



Warszawa, 03-04-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7204.35.2015.ŁK

Pani Paulina Hennig-Kloska

Minister Klimatu i Środowiska

via ePUAP

Szanowna Pani Minister,

Rzecznik Praw Obywatelskich od blisko dekady prowadzi korespondencję z kolejnymi ministrami właściwymi do spraw środowiska w sprawie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Reforma tego systemu przeprowadzona ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152 poz. 897 ze zm.), której istotą było przekazanie gminom zadania organizacji odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców w zamian za uiszczaną przez nich opłatę, jest bowiem źródłem stałych skarg obywateli. Obok kwestii takich jak jakość usług zapewnianych przez gminy, procedury stosowane przy ustalaniu opłat czy prawa członków spółdzielni/wspólnot mieszkaniowych w ramach systemu, motywem przewodnim kierowanych do mnie skarg była i pozostaje niewspółmierność opłat ponoszonych na rzecz gmin do faktycznie wytwarzanych odpadów.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w szczególności wyroku w sprawie C-254/08 Futura Immobiliare), nie może ulegać wątpliwości uprawnienie władz krajowych do ustanowienia daniny publicznej przeznaczonej na zagospodarowanie odpadów komunalnych, której indywidualna wysokość nie będzie wprost odpowiadała kosztom zagospodarowania odpadów pochodzących od konkretnego wytwórcy, ale będzie ustalana w oparciu o jego potencjał do wytwarzania odpadów. Równie jednak niewątpliwym jest to, że wprowadzenie tego rodzaju daniny

publicznej nie może prowadzić do sytuacji, w których niektórzy wytwórcy odpadów komunalnych będą ponosić finansowe odium zagospodarowania odpadów w stopniu „oczywiście nieproporcjonalnym” w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać. Tego rodzaju skutek byłby sprzeczny z naczelną zasadą gospodarki odpadami, jaką jest zasada „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) i art. 14 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.U.U.E.L z 2008 r. Nr 312 s. 3).

Nie wymaga szczególnego uzasadnienia twierdzenie, że spośród metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1469 ze zm. – dalej jako „u.c.p.g.”), biorąc pod uwagę samo pojęcie odpadów komunalnych (tj. pochodzących z gospodarstw domowych, odpadów „bytowych”), najlepiej pozwala na realizację zasady „zanieczyszczający płaci” metoda uzależniająca wysokość opłaty od liczby mieszkańców danej nieruchomości. Na potencjał do wytwarzania odpadów „bytowych” w sposób najistotniejszy wpływa bowiem liczba „bytujących” osób. Pozostałe metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi („od zużycia wody”, „od powierzchni lokalu mieszkalnego”, „od gospodarstwa domowego”) w mniejszym lub większym stopniu generują przypadki oczywiście nieproporcjonalnego obciążenia opłatą niektórych uczestników systemu.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera jedynie szcątkowe uregulowania, zmierzające do ograniczenia występowania tego rodzaju przypadków. Za taką regulację należy uznać w zasadzie wyłącznie art. 6j ust. 3f ustawy, ustanawiający górną granicę wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku ustalania jej wysokości w oparciu o zużycie wody (określone ustawą górne stawki opłat stanowią jedynie realizację konstytucyjnego wymogu związanego z kształtowaniem danin publicznych – por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12; jednak bariery przed niewspółmiernym obciążaniem niektórych uczestników opłatami nie stanowią). Wobec tego, w praktyce, realizacja wymogów wynikających z prawa unijnego (realizacja zasady „zanieczyszczający płaci” w kontekście opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) pozostawiona zostaje gminom.

Gminy, formalnie, zostały przez ustawodawcę wyposażone w narzędzia, które powinny umożliwić urzeczywistnienie zasady „zanieczyszczający płaci” przy określaniu

wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w szczególności możliwość stosowania więcej niż jednej metody ustalania opłat i możliwość różnicowania wysokości stawek w ramach stosowanej w danej gminie metody/metod). Stosowanie tych narzędzi przez gminy napotyka jednak na problemy natury praktycznej, przede wszystkim związane z określeniem odpowiedniej wysokości stawek opłat, wynikającej z konieczności zapewnienia zbilansowania systemu gospodarowania odpadami. Skargi, jakie do mnie wpływają wskazują, że proste (bez kryteriów różnicujących wysokość opłat) stosowanie przez gminy metod „od zużycia wody”, „od powierzchni lokalu”, czy „od gospodarstwa domowego” nie należy do rzadkości. Tym samym, znacząca może być skala przypadków oczywiście niesprawiedliwego obciążania opłatami niektórych uczestników systemu.

Przypadki, o których mowa, dotyczą w szczególności osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe, które – przy stosowaniu w danej gminie metody „od powierzchni lokalu” lub „od gospodarstwa domowego” ponoszą jednakowe opłaty jak wieloosobowe rodziny, choć oczywistym są różnice w ilości wytwarzanych między nimi odpadów komunalnych. Z kolei jeżeli chodzi o metodę uzależnioną od ilości zużytej wody, to mechanizm określony w przywołanym już wyżej art. 6j ust. 3f ustawy ma ograniczoną skuteczność w odniesieniu do nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej z uwagi na to, że w ich przypadku podmiotem obowiązku daninowego są wspólnoty/spółdzielnie mieszkaniowe. Zabezpiecza właściciele lokali przed „nadmiernymi” opłatami w zależności od przyjętego przez daną gminę sposobu ustalania zużycia. Jeżeli jest ono ustalane dla całej nieruchomości, „zbiorczo” (i do sumy zużycia z budynku podzielonego na liczbę lokali odnoszone jest ustawowe maksimum opłaty za gospodarstwo domowe), może powodować sytuacje, w których poszczególni właściciele lokali ponoszą opłaty przewyższające to maksimum¹.

Domyślam się, że trafiające do mnie sygnały obrazują jedynie pewien wycinek zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zasygnalizowane w niniejszym piśmie, utrzymujące się od lat i, co należy podkreślić, słuszne zastrzeżenia interesariuszy systemu dotyczące ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wymagają stosownej reakcji władz publicznych. W mojej ocenie, perspektywa 10-letniego funkcjonowania obecnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest znakomitą okazją do podjęcia

¹ Por szerzej <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-miasto-uchwala-woda-oplaty-skargi-kasacyjne-nsa>.

dyskusji o jego niezbędnych, a zmierzających także do rzeczywistej i pełnej realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”, korektach. W oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pani Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w tym przedmiocie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/