

KAROLINA KARPUS\*

WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI  
UNII EUROPEJSKIEJ Z DNIA 16 LIPCA 2009 R.  
W SPRAWIE C-254/08  
*FUTURA IMMOBILIARE SRL HOTEL FUTURA I INNI*  
*PRZECIWKO COMUNE DI CASORIA*<sup>1</sup> – KOMENTARZ

Artykuł 15 lit. a) dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów<sup>2</sup>, 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

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt KPOŚ WPiA UMK w Toruniu.

<sup>1</sup> Zb. Orz. TE [2009] I-06995.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 114 z 27.4.2006, s. 9 ze zm.; dalej cyt.: dyrektywa 2006/12; akt ten został uchylony z dniem 12 grudnia 2010 r. przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3); dalej cyt.: dyrektywa 2008/98.



usług, a nie na podstawie ilości odpadów rzeczywiście przez nich 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 unieszkodliwiania stałych odpadów miejskich pochodzących z gospodarstw domowych będący przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym nie prowadzi do obciążenia niektórych „posiadaczy” odpadów, w tym przypadku podmiotów świadczących usługi hotelarskie, kosztami oczywiście nieproporcjonalnymi w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać.

#### Z MOTYWÓW ORZECZENIA:

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 15 lit. a) dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. U. L 114, s. 9), a w szczególności zasady „zanieczyszczający płaci”.
2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółkami świadczącymi usługi hotelarskie: Futura Immobiliare srl Hotel Futura, Meeting Hotel, Hotel Blanc, Hotel Clyton i Business srl (zwanymi dalej łącznie „Futura Immobiliare i in.”) a Comune di Casoria w przedmiocie określenia stawki podatku od unieszkodliwiania stałych odpadów miejskich pochodzących z gospodarstw domowych (zwanego dalej „podatkiem od odpadów”) należnego od tych spółek za lata 2006 i 2007. (...)



## RAMY PRAWNE

5. Artykuł 8<sup>3</sup> tej dyrektywy [2006/12] przewiduje: „Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby każdy posiadacz odpadów: a) przekazywał odpady prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów, lub przedsiębiorstwu, które wykonuje czynności wymienione w załączniku IIA lub IIB; lub b) odzyskiwał lub unieszkodliwiał je we własnym zakresie zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy.
6. Artykuł 15 tej samej dyrektywy otrzymał następujące brzmienie: „Zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« koszty unieszkodliwiania odpadów ponoszą: a) posiadacz, który przekazał odpady punktowi zbierania odpadów lub przedsiębiorstwu określonymu w art. 9; lub b) poprzedni

---

<sup>3</sup> odpowiednikiem art. 8 dyrektywy 2006/12 jest obecnie art. 15 dyrektywy 2008/98 – *Odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami*: 1. Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów zgodnie z art. 4 i 13. 2. W przypadku gdy odpady są przemieszczane w celu ich wstępnego przetworzenia od pierwotnego wytwórcy lub posiadacza do jednej z osób fizycznych lub prawnych, o których mowa w ust. 1, co do zasady nie następuje zwolnienie z odpowiedzialności za przeprowadzenie ostatecznego procesu odzysku lub unieszkodliwienia. Bez uszczerbku dla rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, państwa członkowskie mogą określić warunki odpowiedzialności i postanowić, w jakich przypadkach pierwotny wytwórca odpowiedzialny jest za wszystkie działania na odpadach w łańcuch ich przetwarzania lub w jakich odpowiedzialność może być dzielona lub przekazywana między uczestnikami tego łańcucha przetwarzania. 3. Państwa członkowskie mogą postanowić, zgodnie z art. 8, że odpowiedzialność za organizację gospodarowania odpadami jest ponoszona częściowo lub całkowicie przez producenta produktu, z którego pochodzą odpady, i że dystrybutorzy tych produktów mogą ponosić wspólnie tę odpowiedzialność. 4. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby na ich terytorium zakłady i przedsiębiorstwa zajmujące się zawodowo zbieraniem lub transportem odpadów dostarczały zebrane i transportowane przez siebie odpady do odpowiednich instalacji przetwarzania odpadów, z poszanowaniem obowiązków określonych w art. 13.



posiadacze lub wytwórca produktu, z którego pochodzą odpady”. (...)

9. Dekret ustawodawczy nr 507 z dnia 15 listopada 1993 r. dotyczący kontroli i harmonizacji podatków lokalnych od reklamy oraz prawa do umieszczania informacji w miejscach publicznych, opłat za użytkowanie gminnych i wojewódzkich przestrzeni i obszarów publicznych, jak również podatku od unieszkodliwiania stałych odpadów miejskich, na podstawie art. 4 ustawy nr 421 z dnia 23 października 1992 r. dotyczącej reorganizacji finansów terytorialnych (dodatek zwyczajny do GURI nr 108 z dnia 9 grudnia 1993 r.; zwany dalej „dekretem nr 507/1993”), ustanowił w rozdziale III podatek od odpadów.
10. W tym względzie art. 58 ust. 1 dekretu nr 507/1993 stanowi: „Gminy ustalają roczny podatek [od odpadów] za usługi z zakresu unieszkodliwiania stałych odpadów miejskich pochodzących z gospodarstw domowych, świadczone w sposób monopolistyczny w obszarach zabudowanych, obszarach gmin oraz osiedlach mieszkaniowych, a także obejmujące ewentualnie obszary gminne o rozproszonym zasiedleniu, uregulowany mocą właściwych przepisów wykonawczych i stosowany w oparciu o stosowną stawkę, zgodnie z normami i kryteriami określonymi w następujących przepisach”.
11. Artykuł 62 ust. 1 i 4 dekretu nr 507/1993, zatytułowany „Przesłanki obciążenia podatkiem [od odpadów] i wyłączenia”, przewiduje: „1. Podatkiem [od odpadów] zostają obciążeni zajmujący lub posiadający lokale i nieruchomości niezabudowane, bez względu na ich przeznaczenie, z wyłączeniem obszarów niezabudowanych wchodzących w skład lub stanowiących przynależność prywatnych lokali mieszkalnych, innych niż obszary zielone, znajdujących się na terytorium gminy gdzie usługi te są wprowadzane i wykonywane lub przynajmniej świadczone w sposób ciągły [...]. 4. W odniesieniu do budynków mieszkalnych, w których odbywa się działalność gospodarcza lub jest wykonywany zawód, przepisy wykonawcze mogą stanowić, że należny podatek [od odpadów] jest obliczany stosownie do



szczegół przewidzianego dla danego typu działalności oraz proporcjonalnie do powierzchni zajmowanej na tę działalność”.

12. Zgodnie z art. 65 dekretu nr 507/1993, zatytułowanym „Proporcjonalność i stawki”, wysokość podatku od odpadów może być proporcjonalna lub obliczona na podstawie standardowej średniej ilości lub jakości stałych odpadów miejskich pochodzących z gospodarstw domowych i odpadów za takie uznanych, które mogą być wytwarzane w tych lokalach i obszarach stosownie do ich przeznaczenia, na jednostkę powierzchni podlegającej opodatkowaniu i na podstawie kosztu ich unieszkodliwienia. Poza tym zgodnie z art. 65 ust. 2 gmina określa stawki dla każdej jednolitej kategorii lub podkategorii odpadów w zależności od stopnia pokrywania kosztów, w ramach określonych prawem, mnożąc przewidywany na następny rok koszt unieszkodliwienia odpadów na kontrolowaną jednostkę powierzchni podlegającą opodatkowaniu przez jeden lub wiele ilościowych i jakościowych wskaźników wytwarzania odpadów.
13. Artykuł 68 dekretu nr 507/1993, zatytułowany „Przepisy”, został sformułowany w następujący sposób: „1. W celu zastosowania podatku gminy ustanawiają stosowne przepisy wykonawcze, które winny zawierać: a) katalog kategorii i ewentualnie podkategorii lokali i obszarów o tym samym potencjale wytwarzania odpadów i opodatkowanych w oparciu o tę samą stawkę; [...] 2. W celach porównawczego określenia stawki kategorii i ewentualne podkategorie winny zostać zorganizowane, w miarę możliwości, z uwzględnieniem następujących rodzajów działalności lub sposobów wykorzystania: [...] c) lokale i obszary o przeznaczeniu mieszkalnym dla gospodarstw domowych, zbiorowości, wspólnot, podmiotów świadczących usługi hotelarskich; [...]”.
14. Zgodnie z art. 69 ust. 1 i 2 dekretu nr 507/1993: „1. Najpóźniej do dnia 31 października gminy określają na podstawie katalogu i kryteriów gradacji zawartych w przepisach wykonawczych stawki dla każdej jednostki powierzchni lokalu lub obszaru należących do różnych kategorii lub

3/2011



podkategorii, które mają być stosowane w roku następnym. W przypadku braku przyjęcia uchwały w tym zakresie stawki zatwierdzone na rok bieżący przyjmuje się jako przyjęte na rok następny. 2. W celu kontroli zgodności z prawem uchwały określającej stawki podatku winna ona uzasadniać stosunek pomiędzy stawkami, dane końcowe i tymczasowe dotyczące kosztu usług podzielonych stosownie do ich gospodarczej klasyfikacji, takie jak dane i okoliczności, które doprowadziły do zwiększenia minimalnego obowiązkowego pokrycia kosztów [...]”.(...)

#### POSTĘPOWANIE PRZED SĄDEM KRAJOWYM I PYTANIE PREJUDYCJALNE

19. Futura Immobiliare i in. są spółkami świadczącymi usługi hotelarskie z siedzibami na terenie Comune de Casoria. Z tego tytułu są one zobowiązane do uiszczania podatku do odpadów. Niemniej jednak zastosowanie tego podatku spowodowałoby, że spółki te byłyby znacznie bardziej obciążone niż jednostki zajmujące lokale mieszkalne.
20. Oceniając taką różnicę w traktowaniu jako niezgodną z prawem Futura Immobiliare srl Hotel Futura wniosła skargę zmierzającą do uchylecia z jednej strony uchwały Commissione straordinaria z dnia 25 maja 2006 r. dotyczącej ustalenia podatku od odpadów na rok 2006, a z drugiej uchwały Giunta municipale (rady miejskiej) de Casoria z dnia 15 marca 2005 r. oraz innych aktów pozostających z nią w związku.
21. Futura Immobiliare i in. wniosły jednocześnie skargę zmierzającą do uchylecia dwóch innych uchwał Commissione straordinaria, z dnia 4 kwietnia 2007 r.: dotyczącej ustanowienia przepisów wykonawczych regulujących stosowanie podatku od odpadów i określającej tabelę kosztów i stawek na rok podatkowych 2007 r., jak również innych aktów pozostających w związku z tymi uchwałami. (...)
23. W uzasadnieniu skarg wniesionych przeciwko przywołanym aktom Futura Immobiliare i in. podnoszą w szczegól-

3/2011



ności, że stawka ustalona dla podmiotów świadczących usługi hotelarskie jest nieproporcjonalna w stosunku do stawki przewidzianej dla lokali mieszkalnych i opiera się na kryterium zdolności dochodowej, a nie kryterium zdolności wytwarzania odpadów. Zdaniem tych spółek sporny podatek nie uwzględnia wskaźnika zajmowanych pomieszczeń ani obecności usług restauracyjnych bądź ich braku, co wpływa na poziom wytwarzania odpadów, ani też zjawiska sezonowości w usługach hotelarskich czy wielkości powierzchni wykorzystywanych dla świadczenia usług, które w konsekwencji nie są zamieszkałe.

24. Mimo że stawki ustalone dla podmiotów świadczących usługi hotelarskie i lokali mieszkalnych były uważane za porównywalne z uwagi na ilość wytwarzanych przez nie odpadów, zaskarżone akty przewidywały dla usług hotelarskich stawkę ośmiokrotnie wyższą. Ponadto sposób ustalania stawki nie wskazywał w żaden sposób zastosowanej metody ani danych dotyczących średniej standardowej ilości i jakości odpadów na jednostkę powierzchni, jakie mogą zostać wytworzone zależnie od przeznaczenia lokalu.
25. Uznając, że znajdujące zastosowanie przepisy prawa krajowego wydają się być niezgodne z prawem wspólnotowym, Tribunale amministrativo regionale della Campania postanowił zawiesić postępowanie oraz zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym: „Czy zgodnie z art. 15 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów oraz z zasadą »zanieczyszczający płaci« są uregulowania krajowe zawarte w art. 58 i nast. dekretu ustawodawczego [nr 507 z 1993 r.] oraz przepisy przejściowe, które przedłużyły ich obowiązywanie, [...] stanowiąc [...] o utrzymaniu systemu o charakterze fiskalnym celem pokrycia kosztów usługi unieszkodliwiania odpadów i odkładając w czasie wprowadzenie systemu opłat, zgodnie z którym koszt usługi pokrywany jest przez podmioty wytwarzające i przekazujące odpady?”<sup>4</sup>. (...)

<sup>4</sup> Należy zauważyć, iż sąd krajowy niewłaściwie sformułował powyższe pytanie prawne skierowane do Trybunału. Jednakże Trybunał rozpoznał



## W PRZEDMIOCIE PYTANIA PREJUDYCJALNEGO

36. Poprzez pytanie prejudycjalne sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 15 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 usług, a nie na podstawie ilości odpadów rzeczywiście wytworzonych i przekazanych do punktu zbioru, są sprzeczne z tym przepisem.
37. Sąd ten zadaje sobie w szczególności pytanie, czy przepis ten należy interpretować w ten sposób, że koszt poniesiony przez „posiadacza” odpadów, który przekazuje je do punktu zbioru w celu ich unieszkodliwienia, winien być proporcjonalny do ilości rzeczywiście przekazanych odpadów. (...)
43. Na mocy art. 8 dyrektywy 2006/12 każdy posiadacz odpadów przekazywał odpady prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów, lub przedsiębiorstwu, które wykonuje czynności wymienione w załączniku IIA lub IIB, lub odzyskiwał lub unieszkodliwiał je we własnym zakresie zgodnie z przepisami tej dyrektywy.
44. Stąd w sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym, w której posiadacze odpadów przekazują je do punktu zbierania odpadów, art. 15 lit. a) dyrektywy 2006/12 przewiduje, że zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” posiadacze odpadów ponoszą koszt ich unieszkodliwiania.

---

wniosek w tym przedmiocie, przypominając w par. 28–35 wyroku w niniejszej sprawie, że w ramach odesłania prejudycjalnego *nie może wypowiadać się w przedmiocie zgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym, może jednak przedstawić kryteria wykładni prawa wspólnotowego*, która będzie pomocna dla sądu krajowego państwa członkowskiego. Stąd też mimo niewłaściwego sformułowania pytania przez sąd krajowy (o zgodność prawa krajowego z unijnym), jasno zarysowane ramy faktyczne i prawne w tej sprawie pozwoliły Trybunałowi na swoiste „przeformułowanie” treści pytania (o wykładnię przepisów dyrektywy), a następnie orzekanie w tym przedmiocie.





45. W ten sposób obowiązek finansowy ciąży na nich ze względu na przyczynienie się do wytworzenia wspomnianych odpadów (zob. wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 *Commune de Mesquer*, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 77).
46. Odnosząc się do finansowania kosztów gospodarki odpadami miejskimi i ich unieszkodliwiania, w zakresie w jakim chodzi o usługi świadczone wspólnie na rzecz ogółu „posiadaczy”, państwa członkowskie mają na podstawie art. 15 lit. a) dyrektywy 2006/12 obowiązek zapewnienia co do zasady, by ogół użytkowników tych usług jako „posiadacze” w rozumieniu art. 1 tej dyrektywy, ponosił wspólnie ogólny koszt unieszkodliwiania tych odpadów. (...)
48. Tym samym, jak słusznie podniosła Komisja, w obowiązujące prawo wspólnotowe nie przewiduje żadnej regulacji ustanowionej na podstawie art. 175 WE<sup>5</sup>, która wymagałaby od państw członkowskich stosowania określonej metody finansowania kosztów unieszkodliwiania odpadów miejskich, z tym skutkiem, że takie finansowanie w zależności od wyboru zainteresowanego państwa członkowskiego bez różnicy może być zapewnione w drodze podatku, opłaty lub w każdy inny sposób.
49. Należy niemniej jednak podkreślić w pierwszej kolejności, jak to uczyniła rzecznik generalny w pkt 40 opinii, że częstokroć trudno jest, a bywa to nawet kosztowne, określić dokładną objętość odpadów miejskich przekazanych przez „posiadaczy” do punktu zbioru odpadów.
50. Stąd odwołanie do kryteriów opartych z jednej strony – na zdolności wytwarzania odpadów przez ich posiadaczy, obliczanej w stosunku do powierzchni nieruchomości, którą zajmują i jej przeznaczenia, lub z drugiej strony – na rodzaju wytworzonych odpadów, może pozwolić na obliczenie kosztów unieszkodliwiania odpadów i ich podziału pomiędzy różnymi posiadaczami, ponieważ oba te parametry mogą bezpośrednio wpływać na kwotę przywołanych kosztów.

<sup>5</sup> obecnie to art. 192 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.; dalej cyt.: TFUE.



51. Z tego punktu widzenia przepisy krajowe przewidujące w celu finansowania gospodarki odpadami miejskimi i ich unieszkodliwiania podatek obliczany na podstawie oceny objętości odpadów potencjalnie wytwarzanych, a nie na podstawie ilości odpadów rzeczywiście wytworzonych i przekazanych do punktu zbioru odpadów, nie mogą być uznane w świetle obowiązującego prawa wspólnotowego za sprzeczne z art. 15 lit. a) dyrektywy 2006/12.
52. Po drugie zasada „zanieczyszczający płaci” nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie dostosowywały, w zależności od kategorii określonych użytkowników i wedle właściwej im zdolności wytwarzania odpadów miejskich, udział każdej z tych kategorii w ponoszeniu całkowitego kosztu koniecznego do finansowania systemu gospodarki odpadami miejskimi i ich unieszkodliwiania.
53. Z postępowania przed sądem krajowym, jeśli chodzi o obliczanie podatku od odpadów, wynika, że podmioty świadczące usługi hotelowe stanowią jedną kategorię „posiadaczy” odpadów oraz że Futura Immobiliare i in. były traktowane w mniej korzystny sposób niż jednostki.
54. W tym względzie należy stwierdzić, że przeprowadzone w celu obliczenia podatku od unieszkodliwiania odpadów rozróżnienie podatkowe pomiędzy kategoriami użytkowników usług zbierania i unieszkodliwiania odpadów miejskich, takie jak dokonane w przepisach krajowych spornych w postępowaniu przed sądem krajowym rozróżnienie pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi hotelarskie a jednostkami, w oparciu o obiektywne kryteria, bezpośrednio związane z kosztem tych usług, takie jak ich zdolność do wytwarzania odpadów lub rodzaj odpadów wytwarzanych, może być właściwe dla osiągnięcia celu finansowania tych usług.
55. O ile różnica podatkowa wprowadzona w ten sposób nie może wykroczać poza zakres konieczny dla osiągnięcia celu finansowania, to jednak należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującym prawem wspólnotowym właściwe władze krajowe dysponują znacznym zakresem uznania



jeśli chodzi o określenie szczególnych sposobów obliczania tego rodzaju podatku.

## KOMENTARZ

W artykule 191 ust. 2 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazane zostały zasady, na których oparta jest unijna polityka ochrony środowiska. Do zasad tych należą: zasada przezorności, zasada działania zapobiegawczego, zasada naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz zasada „zanieczyszczający płaci”. Dotyczą one oczywiście również części unijnego prawa ochrony środowiska, jakim jest prawo o odpadach. Do dnia 12 grudnia 2010 r. ramowym aktem prawa pochodnego dotyczącym gospodarki odpadami była dyrektywa 2006/12. Obecnie została ona zastąpiona nową dyrektywą 2008/98<sup>6</sup>. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-254/08 w kontekście nowej dyrektywy o odpadach zachowuje swoją aktualność, zwłaszcza w związku z interpretacją zasady „zanieczyszczający płaci” i korzystaniem przez państwa członkowskie z podatków jako instrumentu wdrażania tej zasady w ramach gospodarki odpadami.

Zasada „zanieczyszczający płaci”<sup>7</sup> w kontekście gospodarki odpadami została przywołana w artykule 15 dyrektywy 2006/12<sup>8</sup>, w myśl którego zgodnie z tą zasadą koszty unieszko-

<sup>6</sup> Zob. przypis nr 2.

<sup>7</sup> Zob. też zalecenie Rady 75/436/Euratom, EWWiS, EWG z dnia 3 marca 1975 r. w sprawie alokacji kosztów i działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, Dz. Urz. UE L 194 z 25.07.1975, s. 1.

<sup>8</sup> Obecny art. 15 dyrektywy 2006/12 z dniem 12 grudnia 2010 r. zastąpił art. 14 dyrektywy 2008/98: 1. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. 2. Państwa członkowskie mogą postanowić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną oraz że dystrybutorzy tych produktów mogą częściowo ponosić te koszty.



dliwiania odpadów ponoszą: a) posiadacz, który przekazał odpady punktowi zbierania odpadów lub przedsiębiorstwu określonymu w art. 9 tego aktu; lub b) poprzedni posiadacz lub wytwórca produktu, z którego pochodzą odpady. Artykuł ten wskazuje więc na grupę podmiotów, które ze względu na swoje postępowanie co do odpadu będą ponosiły finansowe konsekwencje związane z gospodarowaniem odpadami. Posiadaczem odpadu zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt c dyrektywy 2006/12 jest *wytwórca odpadów lub osoba fizyczna lub prawna, do której one należą*. Z kolei wytwórcą odpadu jest w myśl art. 1 ust. 1 pkt b tego aktu *dowolny podmiot, którego działalność obejmuje produkcję odpadów („wytwórca pierwotny”) lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem lub innymi czynnościami prowadzącymi do zmiany postaci lub składu tych odpadów*<sup>9</sup>.

Dyrektywa w artykule 15 nie wskazuje, nawet poprzez przykładowe wyliczenie, w jaki sposób państwa członkowskie UE mają osiągnąć cel wyznaczony tym przepisem – to znaczy doprowadzić do sytuacji, w której to posiadacz lub wytwórca czy też poprzedni posiadacz odpadów są zgodnie z regulacjami krajowymi rzeczywiście obciążeni kosztami unieszkodliwiania odpadów. Innymi słowy, art. 15 dyrektywy 2006/12 nie wyznacza konkretnych instrumentów (ani tym bardziej ich hierarchii), mających służyć urzeczywistnieniu zasady „zanieczyszczający płaci” w omawianym przypadku. W wyroku w sprawie C-254/08 Trybunał analizując ten artykuł dyrektywy przedstawił swoją ocenę co do charakteru zobowiązania nałożonego tym przepisem na państwa członkowskie.

Zasada „zanieczyszczający płaci” została sformułowana w ramach prac Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), prowadzonych w związku z zagadnieniem subsydiowa-

---

<sup>9</sup> natomiast zgodnie z art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/98 „wytwórca odpadów” to dowolny podmiot, którego działalność prowadzi do powstawania odpadów (pierwotny wytwórca odpadów) lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem lub innymi procesami prowadzącymi do zmiany charakteru lub składu tych odpadów; natomiast w myśl pkt 6 tego samego artykułu „posiadacz odpadów” to wytwórca odpadów lub osoba fizyczna lub prawna będąca w posiadaniu tych odpadów.



nia przez państwa ze środków publicznych działalności przedsiębiorców. Zasada ta, uznana następnie za jedną z zasad ogólnych międzynarodowego prawa ochrony środowiska<sup>10</sup>, przeniknęła również do prawa polskiego<sup>11</sup> i unijnego. Zasada „zanieczyszczający płaci” wskazuje na sposób rozłożenia kosztów zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń środowiska, sygnalizując potrzebę internalizacji tych kosztów w rachunku ekonomicznym podmiotów prowadzących działalność uciążliwą dla środowiska. W pierwotnym ujęciu tej zasady, proponowanym przez OECD, jej realizacja miała polegać na doprowadzeniu do stanu, gdy podmiot taki finansuje koszty działań zapobiegawczych i naprawczych związanych z przestrzeganiem w ramach prowadzonej działalności wymogów prawnych i ograniczania bezpośredniej uciążliwości dla środowiska. Natomiast zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” *sensu largo*, podmiot zanieczyszczający ma ponosić dodatkowo również i inne koszty negatywnego oddziaływania na środowisko, których internalizacja następuje za pomocą instrumentów finansowo-prawnych takich jak podatki, systemy handlu uprawnieniami, czy też reżimu odpowiedzialności prawnej. Pierwszy typ zasady łączy w sobie instrumenty nakazowo-władcze (regulacyjne) polityki ochrony środowiska, takie jak np. standardy jakości środowiska z instrumentami finansowo-prawnymi, jakimi są „podstawowe” opłaty za korzystanie ze środowiska. Z kolei zasada w ujęciu szerokim obejmuje instrumenty

<sup>10</sup> ONZ (1992), Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, Zasada 16 – *Narodowe władze muszą dłożyć wszelkich starań, aby promować wewnątrzpaństwowe pokrycie kosztów naprawy środowiska oraz użycie instrumentów ekonomicznych, biorąc pod uwagę podejście, że zanieczyszczający, generalnie, powinni ponosić wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz niezakłócony międzynarodowy handel i proces inwestowania*, za: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 34.

<sup>11</sup> Zob. artykuł 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.): 1. Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. 2. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu; zob. też m.in. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 54–57; oraz W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008.



o charakterze bardziej elastycznym, wykorzystujące chociażby mechanizmy rynkowe w celu skłonienia zanieczyszczających do wyboru korzystniejszego z punktu widzenia ochrony środowiska profilu działalności<sup>12</sup>.

Jak wynika z okoliczności faktycznych i prawnych sprawy C-254/08 Republika Włoska wdrażając art. 15 dyrektywy 2006/12 (zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”) sięgnęła po instrument, jakim jest danina publiczna – roczny „podatek od odpadów”. Przedmiotem tej daniny, pobieranej na poziomie gminy, było zachowanie polegające na przekazywaniu przez posiadaczy odpadów do punktów ich unieszkodliwiania. Podatnikami były co do zasady podmioty *zajmujące lub posiadające lokale i nieruchomości niezabudowane, bez względu na ich przeznaczenie*<sup>13</sup>, przy czym dopuszczona została możliwość wprowadzenia zróżnicowanego traktowania podatników zajmujących lokale lub nieruchomości na cele inne niż mieszkaniowe. Odnośnie podstawy opodatkowania, włoski dekret ustanawiający ten podatek uprawniał organy gmin (przy przyjmowaniu przepisów wykonawczych) do zastosowania łącznie następujących elementów: ilości i jakości odpadów, wytwarzanych średnio w związku z wykorzystaniem takich nieruchomości na określone cele (oficjalne klasyfikacje), przypadających na jednostkę powierzchni nieruchomości. Z kolei stawka tego podatku miała być ustalana corocznie w relacji do kosztu unieszkodliwiania odpadów danego rodzaju<sup>14</sup>.

Spór, na kanwie którego włoski sąd krajowy skierował pytanie prawne do Trybunału Sprawiedliwości, toczył się między

---

<sup>12</sup> K. Karpus, *Środki finansowo-prawne w prawie ochrony przyrody w świetle zasady „zanieczyszczający płaci”*, [w:] *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, pod red. D. Kopcia i N. Ratajczyk, Łódź 2008, s. 163–165; zob. też: OECD (2001), *The polluter-pays principle as it relates to international trade*, COM/ENV/TD(2001)44/Final; OECD (1972), *Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, 26 May 1972 – C (72)128; OECD (1974), *Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle*, 14 November 1974 – C(74)223, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>13</sup> Sprawa C-254/08, par. 11.

<sup>14</sup> Sprawa C-254/08, par. 12.



podatnikami tego podatku – to jest spółkami świadczącymi usługi hotelarskie – a organami samorządowymi. Spółki hotelarskie, niezadowolone z konieczności płacenia „podatku od odpadów” w wysokości wielokrotnie wyższej, aniżeli podatnicy wykorzystujący nieruchomości na cele mieszkalne, zaskarżyły uchwały podatkowe organów samorządowych do trybunału administracyjnego regionu Kampania. W szczególności spółki hotelarskie kwestionowały przyjętą podstawę opodatkowania – w ich ocenie nawiązywała ona do zdolności dochodowej podatnika, a nie do zdolności wytwarzania odpadów przy korzystaniu z nieruchomości (ich rzeczywistej ilości i jakości). Dodatkowo za niedopuszczalne uznały brak informacji o metodzie i sposobie obliczania przez gminę podstawy opodatkowania<sup>15</sup>.

Analizując zarzuty spółek hotelarskich co do konstrukcji „podatku od odpadów”, można dojść do wniosku, iż spółki uważały, że wysokość płaconej przez nie daniny powinna odpowiadać kosztowi „usługi” – świadczenia wzajemnego ze strony gminy, mającego postać unieszkodliwiania przekazywanych odpadów. W sytuacji, gdy danina ma cechę „odpłatności”, to należy kwalifikować ją jako opłatę, a nie podatek. Z kolei rozwiązania przyjęte w tej mierze przez prawodawcę włoskiego wskazywały raczej na to, iż kwestionowana przez spółki hotelarskie danina jest klasycznym podatkiem. Wydaje się w związku z tym, że włoski sąd administracyjny pośrednio zwracał się do Trybunału o wskazanie, czy wykonując zobowiązanie z art. 15 dyrektywy 2006/12 państwo członkowskie może posłużyć się instrumentem, jakim jest podatek, czy też właściwsze byłoby wprowadzenie klasycznych opłat<sup>16</sup>. Zarówno Comune di Casoria, Republika Włosa, jak i Komisja podkreślały, że dyrektywa 2006/12 pozostawia państwu członkowskiemu znaczną swobodę co do tego, jak ma ono wdrożyć zasadę „zanieczyszczający płaci” w ramach

<sup>15</sup> Sprawa C-254/08, par. 19–24.

<sup>16</sup> Wiązało się to z czekającymi w trakcie rozpatrywania sprawy C-254/08 na wejście w życie zmianami prawa włoskiego, polegającymi na zastąpieniu dotychczasowego „podatku od odpadów” nową daniną „opłatą taryfową”, sprawa C-254/08, par. 15–18.



gospodarki odpadami wobec podmiotów będących posiadaczami lub wytwórcami odpadów.

W sprawie C-254/08 swoją opinię sporządziła rzeczniczka generalna J. Kokott<sup>17</sup>. Zinterpretowała ona zasadę „zanieczyszczający płaci” w kontekście odpadów wskazując, że zasada ta na też m.in. na celu *dokonanie sprawiedliwego podziału kosztów związanych z zanieczyszczeniem środowiska, poprzez przypisanie powstałych kosztów tym podmiotom, które są odpowiedzialne za zanieczyszczenie*<sup>18</sup>. Rzecznik podkreśliła, że Trybunał Sprawiedliwości dostrzegał w swoim orzecznictwie związki między zasadą „zanieczyszczający płaci” a zasadą proporcjonalności z jednej strony i zasadą równego traktowania z drugiej strony. W szczególności rzecznik Kokott zaznaczyła, że *przy transpozycji zasady „zanieczyszczający płaci” państwa członkowskie powinny w szczególności rozważyć zalety i wady różnych możliwych regulacji. W tym zakresie mają one prawo i obowiązek uwzględnić wskazane powyżej stwierdzenia. Wnioski tych rozważań zależą w dużej mierze od miejscowych warunków, np. od warunków geograficznych, rodzaju osiedli, rozwoju istniejącego systemu zbierania i unieszkodliwiania odpadów i oszacowania ryzyka nielegalnego usuwania odpadów. Znaczenie ma również kwestia, czy dokładne obliczanie indywidualnych kosztów będzie pozwalało spodziewać się wystąpienia wystarczająco odczuwalnych różnic w obciążeniach kosztami lub czy indywidualny wytwórca odpadów pomimo wymagającej znacznej nakładu pracy kontroli odpadów jest zobowiązany do uiszczania opłat w takiej samej wysokości, albo nawet w wysokości większej, ze względu na zwiększone koszty nadzoru*<sup>19</sup>. Analiza twierdzeń RG Kokott, przedstawionych w sprawie C-254/08 prowadzi do wniosku, iż rzeczniczka przy wdrażaniu zasady „zanieczyszczający płaci” za pomocą danin publicznych w ramach gospodarki odpadami pierwszopla-

<sup>17</sup> opinia RG J. Kokott przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2009 r. *Sprawa C-254/08 Futura Immobiliare srl Hotel Futura, Meeting Hotel, Hotel Blanc, Hotel Clyton und Business srl przeciwko Comune di Casoria*, <http://curia.europa.eu>; dalej cyt.: opinia RG w sprawie C-254/08.

<sup>18</sup> Opinia RG w sprawie C-254/08, par. 32.

<sup>19</sup> Opinia RG w sprawie C-254/08, par. 57.





nowo kładzie nacisk na funkcję stymulacyjną danin tak wykorzystywanych, a następnie na cechę jaką jest odpłatność daniny publicznej. Specyficznie rozumiana *odpłatność* przy pobieraniu daniny publicznej (*rozsądny związek* [przyjętych przez państwo członkowskie przepisów w omawianym przedmiocie] *z przyczynieniem się wytwórcy odpadów do powstania zanieczyszczenia*<sup>20</sup>) jest przywoływana jako kryterium oceny prawidłowości wdrożenia przez państwa członkowskie wymogów art. 15 dyrektywy 2006/12. Mogłoby to sugerować preferencję dla wykorzystywania dla realizacji art. 15 dyrektywy danin będących opłatami. Tak stawiając akcenty w związku z zasadą „zanieczyszczający płaci” i gospodarką odpadami RG Kokott uznała, że stosowanie zdolności dochodowej jako elementu daniny pobieranej w związku z odpadami jest *oczywiście nieodpowiednie* w świetle tej zasady. Stąd w okolicznościach faktycznych, jakie zaistniały w sprawie C-254/08 rzecznik rekomendowała Trybunałowi wskazanie, że omawianą zasadę z art. 15 dyrektywy 2006/12 należy interpretować jako stojącą na przeszkodzie uregulowaniom krajowym nakładającym na jednostkę nieproporcjonalne koszty unieszkodliwiania odpadów, gdy nie mają one rozsądnego związku z wytworzeniem odpadów<sup>21</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości wydając swój wyrok w sprawie C-254/08 z większą ostrożnością niż rzecznik Kokott podszedł do problematyki samodzielności państw członkowskich w wyborze i kształtowaniu konstrukcji instrumentów prawnych wykorzystywanych we wdrażaniu zasady „zanieczyszczający płaci” z art. 15 dyrektywy w sprawie odpadów (zob. par. 48 wyroku). Przyznał, że ani TFUE ani przepisy unijnego prawa pochodnego o odpadach nie wprowadziły dotąd preferencji czy też hierarchii instrumentów prawnych (w tym i rodzajów danin publicznych) do wykorzystania przez państwa członkowskie w tym celu. Trybunał dopuścił również zasadniczo zarówno możliwość stosowania kryterium dochodowości posiadacza odpadu w konstrukcji daniny publicznej pobieranej w związku z postępowaniem z odpadami, jak i klasyfikowania podatników

<sup>20</sup> Opinia RG w sprawie C-254/08, par. 59.

<sup>21</sup> Opinia RG w sprawie C-254/08, par. 70.



przy określaniu ich obowiązku podatkowego. Jedyne zastrzeżenie, jakie zostało w tym przedmiocie przedstawione przez Trybunał to wymóg by posiadacze odpadów nie byli obciążani *kosztami oczywiście nieproporcjonalnymi w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać*. Niestety, lakoniczność wypowiedzi Trybunału Sprawiedliwości UE przy tym zastrzeżeniu pozostawia nadal pewne wątpliwości co do tego, jakie działania państwa członkowskiego przy odpadach naruszałyby zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Oceniając wyrok TS UE w sprawie C-254/08 w świetle istniejących unijnych uregulowań dotyczących gospodarki odpadami należy wskazać, że starania Trybunału by pogodzić cele środowiskowe ze swobodą państw członkowskich przy zasadzie „zanieczyszczający płaci” zasługują zasadniczo na aprobatę. Ani obowiązujący do grudnia 2010 r. art. 15 dyrektywy 2006/12, ani art. 14 nowej dyrektywy 2008/98 nie dostarczają bowiem podstaw do innych ocen w tym zakresie niż te przedstawione przez Trybunał w sprawie C-254/08. Co więcej, można się spodziewać że kwestia obciążania kosztami w świetle nowej dyrektywy zyska na zainteresowaniu, gdyż obecnie prawodawca unijny wprost rozszerzył krąg podmiotów, które mogą być zobowiązane do ponoszenia kosztów postępowania z odpadami – obok wytwórcy i posiadacza odpadu podmiotami takimi mogą być również producent oraz dystrybutor produktu, z którego pochodzą odpady.

Zastanawiając się nad pytaniem, dlaczego w nowej dyrektywie ramowej w sprawie odpadów prawodawca unijny nie zdecydował się na wprowadzenie minimalnych wymogów co do danin publicznych jako instrumentów wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci” w gospodarce odpadami, trzeba sięgnąć do art. 192 TFUE (art. 175 TWE). W tym artykule TFUE zawarte zostały podstawy do wydawania w ramach unijnej polityki ochrony środowiska aktów prawa pochodnego. Zgodnie z ustępem pierwszym art. 192 TFUE akty unijnego prawa pochodnego w dziedzinie ochrony środowiska wydawane są przez Parlament i Radę w ramach zwykłej procedury prawodawczej. W wersji przedlizbońskiej tego przepisu upoważnienie miała Rada działająca wspólnie z Parlamentem zgodnie z procedurą



ówczesnego art. 251 TWE (jego odpowiednikiem jest art. 294 TFUE dotyczący właśnie zwykłej procedury prawodawczej). Natomiast w ustępie drugim art. 192 TFUE zastrzeżono procedowanie Rady na zasadzie jednomyślności zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą w przypadku przyjmowania regulacji prawnych w ramach polityki środowiskowej będących jednocześnie przepisami o charakterze fiskalnym (czy też w pozostałych przypadkach przepisami dotyczącymi: zagospodarowania przestrzennego, zarządzania ilościowego wodami, przeznaczenia gruntów, wyboru przez państwa członkowskie źródeł energii). Ustęp 2 art. 175 TWE w zbliżony sposób regulował tę kwestię<sup>22</sup>.

Z oczywistych powodów wymóg głosowania na zasadzie jednomyślności przy uchwalaniu prawa unijnego zwiększa ochronę samodzielności państw członkowskich w wymienionych sprawach, również przy problematyce ochrony środowiska za pomocą danin publicznych. Dyrektywa 2006/12, jak i nowa dyrektywa w sprawie odpadów 2008/98 wydane zostały na podstawie dawnego art. 175 ust. 1 TWE (obecnie to art. 192 ust. 1 TFUE). Chcąc w bardziej zdecydowany sposób uregulować problematykę wykorzystania w gospodarce odpadami przez państwa członkowskie danin publicznych jako narzędzi wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci” prawodawca unijny musiałby procedować w oparciu o ustęp 2 omawianego artykułu, a więc uzyskać dla proponowanych rozwiązań jednomyślność ze strony państw członkowskich. Nie skorzystano z tej ścieżki przy nowej dyrektywie w 2008 r., przez co art. 14 tego aktu nadal jedynie ogólnie nakreśla ramy wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci” w gospodarce odpadami. Jak pokazał wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-254/08, niezawarcie bliższych wskazań w tym zakresie przy daninach publicznych prowadziło i będzie prowadzić do sporów między władzami państw członkowskich i podatnikami. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym większe szanse na obronienie swojego stanowiska co do wyboru i konstrukcji opłat i podat-

<sup>22</sup> L. Krämer, *EC Environmental Law*, London 2007, s. 88–89; J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen 2008, s. 53–58.



ków w gospodarce odpadami mają państwa członkowskie, co wynika z przedstawionych powyżej rozwiązań traktatowych chroniących samodzielność państw członkowskich jeśli chodzi o wykorzystanie danin publicznych dla celów ochrony środowiska. Trybunał w swoim wyroku pokazał, że dostrzega ten stan rzeczy, nie próbując wyjść (co sugerowała rzecznik Kokott) poza istniejące ramy prawne.

