



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 29/04/2016

V.7204.35.2015.I.K

Pan
prof. dr hab. Jan Szyszko
Minister Środowiska

ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W związku z napływającymi do mnie skargami obywateli, pragnę przedstawić Panu Ministrowi, wynikające z ich analizy wnioski dotyczące konieczności wprowadzenia zmian w niektórych regulacjach obecnie obowiązujących zasad gospodarowania odpadami komunalnymi. Badanie indywidualnych spraw wskazuje bowiem, że stosowanie obowiązujących przepisów prowadzi do wątpliwych pod względem konstytucyjnym skutków.

Artykuł 84 Konstytucji RP, stanowiący, że „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”, traktować należy – jak wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny¹ - nie tylko jako źródło obowiązków jednostki, lecz także jako źródło jej praw. Wynikająca z niego zasada sprawiedliwości daninowej, rozumiana jako „reguła kształtowania podatków według zasady równości i powszechności”, nakłada bowiem na ustawodawcę wymóg tworzenia przepisów materialnych prawa daninowego z jej poszanowaniem. Zasada równości, w tym równości na gruncie prawa daninowego, nie jest zasadą absolutną. Przeciwnie -- dopuszczalne są od niej wyjątki, jednakże pod ściśle określonymi warunkami.

Różnicowanie podobnych podmiotów jest dopuszczalne, o ile kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem oraz treścią danej regulacji; waga interesów, którym różnicowanie ma służyć, pozostaje w proporcji do wagi interesów naruszonych przez wprowadzenie różnicowania; a kryterium różnicowania pozostaje w

¹ por. m.in. wyrok z 8 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10, opubl. OTK-A 2011/8/83

związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmienne traktowanie². Analiza obowiązujących regulacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm. – dalej jako u.u.c.p.), doprowadziła do wniosku, że w odniesieniu do sposobu uregulowania obowiązku daninowego właścicieli nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, opisane warunki nie są spełnione.

Ustawodawca, implementując do krajowego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WF. z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylając niektóre dyrektywy (Dz.U.UE L z 2008 r., Nr 312, s. 3, z późn. zm. – dalej także jako dyrektywa 2008/98/WF), wprowadził w u.u.c.p. nowy rodzaj daniny publicznej w postaci opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ponoszonej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne (o ile gminy zdecydują o objęciu publicznym systemem gospodarki odpadami komunalnymi także tych nieruchomości). Pozostawiając gminom swobodę w ustaleniu stawek opłat (uzależnionych od lokalnych kosztów gospodarowania odpadami), rozstrzygnął w ustawie o metodach ustalania wysokości jednostkowych opłat. Miał przy tym na względzie wykładnię, wynikającą z dyrektywy 2008/98/WF (i stanowiącej jedną z jej podstawowych reguł) zasady „zanieczyszczający płaci”, dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08. Zgodnie z nią, wysokość „podatku od odpadów” może, ale nie musi odzwierciedlać rzeczywistych kosztów unieszkodliwienia odpadów powstałych na danej nieruchomości. Może bowiem być uzależniona od „potencjału do wytwarzania odpadów”, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie może powodować oczywistej nieproporcjonalności w obciążeniu kosztami niektórych posiadaczy odpadów. W oparciu o przepisy u.u.c.p., „potencjał”, o którym mowa powyżej, mierzony jest – w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych – w zależności od wyboru, jakiego dokona konkretna gmina, ilością osób zamieszkujących daną nieruchomość, ilością zużytej wody lub powierzchnią lokalu mieszkalnego (art. 6j ust. 1 ustawy). W odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady „potencjał” mierzony jest szacunkiem ilości wytwarzanych odpadów objawiającym się w ilości zadeklarowanych pojemników (art. 6j ust. 3 ustawy).

Ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87), właścicieli części nieruchomości wyłączono jednak spod przedstawionych powyżej ogólnych zasad ustalania opłat. Zgodnie bowiem z wprowadzonymi do u.u.c.p. przywołaną nowelą art. 6j ust. 3b i 3c, „w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,

² por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/11, opubl. OTK-A 2012/7/84

wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok [...]”, przy czym opłata stanowi „iloczyn średniej ilości odpadów powstających na [tych] nieruchomościach [...] na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi [za pojemnik o określonej objętości]”. W rozstrzygnięciu o sposobie ustalania wysokości opłaty w odniesieniu do właścicieli omawianego rodzaju nieruchomości, ustawodawca odszedł zatem od zasady, że powinna być ona uzależniona od potencjału do wytwarzania odpadów na rzecz równego podziału kosztów systemu gospodarki odpadami pomiędzy właścicieli wszystkich tych nieruchomości.

Wprowadzenie opisywanego zróżnicowania można niewątpliwie uznać za uzasadnione celami ustawy nowelizującej. Stanowiła ona bowiem realizację postulatu gmin, które napotykały na utrudnienia w naliczaniu opłat za gospodarowanie odpadami powstającymi na nieruchomościach rekreacyjno-wypoczynkowych na podstawie dotychczasowych regulacji³ i miała za zadanie usprawnić wykonywanie przez nie zadań z zakresu gospodarowania odpadami. W mojej ocenie, zróżnicowanie, o którym mowa, nie spełnia jednak wymogu proporcjonalności w stosunku do wagi naruszonych nim interesów (w szczególności prawa własności zainteresowanych osób) oraz nie jest uzasadnione koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych.

Kierowane do mnie skargi obywateli wskazują bowiem, że w związku z wprowadzeniem opłaty ryczałtowej, ponoszą oni często kilkukrotnie wyższe opłaty niż dotychczas i to nawet w sytuacji, gdy stanowiącą ich własność nieruchomość wykorzystują jedynie w krótkim okresie urlopowym. Wprowadzenie powołaną wyżej ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. zróżnicowania nastąpiło przy tym w zupełnym oderwaniu od innych wartości konstytucyjnych, gdyż ustawodawca wziął pod uwagę wyłącznie „praktyczny” aspekt regulacji⁴.

Niezależnie od powyższego, zwrócić należy uwagę, że wprowadzając regulacje dotyczące opłaty ryczałtowej, ustawodawca pominął całkowicie wnioski wypływające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12 dotycząc obowiązków określenia w ustawie górnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami, jakie mogą wprowadzać gminy⁵. Tymczasem, jak wskazał Trybunał w powołanym wyroku, prawodawca zobowiązany jest wyznaczyć granice, w jakich rada gminy może realizować kompetencję do ustalania opłaty lokalnej. Ich brak narusza standard wynikający z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP.

³ por. protokoły posiedzeń Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP z 28 sierpnia i 10 września 2014 r. oraz zapis posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 30 lipca 2014 r.

⁴ tamże

⁵ co jest zaskakujące zważywszy na fakt, że tą samą nowelą u.u.c.p. wprowadzono maksymalne stawki określone na zasadach ogólnych.

Przedkładając powyższe uwagi w oparciu o art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska, w szczególności o zainicjowanie prac, zmierzających do dostosowania będących przedmiotem niniejszego wystąpienia regulacji do konstytucyjnych standardów.

Z wyrazami szacunku,

Bald