących działalność w za-

kresie odbioru, transportu odpadów oraz przedsiębiorców prowadzących instalacje przetwarzania odpadów o statusie instalacji regionalnych.

Przyjęte przez ustawodawcę normy narzucające gminom obowiązek kierowania odpadów do instalacji regionalnych, ograniczające liczbę podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów na terenie gminy oraz określone wymogi, jakie zobowiązani są spełniać w długim okresie, prowadzą do monopolizacji rynku i powstania rynku przedsiębiorcy. Z każdym kolejnym przetargiem należy oczekiwać zmniejszania się liczby działających na danym rynku przedsiębiorców i w konsekwencji ograniczania konkurencji. Ograniczanie konkurencji będzie skutkowało wzrostem kosztów funkcjonowania systemów gospodarowania odpadami i wzrostem obciążeń ponoszonych przez właścicieli nieruchomości. Praktycznym potwierdzeniem możliwości narzucania gminom cen przez przedsiębiorców przystępujących do przetargów jest rozstrzygnięcie przetargu odpadowego na lata 2015-2017, przeprowadzonego przez Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej. Za realizację zleconych obowiązków Związek Międzygminny zapłaci 155 mln zł, to jest o 64,3 mln zł więcej (wzrost o 71,2%) w stosunku do kwoty pierwotnie założonej (90,7 mln zł) [Droższe śmieci 2014].

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest opłatą o pełnej ekwiwalentności. Wartość uiszczanej przez podatnika opłaty całkowicie pokrywa wartość świadczenia zwrotnego. Gminy nie mogą finansować kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z innych źródeł niż z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 lutego 2012 r. sygn. akt Tw 24/11), jednocześnie środki z opłaty nie mogą być przeznaczane na cele inne niż wymienione w ustawie. Istotne staje się zatem zagadnienie zrównoważenia dochodów budżetowych z tytułu opłaty. Wpływy z opłaty przewyższające koszty funkcjonowania systemu stanowią dochody nienależnie pobrane i podlegają zwrotowi podatnikowi, ewentualne mogą pomniejszać wysokość opłaty w kolejnych latach. W sytuacjach, gdy stawki opłaty nie wystarczają na sfinansowanie kosztów funkcjonowania systemu, gminy zmuszone są do „kredytowania” systemu w roku budżetowym i podwyższenia stawek opłaty w latach kolejnych celem pokrycia strat i bieżącego finansowania systemu. Gmina nie ma możliwości korygowania stawek opłaty w trakcie roku podatkowego, co bezpośrednio wynika z ogólnego zakazu wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego. Zakaz ten nie został wyrażony bezpośrednio w Konstytucji RP, niemniej Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada niewprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego stanowi „egzemplifikację zakazu retroaktywności prawa” [Odrowąż-Sypniewski 2012].

Wśród wielu przykładów gmin, które po półrocznym funkcjonowaniu systemu, od 1 stycznia 2014 roku dokonały zmiany wysokości stawki opłaty, wskazać można miasto Łódź oraz gminę Mszana Górna. W Łodzi w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych zmniejszono stawki opłaty z 12,69 zł do 7 zł od mieszkańca, gdy

odpady są zbierane i odbierane selektywnie, oraz z 16,50 zł do 12 zł, jeżeli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny [Uchwała nr LIII/1092/12; Uchwała LXXVII/1621/1]. W odróżnieniu od Łodzi, gmina Mszana Górna zmuszona była podnieść stawki opłat. Miesięczne koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w gminie wynoszą 58 948 zł, natomiast wpływy uzyskiwane z opłat w drugim półroczu 2013 roku wynosiły maksymalnie 45 707 zł miesięcznie [Serwis internetowy Gminy Mszana Dolna].

Należy zwrócić uwagę na polityczne aspekty procesu ustalania stawek opłaty przez organy stanowiące gmin. Powszechne jest uchwalanie stawek niższych od stawek wynikających z przeprowadzanych przez ekspertów i urzędników kalkulacji. Radni, ustalając wysokość opłat, kierują się przesłankami pozamerytorycznymi, takimi jak uwarunkowania partyjne, kalendarz wyborczy, troska o popularność wśród wyborców. W następstwie obserwuje się zjawisko regionalnego i lokalnego zrównywania opłat. Uchwalane stawki opłat nie uwzględniają realnych kosztów unieszkodliwiania odpadów i kosztów transportu, co skutkuje trudnościami w zbilansowaniu systemu.

5. Zakończenie

Przeprowadzona analiza teoretyczno-prawnych aspektów opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi potwierdziła występowanie złożonych i wielopłaszczyznowych problemów związanych z jej stosowaniem. Uzyskanie przez gminy dochodów budżetowych w wysokości niezbędnej do sfinansowania kosztów systemu gospodarowania odpadami wymaga precyzyjnego kształtowania elementów opłaty. W odróżnieniu od rozwiązań opartych na umowach cywilnoprawnych, zawieranych między wytwórcami odpadów i przedsiębiorstwami branży odpadowej, system finansowania wykorzystujący daniny publiczne należy uznać za wysoce efektywny. Pozwala bowiem pozyskiwać środki finansowe niezbędne do pokrycia kosztów bieżących, a także rozwoju systemu i wdrażania innowacyjnych technologii. Charakteryzujący opłatę przymus płacenia zapewnia powszechny udział w finansowaniu systemu gospodarowania odpadami, jak również eliminuje zjawisko nielegalnego pozbywania się odpadów, które staje się ekonomicznie nieuzasadnione (przy założeniu dostatecznej wiedzy wytwórcy odpadów o zasadach funkcjonowania systemu).

Literatura

- Droższe śmieci. Aglomeracja poznańska rozstrzygnęła przetarg odpadowy*, Serwis Samorządowy PAP, http://www.samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/139131/Drozsze-smieci-Aglomeracja-poznanska-rozstrzygnela-przetarg-odpadowy (6.06.2014).
- Gašiorek K., *Klasyfikacja budżetowa opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, <http://samorzad.infor.pl/> (24.10.2013).

- Odrowąż-Sypniewski W., 2012, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin (druk nr 144) w kontekście zakazu dokonywania zmian podatkowych w trakcie trwania roku podatkowego*, BAS, Warszawa.
- Piontek W., 2003, *Zarys finansów publicznych. Podręcznik dla studentów szkół wyższych ekonomicznych*, Wyd. WSZiNS w Tychach, Tychy.
- Piontek W., Primus A., 2013, *Wybrane problemy kształtowania systemu gospodarowania odpadami w gminie w świetle regulacji prawnych i najlepszych dostępnych rozwiązań*, [w:] W. Piontek (red.), *Poradnik dla gmin. Kompleksowe wdrożenie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Wyd. Związek Gmin i Powiatów Małopolski, Kraków.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 lutego 2012 r., sygn. akt Tw 24/11.
- Serwis internetowy Gminy Mszana Dolna, <http://www.mszana-dolna.eu>.
- Uchwała LXXVII/1621/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.
- Uchwała nr LIII/1092/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik z odpadami komunalnymi.
- Uchwała nr LVIII/1623/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 czerwca 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.
- Uchwała nr PR.0007.278.2012 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- Uchwała nr XXX/683/12 Rady Miasta Katowice z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty.
- Uchwała nr XXXII/605/2013 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenie wysokości tej opłaty.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU z 1996, nr 132, poz. 622 ze zm.

THE FEE FOR MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT. THEORETICAL AND LEGAL ISSUES

Summary: The purpose of this article is to present the key theoretical-legal issues relating to the fee for municipal waste management. The paper discusses the issue of fee structure and its shaping and presents the principles of management of financial resources earned from the fees. The article also assesses the fees as a source of financing waste management system.

Keywords: waste management, municipal budget, budget revenues and fees.