



V.7204.35.2015.ŁK

**Pan  
Michał Kurtyka**

**Minister Klimatu i Środowiska  
via ePUAP**

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich stale wpływają skargi dotyczące opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zasadniczą kwestią podnoszoną w skargach jest stale rosnąca wysokość tych opłat, a także nierównomierne obciążanie mieszkańców kosztami zagospodarowania odpadów komunalnych w poszczególnych gminach. Analiza przedmiotowych skarg, a przede wszystkim uchwał rad gmin, których one dotyczą prowadzi Rzecznika do wniosku, że przyjmowane są one z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości podatkowej, a także prawa unijnego, przy czym klasycznym tego przykładem jest stosowanie metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od powierzchni lokalu, którego ona dotyczy.

Ustawa 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439, z późn. zm.; dalej jako: u.c.p.g.) przyznaje gminom daleko idącą swobodę w określaniu metod obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zasadnicze metody, które gminy mogą zastosować uzależnione są od: liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość; ilości wody zużywanej na danej nieruchomości; powierzchni lokalu mieszkalnego. Gminy mogą również zdecydować się na ustalenie jednolitej stawki opłaty „od gospodarstwa domowego”. W aktualnym stanie prawnym, dopuszczalne jest przy tym stosowanie więcej niż jednej metody w danej gminie. Niezależnie od wyboru metody, wysokość stawek opłat może zostać zróżnicowana w zależności od następujących kryteriów: powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub

miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Różnicowanie stawek opłat może przy tym nastąpić przy zastosowaniu więcej niż jednego z wymienionych kryteriów.

Ustawodawca nie wskazał wytycznych, czy wskazań, jakimi rady gmin mają się kierować przy wyborze metody (metod) określania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nie oznacza to wszakże, że rady gmin dysponują pełną dowolnością w wyborze metody. Przeciwnie, jest ona ograniczona przepisami prawa unijnego, a także konstytucyjną zasadą równości daninowej, które są wszakże – jak pokazuje praktyka – powszechnie pomijane przez poszczególne gminy, które koncentrują się na zapewnieniu stabilnego finansowania systemowi gospodarowania odpadami komunalnymi.

Powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie, ma podstawę w art. 84 Konstytucji RP. Wywiedziona jest z niego zasada powszechności ponoszenia danin publicznych i równości opodatkowania, która oznacza, że wszyscy na równych zasadach powinni przyczyniać się do pokrywania wspólnych potrzeb. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, iż sprawiedliwość daninowa jest pojmowana jako reguła kształtowania danin według zasady powszechności i równości. Ta ostatnia oznacza, że przyjmowane w prawie daninowym rozwiązania nie mogą prowadzić do różnicowania zasad opodatkowania obywateli znajdujących się w tej samej sytuacji faktycznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98). Różnicowanie praw i obowiązków obywateli w zakresie obciążeń daninowych jest możliwe, gdy u źródła takiego różnicowania znajduje się odmienna sytuacja faktyczna poszczególnych obywateli (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Zasada ta szczególnego znaczenia nabiera w odniesieniu do danin publicznych o charakterze ekwiwalentnym, stanowiących swoistą „zapłatę” za świadczoną „usługę publiczną”, a taką daniną jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12).

Z kolei jedną z naczelných zasad ochrony środowiska na terenie całej Unii Europejskiej jest zasada „zanieczyszczający płaci”. O jej wadze niech świadczy fakt, że została ona uwzględniona w akcie prawnym, stanowiącym podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z art. 191 ust. 2 TFUE, „polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i **na zasadzie >>zanieczyszczający płaci<<** [podkr. własne]”.

Znaczenie zasady „zanieczyszczający płaci” podkreśla się w unijnym prawodawstwie dotyczącym gospodarki odpadami. Została ona przy tym rozwinięta i uszczegółowiona. W świetle dyrektywy 2008/98/WE (art. 14 ust. 1), zasada „zanieczyszczający płaci” oznacza,

że koszty gospodarowania odpadami, w tym koszty związane z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją, ponosi pierwotny wytwórca odpadów lub obecny lub poprzedni posiadacz odpadów. Zasada „zanieczyszczający płaci” została wprost przeniesiona do polskiego, krajowego porządku prawnego w art. 22 zd. pierwsze ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, z późn. zm.) stanowiącym, że koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonywał już wykładni zasady „zanieczyszczający płaci” w kontekście gospodarowania odpadami komunalnymi. Kluczowym jest w tym zakresie wyrok z 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08. Podstawowym problemem, przed jakim stanął Trybunał rozstrzygając w przedmiocie pytania prejudycjalnego włoskiego Tribunale amministrativo regionale della Campania było to, czy w świetle zasady zanieczyszczający płaci, dopuszczalne jest oderwanie wysokości opłat (kosztów unieszkodliwiania odpadów) od ilości rzeczywiście wytwarzanych odpadów. W stanie faktycznym, w jakim skierowano pytanie prejudycjalne do Trybunału, na mocy prawodawstwa krajowego wprowadzono opłatę za unieszkodliwianie odpadów komunalnych z nieruchomości, na których świadczone są usługi hotelarskie uzależnioną od powierzchni obiektu hotelowego.

Rozstrzygając postawiony problem, Trybunał wskazał, że (por. pkt. 46-57 wyroku) *„należy na przedłożone pytanie odpowiedzieć, że art. 15 lit. a) dyrektywy 2006/12 winien być interpretowany w ten sposób, 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. 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, w tym przypadku podmiotów świadczących usługi hotelarskie, oczywiście nieproporcjonalnymi kosztami w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać** [podkr. własne]”.*

W ocenie Rzecznika, stosowanie przez część samorządów w sposób samoistny (bez przywołanych wyżej kryteriów różnicujących) metoda obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzależniona od powierzchni lokalu, którego opłata dotyczy, narusza konstytucyjną zasadę równości daninowej, a także unijną zasadę zanieczyszczający płaci. Prowadzi bowiem w sposób oczywisty do nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi osób

samotnych. Przy zastosowaniu wskazanej metody, osoby te ponoszą bowiem tożsame opłaty do tych, ponoszonych przez wieloosobowe gospodarstwa domowe, przy bezsprzecznie o wiele mniejszym „potencjale wytwarzania odpadów”.

Skala istniejącego problemu, przejawiającego się w pomijaniu przez samorządy zasad konstytucyjnych i wynikających z prawa unijnego, a związanych z kształtowaniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi każe postawić pytanie o zasadność jednoznacznego zawarcia w u.c.p.g. wytycznych, obligujących samorządy do stosowania wspomnianych zasad. Mając to na względzie, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienia się do przedstawionego zagadnienia.

Niezależnie od powyższego, ze względu na to, że – jak wspomniałem na wstępie – istotny sprzeciw społeczny budzą znaczące podwyżki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, będę zobowiązany za poinformowanie Rzecznika o podejmowanych przez kierowany przez Pana Resort działaniach dotyczących powstrzymania znaczącego wzrostu kosztów zagospodarowania odpadów, które są zasadniczym źródłem podwyżek dotyczących mieszkańców.

Łączę wyrazy szacunku,

Maciej Taborowski

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/