



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 16-02-2022 r.

Marcin Wiącek

V.7204.35.2015.LK

**Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska**

via ePUAP

Wielce Szanowna Pani Minister,

funkcjonujący od dekady system gospodarowania odpadami komunalnymi jest przedmiotem nieustających skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Skargi te stały się kanwą korespondencji prowadzonej przez Rzecznika z przedstawicielami właściwych ministerstw. Przedmiotem wspomnianej korespondencji były zarówno sprawy o zasadniczym znaczeniu dla praw i wolności jednostek, jak i incydentalne problemy, pojawiające się w związku z kolejnymi nowelizacjami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (aktualny t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 888 dalej jako „u.c.p.g.”). Noweli tych, od początku obowiązywania aktualnego systemu, opartego na zarządzaniu gospodarowaniem odpadami komunalnymi przez gminy, było przeszło dwadzieścia, jednak nie doprowadziły one do wyeliminowania jednego z głównych – w oczach obywateli – problemów aktualnie funkcjonującego systemu, jakim są przypadki rażąco nieproporcjonalnego w stosunku do rzeczywistej ilości odpadów wytwarzanych przez danego uczestnika systemu obciążania konkretnych jednostek kosztami partycypacji w tym systemie.

Tytułem wstępu należy podkreślić, że obciążanie opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi musi następować w zgodzie z wynikającą z prawa unijnego zasadą „zanieczyszczający płaci” (art. 191 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2; art. 14 ust. 1 obecnie obowiązującej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.U.UE.L 2008 r. Nr 312 s. 3). Przypomnieć należy, że zasada ta była już – w kontekście opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wykładana przez Trybunał Sprawiedliwości

Unii Europejskiej. Zasadnicze znaczenie ma wyrok w sprawie C-254/08 *Futura Immobiliare*, w którym Trybunał wyjaśnił (pkt 57), że „przepisy krajowe, które przewidują w celu finansowania usług gospodarki odpadami miejskimi i ich unieszkodliwiania podatek obliczany na podstawie oceny objętości odpadów potencjalnie wytwarzanych przez użytkowników tych usług, a nie na podstawie ilości odpadów rzeczywiście wytworzonych i przekazanych do punktu zbioru, nie są w świetle obowiązującego prawa wspólnotowego sprzeczne z tym przepisem [art. 15 ówczesnie obowiązującej dyrektyw 2006/12/WE – przyp. własny]. Do sądu krajowego należy jednak dokonanie kontroli, na podstawie faktycznych i prawnych okoliczności sprawy przed nim zawisłej, czy podatek od odpadów będący przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym nie prowadzi do obciążenia niektórych „posiadaczy” odpadów, [...], oczywiście nieproporcjonalnymi kosztami w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać”. Z przytoczonego passusu wynika, że zasada „zanieczyszczający płaci” nakłada z jednej strony obowiązek ponoszenia kosztów zagospodarowania odpadów, ale z drugiej, stanowi także źródło uprawnienia do nie bycia obciążanym „oczywiście nieproporcjonalnymi” (w stosunku do ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów) kosztami partycypacji w systemie gospodarki odpadami komunalnymi.

Ustawodawca, przekazując gminom odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami, daje im – przynajmniej formalnie – narzędzia, które pozwalają urzeczywistnić wymogi wynikające z zasady „zanieczyszczający płaci”. Pozostawia im bowiem znaczny margines swobody w wyborze sposobu ustalania opłat. Mogą być one ustalane: w oparciu o liczbę osób zamieszkujących daną nieruchomość (art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.), w oparciu o ilość zużytej wody na danej nieruchomości (art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.), w oparciu o powierzchnię lokalu mieszkalnego (art. 6j ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.). Ustawodawca pozwala przy tym na różnicowanie stawek opłat w zależności od szeregu kryteriów (art. 6j ust. 2a u.c.p.g.), a także na stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze gminy (art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.). Alternatywą jest wprowadzenie jednolitej opłaty od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2 u.c.p.g.)¹.

Problemy gmin, wynikające z dążenia do „samofinansowania” systemu gospodarowania odpadami komunalnymi sprawiają, że najczęściej decydują się one na wybór takiej metody ustalania opłat, która zapewnia możliwie przewidywalne wpływy z tytułu opłat. W mniejszych gminach, o stałej liczbie mieszkańców, oznacza to często stosowanie najbardziej „sprawiedliwej” metody ustalania opłaty, tj. metody uzależnionej od liczby mieszkańców. Gminy większe, a także gminy charakteryzujące się dużą liczbą „nierejestrowanych” mieszkańców (gminy sąsiadujące z wielkimi miastami, gminy turystyczne) często odchodzą jednak od wspomnianej metody, na rzecz innych,

¹ w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, w przypadku tej metody ustalania opłat, stawek nie można różnicować – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2021 r., sygn. akt III FSK 2736/21.

umożliwiających im uzyskanie stałych i przewidywalnych wpływów z opłat, bez konieczności uciążliwych kontroli zgodności danych wynikających ze składanych deklaracji ze stanem faktycznym – tj. metod uzależnionych od ilości zużywanej wody lub powierzchni lokalu mieszkalnego (względnie jednolitej opłaty „od gospodarstwa domowego”). Jak wskazują napływające do mnie skargi, stosowanie tych metod, bardzo często jest źródłem „oczywiście nieproporcjonalnego” (w stosunku do ilości wytwarzanych odpadów) obciążania niektórych uczestników systemu kosztami. Jeżeli chodzi o opłaty oparte na ilości zużywanej wody, to najczęściej wywołują one skargi osób, które z różnych względów (od prozaicznych awarii, po względy zdrowotne) wykazują „ponadnormatywne” zużycie wody². Wprowadzenie przez daną gminę metody opartej na powierzchni lokalu mieszkalnego (lub opłaty „od gospodarstwa domowego”) wywołuje z kolei sprzeciw osób samotnych (często starszych), którym trudno jest się pogodzić z tym, że zostały obciążone tożsamymi opłatami, co wieloosobowe rodziny zamieszkujące podobne lokale. Stan taki – w świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości – uznać należy za sprzeczny z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

W teorii, prawo przewiduje środek, za pomocą którego można by doprowadzić do kontroli przez sąd, czy z prawa miejscowego nie wynika – niedopuszczalne – oczywiście nieproporcjonalne obciążenie części uczestników systemu. Ten środek, a mowa rzecz jasna o skardze do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego nie spełnia jednak efektywnie swojej roli. Po pierwsze, pod znakiem zapytania pozostaje możliwość wykazania naruszenia interesu prawnego³ przez uchwałę rady gminy przez osoby indywidualne, będące właścicielami lokali w zabudowie wielorodzinnej. Chociaż faktycznie określone aktem prawa miejscowego zasady ustalania opłat oddziałują na ich sferę interesów (ponoszą koszty wynikające z odpowiedniej uchwały), to obowiązki wynikające z u.c.p.g. i uchwał rad gmin są – co do zasady – adresowane do nich jedynie pośrednio, poprzez wspólnoty/spółdzielnie mieszkaniowe, będące formalnymi uczestnikami systemu⁴. Po wtóre, uwzględnienie skargi przez sąd administracyjny nie musi doprowadzić do zwrotu „zawyżonych” opłat⁵.

Wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest określana na zasadzie samoobliczenia – poprzez złożenie deklaracji w sprawie wysokości opłaty (art. 6m u.c.p.g.). Stosownie do art. 6q ust. 1 u.c.p.g., do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przy tym przepisy Ordynacji podatkowej. Te zaś – w przypadku podatków, których wysokość jest ustalana na zasadzie samoobliczenia ustanawiają jednym

² te problemy zostały częściowo rozwiązane wprowadzeniem maksymalnej wysokości opłaty przy stosowaniu metody opartej na zużyciu wody – art. 6j ust. 3f u.c.p.g.

³ art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2021 poz. 1372, z późn. zm.

⁴ art. 2 ust. 3 i 3b u.c.p.g.

⁵ a zaznaczyć trzeba w tym miejscu, że wniesienie skargi nie może wstrzymać wykonania zaskarżonego aktu prawa miejscowego (art. 61 § 1 i art. 61 § 2 pkt 3 in fine ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r. poz. 329).

z wymogów złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty – obowiązek równoczesnego złożenia korekty deklaracji (art. 75 § 3 Ordynacji podatkowej). To zaś, w przypadku prawomocnego stwierdzenia przez sąd administracyjny „zawyżenia” opłat nie jest możliwe wobec jednoznacznej normy art. 6m ust. 4 u.c.p.g., która wyklucza złożenie deklaracji (także korygującej) za okres wsteczny.

Przedstawiony wyżej stan rzeczy powoduje w mojej ocenie konieczność interwencji ustawodawcy, który powinien zapewnić odpowiednie mechanizmy wykluczające powstawaniu – sprzecznej z zasadą „zanieczyszczający płaci” – sytuacji, w której niektóre podmioty są obciążane oczywiście nieproporcjonalnymi opłatami. Jest to istotne tym bardziej, że problem „rażąco zawyżonych” opłat dotyka często grup szczególnie wrażliwych (np. seniorów). Przedkładając to, w oparciu o art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, z późn. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

Łączę wyrazy szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/