Oświadczenie złożone
przez senatora Wadima Tyszkiewicza
na 16. posiedzeniu Senatu
w dniu 11 lipca 2024 r.

Oświadczenie skierowane do minister klimatu i środowiska Pauliny Hennig-Kloski

Szanowna Pani Minister!

W imieniu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, z inicjatywy pierwszego zastępcy prezydenta Bytomia Michała Biedy, który zwrócił uwagę na niżej opisany problem, przedstawiając go szczegółowo, zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie prac w celu zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Poniżej szczegółowo nakreślę problem i propozycję nowelizacji wymienionej ustawy (treść oświadczenia od tego miejsca jest treścią opinii prawnej pn. „Potrzeba zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – zarys problemu" z dnia 11 grudnia 2023 r. autorstwa r. pr. Michała Kaczyńskiego i r. pr. Artura Kozieła z Kancelarii Radcy Prawnego Rafał Kolano).

Materialnoprawnym źródłem ustalającym wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest będąca aktem prawa miejscowego uchwała rady gminy, o której mowa w art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej jako ustawa).

Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego mogą być wzruszone w drodze rozstrzygnięcia organu nadzorczego (wojewody) lub też w drodze orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, które stwierdzają ich nieważność. Konsekwencją prawomocnego stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego jest wyeliminowanie go z obrotu prawnego z mocą wsteczną, poczynając od dnia jego wejścia w życie. Stwierdzenie nieważności obejmuje również znajdujący się w tych uchwałach przepis derogacyjny, który uchyla poprzednio obowiązującą uchwałę w tym samym przedmiocie. Powoduje to niejako powrót do obrotu prawnego uchwały uchylonej przez uchwałę, co do której wydano orzeczenie stwierdzające nieważność.

Powyższy mechanizm wielokrotnie doprowadził do usunięcia z obrotu prawnego uchwał rad gmin ustalających stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Rodzi to 2 zasadnicze konsekwencje prawne.

1. W stosunku do opłat już uiszczonych powstaje zagadnienie ich nadpłaty. Skoro bowiem nie istnieje uchwała ustalająca, to brakuje materialnoprawnej podstawy do poboru tej opłaty przez gminy.

2. W stosunku do opłat jeszcze nieuiszczonych powstaje problem braku podstawy prawnej do wszczynania postępowania egzekucyjnego lub, ewentualnie, problem umorzenia postępowań egzekucyjnych będących w toku.

Należy podkreślić, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi ekwiwalent niezwykle ważnej usługi publicznej. Zatem stwierdzenie nadpłaty, jak również brak podstaw do jej dochodzenia, będące potencjalną konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały ustalającej jej stawkę, prowadziłyby do naruszenia zasady państwa prawa oraz do nieuzasadnionego wzbogacenia mieszkańców kosztem majątku gminnego. Autorzy mają świadomość stanowiska wyrażonego w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 20 września 2022 r. (I SA/Bd 327/22), według którego stwierdzeniu nadpłaty stoi na przeszkodzie treść art. 6m ust. 4 ustawy. Wyrok ten jednak w żaden sposób nie porusza problemu materialnoprawnych konsekwencji stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w art. 6k ustawy. Po drugie, akceptacja tego stanowiska oznacza, że w przypadku stwierdzenia nieważności ww. uchwały w gorszej sytuacji są podmioty, które uiściły opłatę, nie podmioty, które jej nie uiściły. Teza o braku możliwości stwierdzenia nadpłaty nie rozwiązuje bowiem problemu braku materialnoprawnej podstawy do jej dochodzenia za okres objęty okresem obowiązywania uchwały, której nieważność stwierdzono.

Jednocześnie brak w systemie prawnym mechanizmów, które pozwalałyby na odwrócenie negatywnych konsekwencji stwierdzenia nieważności uchwał, o których mowa w art. 6k ustawy. Potencjalne mechanizmy cywilnoprawne (zwrot bezpodstawnego wzbogacenia) nie są efektywnym środkiem zmierzającym do uzyskania ekwiwalentnego świadczenia przez gminę.

W wyniku powyższej sytuacji zachodzi uzasadnione ryzyko, że gminy staną przed koniecznością dokonania zwrotu (lub zaniechania poboru) wielu dziesiątek milionów złotych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co może doprowadzić do destabilizacji, a nawet upadku finansowego gmin.

Jednocześnie niezasadne jest stanowisko, że błędy gminy w zakresie konstrukcji uchwał, o których mowa w art. 6k ustawy, powinny je obciążać finansowo w pełnym zakresie. Takiemu stanowisku można przeciwstawić 2 zasadnicze argumenty.

Po pierwsze, gminy działają w trudnych warunkach prawnych, przepisy są zawiłe, a ich wykładnia jest częstokroć rozbieżna. Stanowisko sądów administracyjnych jest niejednolite i ewoluuje. Po drugie i ważniejsze, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi ekwiwalent wykonanej przez gminy usługi publicznej, za którą niewątpliwie należy się opłata.

Równocześnie brak jakichkolwiek zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie jest niekorzystny również dla mieszkańców danej gminy. Jednostka samorządu terytorialnego bowiem, będąc zobowiązaną do zwrotu (lub zaniechania poboru) opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, równocześnie potencjalnie nabywa zwrotne roszczenie do danego mieszkańca o wynagrodzenie za wykonaną usługę. Oznacza to potencjalnie tysiące postępowań sądowych, co byłoby niekorzystne nie tylko dla i tak już nadwyrężonego systemu wymiaru sprawiedliwości, lecz także dla mieszkańców. Musieliby oni bowiem – bez własnej winy – liczyć się z powództwem wytoczonym przeciwko nim. Jednostka samorządu terytorialnego nie może przy tym w sposób dowolny zrezygnować z dochodzenia należnych jej roszczeń.

Wreszcie, dopuszczanie do istnienia tego typu konstrukcji „rozliczeń" po stwierdzeniu nieważności uchwały pozostaje w jawnej sprzeczności z zasadami określonymi w art. 6r ustawy, a w szczególności art. 6r ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Otóż w omawianym przypadku dochodzi do sytuacji, w której z jednej strony mieszkańcy nabywają prawo do zwrotu nadpłaty, lecz z drugiej gmina nabywa roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Instytucja ta uregulowana w kodeksie cywilnym stanowiłaby podstawę do rozliczenia przynajmniej części usługi świadczonej na rzecz mieszkańców, a równocześnie środki odzyskane w ten sposób nie byłyby związane regulacją z art. 6r ustawy, a zatem po ich ewentualnym wyegzekwowaniu gminy mogłyby wykorzystać je w sposób dowolny – zgodny z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, lecz niekoniecznie na koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Reasumując: zachodzi konieczność podjęcia interwencji prawodawcy celem wypracowania mechanizmu naprawczego.

Kończąc, należy zadać pytanie, czy obecny stan prawny jest zgodny z konstytucją. Opłaty lokalne są to daniny publiczne, które wykazują cechy podatku, z tą różnicą, że są one ekwiwalentne. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym może zaistnieć sytuacja, w której istnieje obowiązek usługi publicznej gminy, tj. zagospodarowywanie odpadów komunalnych, z drugiej zaś, mimo obowiązku uiszczenia ekwiwalentnej opłaty wynikającego z ustawy, właściciele nie będą do zapłaty zobowiązani wskutek stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w art. 6k ustawy.

Skoro istotą problemu zarysowanego powyżej jest teza, że w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w art. 6k, w systemie prawnym danej gminy brakuje przepisu prawa miejscowego ustalającego wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to – zdaniem autorów – mechanizm naprawczy powinien polegać na stworzeniu możliwości ustalenia stawki opłaty z mocą wsteczną, dotyczącą okresu obowiązywania zakwestionowanej uchwały.

Poniżej przykładowa regulacja.

1. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w art. 6k, rada gminy w ciągu … miesięcy od prawomocnego stwierdzenia nieważności ponownie podejmie uchwałę, o której mowa w art. 6k. Uchwała określi metodę, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, oraz ustali stawkę opłaty za okres, który obejmowała uchwała, której nieważność stwierdzono.

2. Bieg przedawnienia obowiązku uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w art. 6k. Zawieszeniu ulega także postępowanie egzekucyjne dotyczące zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, której stawka została ustalona uchwałą, o której mowa w art. 6k, której nieważność stwierdzono. Skutki, o których mowa w zdaniu pierwszym i drugim, nie występują w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w ust. 1.

3. Stawka opłaty ustalona w uchwale, o której mowa w ust. 1, nie może być większa aniżeli stawka opłaty ustalona w uchwale, o której mowa w art. 6k, której nieważność stwierdzono.

Rozwiązanie powyższe umożliwia podjęcie uchwały naprawczej, tj. prawidłowe ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami za okres obowiązywania uchwały dotkniętej rażącym naruszeniem prawa. Jednocześnie, wychodząc z założenia, że uchwała ta w istocie dotyczy opłaty za wykonaną usługę publiczną, przewidziano skutek w postaci zawieszenia okresu przedawnienia obowiązku uiszczenia przedmiotowej opłaty oraz zawieszenia trwających postępowań egzekucyjnych mających na celu ich

uzyskanie.

Dodatkowo – zdaniem autorów – zachodzi konieczność wprowadzenia odpowiedniego przepisu przejściowego, który stanowić będzie rozwiązanie problemu sytuacji zaistniałych na dzień dzisiejszy.

1. W ciągu … miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy rady gminy mogą podjąć uchwałę, o której mowa w art… ust. 1 (uchwałę naprawczą). Art… ust. 2 (zawieszenie przedawnienia i postępowania egzekucyjnego) stosuje się odpowiednio.

Z poważaniem
Wadim Tyszkiewicz
senator RP