

Marcin Hyski

PROBLEMY SAMOOPODATKOWANIA SIĘ MIESZKAŃCÓW GMINY

PROBLEMS OF SELF-IMPOSED TAXATION OF COMMUNE DWELLERS

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest kwestia udziału mieszkańców w finansowaniu zadań realizowanych przez gminy. W szczególności uwagę skupiono na możliwości wykorzystania samoopodatkowania się mieszkańców gminy oraz na ustaleniu zasad dobrowolnego udziału mieszkańców w kosztach przedsięwzięcia. Analizie poddano zagadnienie samoopodatkowania od strony teoretycznej oraz dokonano przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych w kwestii zgodności z prawem podejmowanych przez gminy uchwał w sprawie dobrowolnego zaangażowania finansowego społeczności lokalnej.

Celem artykułu jest poznanie wybranych zagadnień związanych z dobrowolnym uczestnictwem mieszkańców w realizacji zadań gminy, a w szczególności zadań z zakresu ochrony środowiska. Pozyskanie środków w drodze dobrowolnego zobowiązania się mieszkańców do wpłat na rzecz gminy jest sprawą trudną, a trudność ta polega nie tylko na dopełnieniu wymogów formalno-prawnych. Analiza przypadków dotyczących współfinansowania przez mieszkańców kosztów gospodarki odpadami oraz budowy urządzeń infrastruktury ochrony środowiska pozwala stwierdzić, że władze gminne źle podchodzą do problemu, starając się w sposób niezgodny z przepisami prawa wprowadzać środki przymusu, zamiast tworzyć klimat sprzyjający przedsięwzięciu, poprzez kształtowanie świadomości społeczności lokalnej w zakresie wymiernych korzyści społecznych, ekologicznych i ekonomicznych.

Nie jest dopuszczalne jakiegokolwiek przymuszanie mieszkańców do uczestniczenia w finansowaniu zadań gminy. Nadto w razie zgłoszenia udziału mieszkańców nie ma możliwości stosowania przymusu w formie egzekucji administracyjnej. Nie można w tym celu stosować groźby w postaci odmownej decyzji uzyskania podłączenia do sieci bez uprzedniego uregulowania należności, ani też przedstawiać obietnic stosowania np. zerowej stawki opłaty adiacenckiej. Jedyne

racjonalne rozwiązanie winno stanowić rzeczywiste przekonanie mieszkańców o słuszności wprowadzanych konkretnych rozwiązań problemów tego wymagających.

Słowa kluczowe: samoopodatkowanie, gospodarka odpadami, finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, ochrona środowiska

Summary

The article addresses the issue of dwellers' share in financing tasks realized by communes. Attention was focused particularly on potential use of self-imposed taxation of the commune dwellers and providing the rules of their voluntary participation in the costs of the enterprise. The Author analyzed the theoretical problem of self-imposed taxation and presented a review of judicial decisions made by the administrative courts whether the resolutions concerning the local communities voluntary financial involvement were taken by the local government in compliance with the law.

The article aimed at recognizing selected issues associated with the dwellers' voluntary participation in realization of the communal tasks, particularly those in the area of natural environment protection. The means acquired through obligation to make payments for their commune, assumed voluntarily by the commune dwellers is a difficult problem and the difficulty involves not only meeting the formal and legal requirements. The analysis of cases of waste management costs co-financing by the commune inhabitants, or constructing the infrastructure elements for environmental protection allows for a conclusion that the commune authorities approach the problem wrongly and act contrary to the legal provisions trying to introduce obligation instead of creating a climate favouring the endeavours through shaping the local communities' awareness of the tangible social, ecological and economic benefits.

Any forcing the dwellers to participate in financing the commune tasks is absolutely inadmissible. Moreover if the dwellers volunteer their participation, no kinds of forcing in the form of administrative execution is permissible. No threats may be used in the form of a negative decision concerning connection to the sewer if the applicant has not made the payment, no promises concerning e.g. zero betterment levy are permitted. The only rational solution should be actually convincing the commune dwellers that the suggested solutions are appropriate to solve the problems.

Key words: *self-imposed taxation, waste management, financing infrastructural investments, environmental protection*

WPROWADZENIE

Ochrona środowiska przyrodniczego jest ważną kwestią. W tej sferze gminom powierzono ustawowe obowiązki, precyzując przy tym, że należą one do zadań własnych. W szczególności w celu realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska gminy organizują na swoim obszarze zbiórkę odpadów, połączoną

z ich segregacją, recyklingiem oraz składowaniem. Gminy podejmują również inwestycje infrastrukturalne polegające na budowie sieci kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków. Skuteczna realizacja tego rodzaju zadań przyczynia się do poprawy jakości życia mieszkańców oraz jest wyrazem zrównoważonego rozwoju gminy, gdyż daje szansę na zachowanie walorów i zasobów środowiska dla przyszłych pokoleń.

Realizacja zadań i inwestycji w zakresie sanitacji gminy (odprowadzanie i zagospodarowanie odpadów stałych i ciekłych) jest przedsięwzięciem kosztownym. Co prawda istnieje możliwość uzyskania dofinansowania realizowanych zadań ze środków funduszy strukturalnych, lecz niekiedy gminy nie mogą ubiegać się o nie z powodu trudności w zapewnieniu wymaganego minimalnego wkładu własnego. Zdarza się wówczas, że władze gminne podejmują decyzję o zaangażowaniu społeczności lokalnej w finansowanie podejmowanych przedsięwzięć. Korzystają z przewidzianej prawem możliwości dobrowolnego udziału mieszkańców w finansowaniu kosztów zadań gminy.

Cel artykułu ma charakter poznawczy. Polega on na rozpoznaniu, w jaki sposób gminy korzystają z dopuszczonej ustawowo możliwości dobrowolnego finansowego zaangażowania się mieszkańców w realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, przy czym skupiono się na gospodarce odpadami komunalnymi oraz inwestycjach ochrony środowiska. W celu zweryfikowania poprawności działań zmierzających do aktywizacji finansowej mieszkańców w artykule poddano analizie dorobek orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie.

ZADANIA GMINY Z ZAKRESU GOSPODARKI ODPADAMI

System gospodarki odpadami w Polsce ogranicza się przede wszystkim do wywożenia odpadów na „tanie” – nie zawsze spełniające techniczno-prawne wymogi Unii Europejskiej – składowiska. Aby wywiązać się z obowiązków z zakresu gospodarki odpadami wobec przepisów unijnych należy dążyć zwłaszcza do osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych oraz redukcji ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji. Z realizacją tego przedsięwzięcia wiąże się potrzeba pozyskania przez gminy znacznych środków finansowych [Golinowska 2007].

Zadania z zakresu gospodarki odpadami są w części realizowane przez gminy, ale także należą do obowiązków właścicieli nieruchomości. Gminy posiadają jako zadania własne przydzielone ustawowo [Ustawa 1996] sprawy, do których należy utrzymanie czystości i porządku, co oznacza konieczność zapewnienia warunków niezbędnych do ich utrzymania, a w szczególności tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych oraz budowę i utrzymanie stacji zlewnych. Do zadań gminy należy także uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Określa się w nim szczegółowe zasady doty-

czące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, parametrów urządzeń służących do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, a także częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów.

Właściciele nieruchomości z kolei zapewniają utrzymanie czystości i porządku m.in. poprzez:

- wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych;
- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej albo wyposażenie w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię;
- zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych;
- pozbywanie się odpadów oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami prawa.

Takie uregulowanie problemu usuwania odpadów z posesji zlokalizowanych na terenie gminy, bazujące na uczciwości i karności mieszkańców, nie zawsze sprawdza się w praktyce. Pomimo, iż na gminy został nałożony obowiązek w zakresie prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykonywania czynności kontrolnych, respektowanie tych przepisów napotyka wiele barier. Mieszkańcy często nie zawierają takich umów, a przymuszeni – na skutek dokonywanych przez gminę kontroli – nakazem do jej zawarcia, podporządkowują się mu, lecz pozytywny efekt ma charakter tymczasowy, gdyż zawarte umowy zostają rozwiązane po upływie kilku miesięcy [TAK za... 2004]. Bariery istniejące po stronie społeczności związane są zazwyczaj z koniecznością ponoszenia wydatków, co w chwili poszukiwania oszczędności skłania mieszkańców do stosowania alternatywnych sposobów usuwania odpadów z posesji (np. zakopywanie, spalanie w piecu centralnego ogrzewania lub w palenisku na powierzchni ziemi, składowanie na dzikich wysypiskach, wynoszenie śmieci do pojemnika na przystanek lub do pobliskich bloków wielorodzinnych). Do niezgodnego z prawem rozwiązywania problemu odpadów w gospodarstwie domowym przyczynia się również niski poziom świadomości ekologicznej ludności.

Problem niewłaściwego stosowania prawa w zakresie gospodarki odpadami dotyczy tak obszarów wiejskich, jak i miast. Choć wydaje się, że w miastach z racji zwartej zabudowy wielorodzinnej problem nie powinien występować, to przecież w każdym mieście występują obszary zabudowy jednorodzinnej, o względnie rozproszonym charakterze, zlokalizowane zazwyczaj na obrzeżach miasta, w których sposoby gospodarowania odpadami nie różnią się znacząco od sposobów gospodarowania na obszarach wiejskich. Na poparcie tej tezy można przywołać wyniki badań [Wiater 2007], z których wynika, że w znacznej mierze odpady są spalane, a pomimo, iż proces pozbycia się odpadów z nieruchomości poprzedzony jest procesem segregacji odpadów, to ma ona zasadniczo na celu oddzielenie od odpadów, które trafiają do pojemników, tych odpadów, które zostaną spalane w piecu.

Można więc stwierdzić, że powierzenie mieszkańcom (właścicielom nieruchomości) zadania usuwania odpadów z terenów nieruchomości nie gwarantuje właściwej gospodarki odpadami w gminach. Rada gminy może jednak w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w referendum gminnym, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wybrane ich obowiązki. Przejmując te obowiązki, rada gminy ustala opłatę ryczałtową ponoszona przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków.

Wprowadzenie opłaty za przejęcie obowiązków przez gminę oznacza dobrowolne zobowiązanie się społeczności lokalnej do ponoszenia pewnego stałego ciężaru finansowego, co oznacza samoopodatkowanie się mieszkańców. Taki sposób uregulowania stosunków w gminie wiąże się z dwoma zasadniczymi aspektami. Po pierwsze każda nieruchomość w gminie zostaje objęta gminnym programem zagospodarowania odpadów komunalnych (w tym ich segregacją i zgodnym z normami składowaniem), co przyczynia się do poprawy stanu środowiska przyrodniczego na danym obszarze. Po drugie oznacza, że osoby w dalszym ciągu uchylające się od obowiązku ponoszenia kosztów (teraz w odmiennej formie) odprowadzania odpadów będą podlegały egzekucji administracyjnej, gdyż nowa opłata obowiązuje na równi z innymi samorządowymi podatkami i opłatami, i podlega takiej samej ochronie prawnej.

CHARAKTERYSTYKA SAMOOPODATKOWANIA ORAZ JEGO UMOCOWANIE PRAWNE

Dochody własne gminy odgrywają istotną rolę w jej rozwoju. Na podstawie ich wysokości oceniana jest samodzielność (autonomia) finansowa gmin, toteż istotne jest, by w stosunku do dochodów ogółem dochody własne stanowiły jak największą wartość, a także by gminy dysponowały określonym stopniem swobody w zakresie kształtowania źródeł finansowania (np. określania warunków płatności, ustalania ulg i zwolnień, kształtowania stawek).

Jednym z rzadziej stosowanych, a także w niewielkim zakresie opisywanym w literaturze przedmiotu instrumentem pozyskiwania środków finansowych przez gminy jest samoopodatkowanie się mieszkańców. Podstawę prawną tej formy gromadzenia dochodów własnych gminy stanowi ustawa o samorządzie gminnym [Ustawa 1990] oraz ustawa o referendum lokalnym [Ustawa 2000]. Samoopodatkowanie należy do szczególnych uprawnień gminy, gdyż ani powiat, ani też województwo samorządowe nie mają możliwości skorzystania z takiego rozwiązania.

Ideą samoopodatkowania jest dobrowolne zrzeczenie się pewnej kwoty na rzecz społeczności lokalnej [Brzeziński 1995, s. 12]. Ten instrument gromadzenia dochodów przez gminy definiowany jest jako „sytuacja, w której pewna grupa podmiotów, nie będąca uprawnioną do tworzenia obowiązków podatkowych, podejmuje decyzję o dobrowolnym obciążeniu się pewnymi wpłatami

pieniężnymi na rzecz budżetu państwa lub innego funduszu celowego” [Kosikowski, Ruśkowski 1995, s. 140]. Instytucja samoopodatkowania „oznacza gromadzenie przez organy samorządu terytorialnego środków pieniężnych z wpłat mieszkańców ustalonych w drodze referendum gminnego na cele publiczne ważne dla lokalnej społeczności”. Sytuacja taka wskazuje na „zobowiązanie się mieszkańców gminy w drodze referendum gminnego do przekazywania organom gminy określonych wpłat na cele publiczne ważne dla mieszkańców gminy” [Uchwała nr SA 25/95].

Samoopodatkowanie nie posiada wszystkich cech podatku, które muszą występować łącznie, by świadczenie miało charakter podatku. Podatek definiuje się jako pieniądze, nieodpłatne, przymusowe, bezzwrotne, ogólne, jednostronne świadczenie nakładane przez państwo lub inny podmiot publicznoprawny na mocy przepisów prawnych [Owsiak 2000, s. 154–155]. Trudno więc mówić w przypadku samoopodatkowania o przymusie oraz jednostronnym ustalaniu w ścisłym znaczeniu tych terminów [Uchwała nr VI SA 25/95]. Brak też w jego przypadku charakteru ogólnego, gdyż samoopodatkowanie jest instrumentem gromadzenia dochodów przez gminę na ściśle określony cel.

Możliwość dobrowolnego zobowiązania się do ponoszenia ciężaru podatkowego nie jest rozwiązaniem nowym. W polskim prawodawstwie zaistnienie takiej okoliczności było możliwe chociażby w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Obowiązywał wówczas dekret z 1955 r., którego celem było stworzenie „sprzyjających warunków dla szybkiego podnoszenia poziomu życia gospodarczego i kulturalnego wsi polskiej, w oparciu o rozwijającą się twórczą inicjatywę samych jej mieszkańców” [Dekret 1955].

W konstrukcji tej formy opodatkowania przewidziano wówczas elementy zbliżone do aktualnie funkcjonujących rozwiązań. Mieszkańcy wsi mogli opodatkować się na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z remontem, budową, wyposażeniem oraz utrzymaniem obiektów infrastruktury społecznej, urządzeń infrastruktury technicznej, a także innych celów gospodarczych, socjalnych i kulturalnych. Decyzję o wprowadzeniu samoopodatkowania mogło podjąć (w drodze uchwały) zebranie wiejskie, większością głosów, przy obecności co najmniej połowy wyborców z danej wsi. Uchwała o samoopodatkowaniu ustalała cele, na które wydatkowane miały być zgromadzone w ten sposób środki, wysokość oraz terminy wpłat, jak również ewentualne zwolnienia z nakładanego obowiązku. Dekret regulował maksymalne granice wprowadzanych przez mieszkańców wsi podatków. Określał również sposób gospodarowania pozyskiwanymi środkami, wskazując, że tworzą one fundusz odrębny od budżetu gromadzkiej rady narodowej, którym mogła dysponować wyłącznie gromadzka rada narodowa. Ewentualne zaległości podatkowe podlegały egzekucji w trybie administracyjnym.

Ponownie instytucja samoopodatkowania pojawiła się w konstrukcji polskiego systemu podatkowego w ustawie (już nieobowiązującej) z 1991 r. o refe-

rendum gminnym [Ustawa 1991], a następnie w przywołanej już ustawie o referendum lokalnym. W akcie tym wskazano, że przeprowadzenie referendum gminnego jest jedyną dopuszczalną formą wprowadzenia samoopodatkowania mieszkańców, a uchwała o jego przeprowadzeniu powinna zostać podjęta bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby radnych. Uchwała ta powinna zawierać m.in. wskazanie konkretnych celów i zasad samoopodatkowania. Dodatkowy podatek mógł zostać wprowadzony, gdy w referendum za taką opcją oddało ważne głosy co najmniej 2/3 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Sprecyzowano dodatkowo, że mieszkańcy mogą samoopodatkować się na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Swojego czasu toczył się spór na temat zgodności z prawem takiego sposobu wprowadzania nowych podatków, gdyż zgodnie z art. 217 Konstytucji [Konstytucja 1997] „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Do takiego stanowiska przychylił się w swoich postanowieniach nawet Naczelny Sąd Administracyjny [Uchwała nr FPK 15/97], orzekając że samoopodatkowanie przesądzone w referendum nie jest podstawą, by rada gminy mogła uchwalić nowy podatek. Rada może bowiem podejmować uchwały tylko w sprawie tych podatków i opłat, które już są określone w odrębnych ustawach [Jędrzejewska 1999]. Przywołane orzeczenie nie stanowi jednak podważenia tego instrumentu w ogóle, lecz wskazuje, że nie jest on podatkiem, a więc świadczeniem o ściśle określonych cechach, a wyłącznie sposobem gromadzenia środków pieniężnych.

Gminy coraz chętniej wykorzystują możliwość samoopodatkowania się mieszkańców na cele związane bądź z budową sieci urządzeń infrastrukturalnych (najczęściej sieci wodociągowych i kanalizacyjnych), bądź z gospodarką odpadami komunalnymi (segregacja odpadów, ich wywożenie z posesji oraz odpowiednie składowanie). Należy w tym miejscu zaznaczyć, że samoopodatkowanie jest instrumentem gromadzenia dochodów, którego wdrożenie jest skomplikowane, gdyż – na co wskazują doświadczenia – trudno zachować taką konstrukcję wprowadzanych przepisów (uchwał), by dopełnić wymogów przewidzianych prawem.

PRAKTYKA POLSKICH GMIN W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA SAMOOPODATKOWANIA W FINANSOWANIU ZADAŃ OCHRONY ŚRODOWISKA

W Polsce inicjatywy referendalne na szczeblu lokalnym są rzadko podejmowane. Najczęściej ich przedmiotem są sprawy odwołania władz samorządowych (w kadencji 1998–2002 odbyło się około 200 referendów w tej sprawie),

w mniejszym zakresie referenda dotyczyły samoopodatkowania mieszkańców (w tym tzw. referenda śmieciowe), jeszcze rzadziej rozstrzygano i konsultowano inne istotne sprawy (m.in. dotyczące rozwoju) [Piasecki 2005].

Pierwsze referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na rzecz poprawy jakości wywożenia odpadów stałych odbyło się w gminie Pobiedziska (województwo wielkopolskie) w 1991 roku. Frekwencja wyborcza wyniosła wówczas 56%, a ponad trzy czwarte głosujących opowiedziało się za wprowadzeniem podatku [Regulski 2000].

Z analizy przytaczanych w literaturze badań wynika, że na ogół ludność nie życzy sobie wprowadzania dodatkowego opodatkowania na pokrycie kosztów wywozu i segregacji odpadów (tzw. podatku śmieciowego), przy czym ludność miejska byłaby bardziej skłonna do tego rodzaju finansowego poświęcenia (46,4% pozytywnych odpowiedzi), a społeczność wiejska w mniejszym stopniu – 27,3% ludności zadeklarowało taki sposób udziału w kosztach gospodarowania odpadami [Golinowska 2007].

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w latach 2001–2007 w polskich gminach przeprowadzono 24 referenda w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na różne cele. Najwięcej gmin angażujących finansowo swoich mieszkańców w tego typu przedsięwzięciach odnotowano w województwie małopolskim (6 referendów), a następnie w województwach: mazowieckim i podkarpackim (po 5 referendów) [www.stat.gov.pl].

Jako przykład pomyślnie zrealizowanych działań mających na celu dobrowolne obciążenie finansowe mieszkańców może posłużyć gmina Kowary (woj. dolnośląskie), w której przyjęto tę formę finansowania zbiórki odpadów. W drodze referendum (21 października 2007 r.) zadano mieszkańcom pytanie, czy są za przejściem przez gminę od właścicieli nieruchomości położonych na jej terenie, obowiązków w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych oraz ustaleniem z tego tytułu zryczałtowanej opłaty [Uchwała nr XIV/56/07]. Koszty przeprowadzonego referendum wyniosły prawie 13,8 tys. zł [Sprawozdanie... 2007]. Odbyło się ono jednocześnie z referendami wyborczymi do Sejmu i Senatu, co pozwoliło na zapewnienie wymaganej ustawą o referendum lokalnym frekwencji, skutkującej uznaniem referendum za wiążące.

Konieczność przejścia przez gminę Kowary ww. obowiązków właścicieli nieruchomości władze gminy argumentowały spodziewaną poprawą jakości gospodarki odpadami, oszczędnościami mieszkańców, a także dotrzymaniem standardów Unii Europejskiej w tym względzie. Wśród korzyści wynikających z takiego sposobu ukształtowania zasad gromadzenia odpadów komunalnych i finansowania kosztów realizacji tego zadania wskazano:

- objęcie systemem odbioru odpadów wszystkich mieszkańców i podmiotów działających w gminie,
- podniesienie skuteczności ściągania opłat za wywóz nieczystości,

- możliwość przeznaczenia nadwyżki przychodów nad kosztami na dalsze działania poprawiające efektywność oraz skuteczność gospodarki odpadami, a także na rozszerzenie usług i edukację ekologiczną,
- możliwość wynegocjowania korzystniejszych warunków, w tym niższych stawek za wywóz w drodze przetargu przeprowadzonego przez gminę,
- zwiększenie kontroli realizacji umów i wywiązywania się z ich warunków przez strony.

W przeprowadzonym w gminie Kowary referendum wzięło udział 37,3% uprawnionych mieszkańców (a więc więcej niż przewidziane ustawą o referendum lokalnym minimum, które wynosi 30%), z czego za przekazaniem obowiązków i dobrowolnym wprowadzeniem opłaty głosowało 70,5% [www.bip.kowary.pl].

Samoopodatkowanie się mieszkańców na pokrycie kosztów przejęcia przez gminę obowiązku właścicieli nieruchomości wywozu odpadów komunalnych postrzegane jest jako szansa przez obie strony zawieranej w drodze referendum umowy społecznej. Władze gminy wskazują na pełniejsze zagospodarowanie odpadów komunalnych, poprzez faktyczne objęcie zbiórką wszystkich mieszkańców. Natomiast mieszkańcy widzą szansę na zmniejszenie opłat związanych z usuwaniem odpadów komunalnych pochodzących z terenów ich nieruchomości. Przykładowo w gminie Bestwina (gmina wiejska w woj. śląskim) według danych z 2006 r. na 2335 gospodarstw domowych tylko 1610 (a więc niecałe 70% gospodarstw domowych ogółem) miało podpisaną umowę na wywóz odpadów gromadzonych w pojemnikach [Protokół nr XXXVII/2006].

Rada gminy, podejmując uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie przejęcia przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości z zakresu usuwania odpadów, bądź też w sprawie ustalenia zasad dobrowolnego udziału mieszkańców w realizacji zadań inwestycyjnych, określa zasady dokonywania wpłat mieszkańców. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych jest podstawą dla wskazania pewnych rodzajów nieprawidłowości, które sprawiają, że podjęta uchwała jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 13 października 1997 r. [Uchwała nr FPK 15/97] opisuje sytuację gminy M.¹, w której po przeprowadzeniu w dniu 19 listopada 1995 r. referendum wprowadzono podatek na finansowanie kosztów wywozu i utylizacji odpadów komunalnych. Uchwała rady miejskiej została zaskarżona, gdyż poddano pod wątpliwość uprawnienia rady w tym zakresie. Zdaniem NSA do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych

¹ Teksty orzeczeń sądów administracyjnych, z których korzystano przy opracowaniu artykułu, pochodzą z centralnej bazy orzeczeń sądów administracyjnych (dostępnej pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Udostępnione teksty są anonimizowane, stąd nazwy gmin, których dotyczą orzeczenia, są niedostępne.

ustawach. W konsekwencji stwierdzono, że gmina nie dysponuje jakąkolwiek pozaustawową możliwością ustanawiania podatków, w tym również w drodze samoopodatkowania w wyniku referendum gminnego. Jednakże konkluzja ta dotyczyła sposobu pojmowania pojęcia „samoopodatkowanie”, które nie może dotyczyć podatku, a więc daniny publicznej o ściśle określonych cechach, a jedynie gromadzenia przez organy samorządu terytorialnego środków pieniężnych na ważne dla lokalnej społeczności cele publiczne.

W tym samym orzeczeniu wskazano ponadto, że w chwili, gdy Rada Miasta M. wydała uchwałę wprowadzającą obowiązek uiszczania podatku, weszła w życie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w której w owym czasie nie przewidziano jeszcze możliwości przejęcia przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie usuwania odpadów, a zaznaczono jedynie, że rada gminy może określić górne granice stawek opłat (na rzecz operatora) ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów. Tym samym, wprowadzając „podatek śmieciowy”, Rada Miasta wkracza w obszar uregulowany w odmienny sposób w przepisach wyższej rangi.

Zdarza się niekiedy, że władze gminy postanawiają zaangażować mieszkańców w finansowanie kosztów budowy infrastruktury, szczególnie sieci kanalizacyjnej oraz wodociągowej. Gminy nie decydują się wówczas na przeprowadzenie referendum (z reguły inwestycja nie dotyczy obszaru całej gminy), lecz w drodze uchwały rady gminy ustalają zasady dobrowolnej partycypacji w kosztach budowy. Również i w takim wypadku popełniane uchybienia prawne przesądzają częstokroć o niezgodności z prawem podejmowanych uchwał.

W wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2000 r. [Wyrok nr II SA 2320/00] opisana została sprawa gminy M., w której podjęto uchwałę o realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z udziałem mieszkańców, bez uprzedniego przeprowadzenia referendum gminnego. Uchwałą tą wprowadzono obowiązek wniesienia stosownej opłaty na rzecz gminy z tytułu podłączenia budynku mieszkalnego do istniejącej gminnej sieci kanalizacyjnej. Władze gminy argumentowały, że określiły jedynie ramowe zasady dobrowolnego udziału finansowego mieszkańców gminy, którego celem miało być wzmożenie aktywności społecznej mieszkańców w budowie urządzeń komunalnych. Uchwałą gminy M. w sprawie zasad realizacji inwestycji gminnych zakwestionowano, gdyż za jej pomocą uzależniono podejmowanie tego rodzaju przedsięwzięć, należących do gminnych zadań zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, od ich współfinansowania przez mieszkańców. Pomimo deklarowanego w uchwale fakultatywnego charakteru opłaty, NSA stwierdza, że jest ona w pewnym sensie opłatą przymusową, gdyż towarzyszy jej przymus „życiowy” – korzystanie z takich urządzeń jest koniecznością. Nadto w świetle cytowanej już ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podłączenie nieruchomości do istniejącej kanalizacji sanitarnej jest prawnym obowiązkiem mieszkańca, obwa-

rowanym karą grzywny, więc stwierdzenie o dobrowolności opłaty było całkowicie bezzasadne. Kwestionowana opłata miała więc cechy jednostronnie narzuconej mieszkańcom daniny publicznej, ukrytej pod postacią „udziału” we wspólnej inwestycji, a żadna ustawa nie upoważnia gminy generalnie do nakładania na jej mieszkańców danin publicznych.

Wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2008 r. [Wyrok nr III SA/Kr 1006/07] stwierdzono nieważność uchwały Rady Miasta (...) w przedmiocie zasad dobrowolnego udziału mieszkańców w finansowaniu inwestycji (rozbudowa sieci sanitarnej i wodociągowej) realizowanych przez gminę wspólnie z mieszkańcami w ramach inicjatyw społecznych. W uchwale określono dobrowolny udział finansowy mieszkańców. Sąd uznał, że Rada Miasta wkroczyła na obszar ustawowo uregulowany i wprowadziła w tym zakresie nowe regulacje pomimo braku podstaw prawnych. Uznano, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy [Ustawa 2001], a właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich oraz poprzez budowę na swój koszt przyłącza. Tak więc wprowadzana zaskarżoną uchwałą opłata dublowałaby już istniejące opłaty, posiadając w rzeczywistości charakter obligatoryjny, na co wskazuje § 4 uchwały: „każda osoba (...) przed uzyskaniem zgody na przyłącze będzie musiała wnieść stosowną opłatę”.

Podobna sytuacja stała się przedmiotem wyroku WSA w Białymstoku z dnia 10 lipca 2008 r. [Wyrok nr II SA/Bk 308/08] Sprawa dotyczyła gminy J., która podjęła uchwałę w sprawie udziału mieszkańców gminy w budowie infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji. Orzeczeniem uznano uchwałę za nieważną, gdyż wprowadzana opłata nie miała w pełni dobrowolnego charakteru.

Również wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 stycznia 2009 r. [Wyrok nr II SA/Gl 858/08] nie pozostawia wątpliwości wobec braku możliwości stosowania przez gminy opłat na finansowanie budowy infrastruktury. W gminie S. podjęto uchwałę w sprawie udziału mieszkańców w realizacji inwestycji oczyszczalni ścieków i kanalizacji. Uchwała ta została uznana za niezgodną z obowiązującymi przepisami ustawowymi, z uwagi na obowiązkowy charakter (pomimo deklarowanego w uchwale dobrowolnego udziału) wprowadzanej opłaty.

PODSUMOWANIE

Dobrowolny udział mieszkańców gminy w realizacji jej zadań może przebiegać dwojako. Po pierwsze istnieje możliwość wyrażenia woli mieszkańców poprzez referendum, którego wyniki są dla nich wiążące. Ta ewentualność znajduje zastosowanie w wypadku tych zadań gminnych, które co do zasady dotyczą całej społeczności lokalnej (np. gdy gmina decyduje się na przejęcie obowiąz-

ków właścicieli nieruchomości usuwania odpadów komunalnych). Druga ewentualność polega na indywidualnym wyrażeniu zgody na udział finansowy przez tych mieszkańców, których dotyczą korzyści wynikające z podejmowanych i realizowanych przez gminę zadań. Może to być więc związane z faktem budowy sieci kanalizacyjnej w ciągu konkretnych ulic. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje na brak porozumienia między władzami gminy a mieszkańcami w sprawie ich finansowego zaangażowania.

Wydaje się, że władze gminy nie biorą pod uwagę konieczności przekonania do wspólnej sprawy mieszkańców, a jedynie stawiają na skuteczność instrumentów administracyjnych. W podejmowanych uchwałach w sprawie dobrowolnego udziału mieszkańców w finansowaniu kosztów inwestycji wprowadza się opłaty, które – pomimo deklarowanego dobrowolnego charakteru – są obowiązkowe. Nie jest bowiem dopuszczalne jakiegokolwiek przymuszanie mieszkańców do uiszczania takiej opłaty. Jedyne rozwiązanie stanowi rzeczywiste przekonanie o słuszności idei tych mieszkańców, w których interesie leży jej realizacja. Nie ma również możliwości dublowania opłat poprzez uchwalanie finansowego udziału mieszkańców w kosztach realizowanego przez gminę przedsięwzięcia, gdy z danego tytułu są oni już zobowiązani do świadczenia na określony cel.

W odniesieniu do instytucji samoopodatkowania się mieszkańców opisane w artykule stosowne orzeczenia podkreślają brak możliwości jej wdrażania dla finansowania zadań, jeśli ustawa wyraźnie wskazuje, że ich pełnienie jest obowiązkiem innych podmiotów.

BIBLIOGRAFIA

- Brzeziński B. *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Dom Organizatora, Toruń 1995.
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Kowary (2009-02-02): <http://www.bip.kowary.pl>.
- Dekret z dnia 8 czerwca 1955 r. o samoopodatkowaniu ludności wsi, Dz. U. Nr 22 z 1955 r., poz. 138.
- Golinowska M. *Zarządzanie gospodarką odpadami na obszarach wiejskich [w:] Uwarunkowania i mechanizmy zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007.
- Jędrzejewska K. *Idea bez podstawy*. „Rzeczpospolita” z 31 sierpnia 1999 r., dodatek nr 21 z cyklu „ABC województw Polski”.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78 z 1997 r., poz. 487.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. *Finanse i prawo finansowe*. Wydanie 3 z aneksem, KiK, Warszawa 1995.
- Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Piasecki A. K. *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*. „Studia Regionalne i Lokalne”, Warszawa 2005, nr 3(21), s. 67–84.
- Protokół Nr XXXVII/2006 z sesji Rady Gminy Bestwina odbytej w dniu 24 sierpnia 2006 roku w sali posiedzenia Urzędu Gminy Bestwina.
- Regulski J. *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

- Sprawozdanie finansowe z wydatków budżetowych poniesionych w związku z referendum zarządzonym uchwałą nr XIV/56/07 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 14 września 2007 r. w sprawie przeprowadzenie referendum gminnego dotyczącego przejęcia przez Gminę Kowary obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania w czystości i porządku na terenie nieruchomości.
- TAK za czystością, „Listy do sąsiada”, miesięcznik gminy Izabelin, nr 10(94) z 2004 r., s. 2-3.
- Uchwała nr XIV/56/07 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 14 września 2007 r. w sprawie przeprowadzenie referendum gminnego dotyczącego przejęcia przez Gminę Kowary obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania w czystości i porządku na terenie nieruchomości.
- Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 13 października 1997 r., FPK 15/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 8.
- Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 22 stycznia 1996 r., VI SA 25/95, ONSA 1996, nr 2, poz. 57.
- Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, tekst jednolity Dz. U. Nr 84 z 1996 r., poz. 386.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity Dz. U. Nr 236 z 2005 r., poz. 2008.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. Nr 88 z 2000, poz. 985.
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jednolity Dz. U. Nr 123 z 2006 r., poz. 858.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591.
- Wiater J. *Problemy gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej w wybranych gminach Podlasia jako element zrównoważonego rozwoju* [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007, s. 473–485.
- www.stat.gov.pl
- Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002, z. 6, poz. 75, s. 282.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 lipca 2008 r., II SA/Bk 308/08.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 stycznia 2009 r., II SA/Gl 858/08.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2008 r., III SA/Kr 1006/07.

Dr Marcin Hyski
Katedra Turystyki, Rekreacji i Zarządzania
Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach

Recenzent: *Prof. dr hab. Zbigniew Wójcicki*