

MICHAŁ MARIĄSKI

Podatek od wywozu śmieci z gospodarstw domowych jako przykład innego fakultatywnego podatku gminnego we Francji

A Tax on the Collection of Household Waste as an Example of Another Optional Municipal Tax in France

The French tax system is one of the most developed in Europe, mainly in terms of local contributions. The regulations of the General Tax Code (Code général des impôts) contain a special Section VII entitled Other municipal taxes (Section VII: Autres taxes communales), divided at the municipal level into obligatory taxes and optional taxes. Thus, under the so-called other municipal optional taxes, the French legislator mentioned the tax on household waste disposal (Taxe d'enlèvement des ordures ménagères), which is the subject of the analysis in this study. The author of this paper believes that the analysis of the contribution mentioned above is significant due to changes in the method of calculating and collecting the fee for municipal waste management in Poland, which raised several discussions on the validity of the adopted model. In this context, one of the elements of the substantive debate may be the reference to comparative legal studies and, thus, the analysis of the relevant regulations of French law.

MICHAŁ MARIĄSKI doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
ORCID – 0000-0001-6212-914X / e-mail: michal.marianski@uwm.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: prawo francuskie, podatki lokalne, gmina, fakultatywne podatki gminne, podatek od wywozu śmieci z gospodarstw domowych

KEYWORDS: French law, local taxes, commune, optional commune taxes, tax on the collection of household waste

1 | Wprowadzenie do francuskiego systemu podatkowego

Francuski system podatkowy należy do jednych z najbardziej rozbudowanych w Europie zarówno w zakresie podatków pośrednich, bezpośrednich, jak i lokalnych. W ramach finansów jednostek samorządu terytorialnego^[1] kluczową rolę odgrywają obecnie dyspozycje Generalnego kodeksu podatków (*Code général des impôts*), natomiast doktryna francuska wskazuje, iż podstawy dla lokalnego prawa podatkowego zostały zapoczątkowane już ustawami z lat 1790–1791. Mowa tutaj o ustawach z 23 listopada i 1 grudnia 1790 roku dotyczących tworzenia podatku gruntowego, wpływającego na dochód z nieruchomości^[2], ustawach z 13 stycznia i 18 lutego 1791 roku dotyczących utworzenia podatku od ruchomości, na który składały się cztery podatki, w tym jeden oparty na wartości czynszu głównego mieszkania^[3]. Na uwagę zasługuje również ustawa z 8 sierpnia 1890 roku^[4] o podziale podatku gruntowego na dwie kontrybucje – podatek gruntowy od nieruchomości zabudowanych i podatek gruntowy od nieruchomości niezabudowanych^[5]. Powyższe regulacje stały się podstawą dla utworzenia systemu opodatkowania nieruchomości we Francji^[6], do którego odwołuje się wiele innych podatków lokalnych, w tym również opisywany w ramach niniejszej pracy podatek od wywozu śmieci z gospodarstw domowych.

Wspomniane przepisy Generalnego kodeksu podatków w art. od 1519 do art. 1530 bis zawierają specjalną Sekcję VII zatytułowaną *Inne podatki gminne* (*Section VII: Autres taxes communales*). Podatki te dzielą się na

¹ Aleksandra Machowska, Krzysztof Wojtyczek, *Prawo francuskie*, t. II (Kraków: Zakamycze, 2005), 198 i n.

² *Lois des 23 novembre et 1 décembre 1790 sur la création de la contribution foncière qui frappait le revenue de la propriété.*

³ *Lois des 13 janvier et 18 février 1791 sur la création de contribution mobilière qui se composait de 4 taxes dont celle qui reposait sur la valeur locative de l'habitation principale.*

⁴ *Loi de 8 août 1890 sur division de l'impôt foncier en deux contributions – contribution foncière sur des propriétés bâties et contribution foncière sur les propriétés non bâties.*

⁵ Jean-Claude Zarka, *Fiscalité locale. Une présentation rigoureuse des impôts locaux* (Paryż: Gualino, 2020), 7.

⁶ Grzegorz Nowecki, „Charakterystyka systemu katastralnego oraz systemu opodatkowania nieruchomości we Francji”, [w:] *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, red. Leonard Etel (Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, 2003), 25–26.

poziomie gminy na podatki obligatoryjne^[7] oraz podatki fakultatywne^[8]. Ich wspólną cechą jest fakt, że stanowią one dochód jednostek samorządu lokalnego różnych szczebli jak również związków gminnych oraz, w pewnych przypadkach, niektórych innych podmiotów o charakterze publicznym, jak np. izby rolnicze czy izby przemysłowo-handlowe^[9].

W ramach innych gminnych podatków obowiązkowych francuski ustawodawca wymienił pięć zasadniczych kontrybucji: gminny podatek górniczy (art. 1519 – *Redevance communale des mines*); zryczałtowany podatek od pylonów (art. 1519 A – *Imposition forfaitaire sur les pylônes*); podatek od morskich turbin wiatrowych (art. od 1519 B do 1519 C – *Taxe sur les éoliennes maritimes*); zryczałtowany podatek od spółek sieciowych (art. 1519 D do 1519 HB – *Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux*) oraz podatek dodatkowy do podatku od nieruchomości niezabudowanych (art. 1519 I – *Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties*).

W ramach innych gminnych fakultatywnych podatków francuski ustawodawca wymienił: podatek od wywozu śmieci z gospodarstw domowych (art. 1520–1526 – *Taxe d'enlèvement des ordures ménagères*); podatek od przekazania gruntu, który stał się możliwy do zabudowania (art. 1529 – *Taxe sur la cession de terrains devenus constructibles*); podatek od nieużytków handlowych (art. 1530 – *Taxe sur les friches commerciales*) oraz podatek od zarządzania środowiskiem wodnym i zapobiegania powodziom (art. 1530 bis – *Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations*).

Powyższe kontrybucje stanowiły jednak już przedmiot odrębnych opracowań bądź to w zakresie poszczególnych typów podatków^[10], bądź też w zakresie większej ich grupy^[11]. Co istotne, wspólnym elementem dla wszystkich tych konstrukcji jest przekazanie większości kompetencji

⁷ Michał Mariański, „Inne obowiązkowe podatki gminne we Francji według francuskiego Generalnego Kodeksu Podatków” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XXIX (2021): 193 i n.

⁸ Michał Mariański, „Formy innych fakultatywnych podatków gminnych w świetle regulacji francuskiego Generalnego kodeksu podatków” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 55 (2022): 225 i n.

⁹ Machowska, Wojtyczek, *Prawo francuskie*, 265 i n.

¹⁰ Adam Kałużny, *Opodatkowanie infrastruktury podatkiem od nieruchomości* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 302–303.

¹¹ Mariański, „Inne obowiązkowe podatki gminne we Francji według francuskiego Generalnego Kodeksu Podatków”, 194 oraz Mariański, „Formy innych fakultatywnych podatków gminnych w świetle regulacji francuskiego Generalnego kodeksu podatków”, 226.

z nimi związanych na rzecz gminy (*commune*), które co prawda posiadają we Francji jednolity status prawny, jednak są bardzo zróżnicowane w zakresie zajmowanego obszaru oraz ludności^[12].

Uczynienie przedmiotem analizy w ramach niniejszego opracowania francuskiego podatku od wywozu śmieci z gospodarstw domowych wynika również z faktu, że uprzednie nowelizacje polskiej ustawy z dnia 13 września 1996 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach^[13] miały na celu ograniczenie wzrostu kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi^[14]. W tym zakresie wstępna analiza sposobu regulacji przedmiotowego obciążenia fiskalnego we Francji może dać asumpt do refleksji nad efektywnością i istniejących w Polsce rozwiązań podatkowych. W prawie polskim wprowadzono bowiem możliwość ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie ilości zużytej wody oraz odejście od zasady zbiorowej odpowiedzialności za niesegregowanie odpadów w budynkach wielorodzinnych. Przy czym podczas gdy w Polsce od 1 stycznia 2020 r. segregacja odpadów komunalnych jest obowiązkowa, we Francji obowiązek ten (*fr. tri des déchets*) został wprowadzony w latach 2015–2016^[15].

2 | Podstawowe informacje w zakresie podatku od wywozu śmieci z gospodarstw domowych (*Taxe d'enlèvement des ordures ménagères*)

Jednym z podstawowych fakultatywnych podatków gminnych, jest podatek od wywozu śmieci z gospodarstw domowych (*Taxe d'enlèvement des*

¹² Michał Mariański, „Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych” *Prawo i Więź*, nr 35 (2021): 130.

¹³ Ustawą z dnia 15 kwietnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 888).

¹⁴ Szerzej Magdalena Budziarek, Aneta Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 15 i n. oraz Agnieszka Jezierska-Markocka, Michał Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 3 i n.

¹⁵ Na mocy ustawy *Loi relative à la transition énergétique et pour la croissance verte* z 17 sierpnia 2015 oraz dekretu nr 2016-288 z 10 marca 2016 roku.

ordures ménagères, tzw. TEOM) uregulowany w art. od 1521 do 1526 generalnego kodeksu podatków (Code général des impôts – dalej jako CGI).

Najbardziej rozbudowanym i zarazem pierwszym artykułem regulującym kwestie związane z przedmiotowym podatkiem jest art. 1520 CGI. Artykuł ten już w swoim pierwszym punkcie precyzuje, że gminy, które zapewniają co najmniej zbieranie odpadów z gospodarstw domowych, mogą wprowadzić podatek przeznaczony na pokrycie kosztów usługi zbierania i przetwarzania odpadów z gospodarstw domowych oraz odpadów, o których mowa w art. L. 2224-14 generalnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (Code général des collectivités territoriales)^[16] oraz na pokrycie wydatków bezpośrednio związanych z definicją i oceną lokalnego programu zapobiegania powstawaniu odpadów z gospodarstw domowych i podobnych, o których mowa w art. L. 541-15-1 Kodeksu ochrony środowiska (Code de l'environnement), o ile te wydatki i koszty nie są pokryte zwykłymi wpływami nie mającymi charakteru fiskalnego.

Bardzo ważne jest, że francuski ustawodawca precyzuje, iż koszty usługi odbioru i przetwarzania odpadów, o których mowa w pierwszym akapicie niniejszego, obejmują trzy zasadnicze kategorie. Pierwszą kategorią są rzeczywiste koszty operacyjne; drugą – koszty operacyjne amortyzacji środków trwałych, gdy dla inwestycji podatek nie przewiduje odpowiednich rzeczywistych wydatków inwestycyjnych za ten sam rok lub za rok poprzedni; z kolei trzecią kategorię stanowią rzeczywiste wydatki inwestycyjne, gdy w przypadku inwestycji podatek nie przewiduje wydatków operacyjnych w postaci odpisów amortyzacyjnych dla odpowiednich środków trwałych za ten sam rok lub za rok poprzedni.

Uregulowano również sytuację, w której gmina zapewnia co najmniej pobór, a pozostałą część uprawnień do rozporządzania przekazuje na publiczną instytucję współpracy międzygminnej^[17] z własnym systemem podatkowym. W takiej sytuacji gmina może, w drodze uzgodnień zgodnych z tym ostatnim, ustalić częściowy zwrot wpływów z podatku od odbioru odpadów z gospodarstw domowych na rzecz tych ostatnich.

¹⁶ Zgodnie z tym artykułem gminy, o których mowa w art. L. 2224-13 generalnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego zapewniają zbieranie i przetwarzanie innych odpadów określonych dekretem, które mogą, ze względu na ich cechy i wyprodukowane ilości, zbierać i przetwarzać bez szczególnych ograniczeń technicznych. Co istotne do podmiotów uprawnionych do poboru innych odpadów, art. L. 2224-13 zalicza gminy, obszar metropolitalny Lyonu lub publiczne instytucje współpracy międzygminnej.

¹⁷ Fr. *établissement public de coopération intercommunale*.

Prócz tego, zgodnie z pkt. III art. 1520 CGI w przypadku ustanowienia przez gminy opłaty, o której mowa w art. L. 2333-77 ogólnego kodeksu samorządu terytorialnego^[18], podatek od wywozu nieczystości z gospodarstw domowych nie ma zastosowania do pól namiotowych lub terenów zabudowanych dla miejsc parkingowych lub obiektów zbiorowego użytku zlokalizowanych na tych terenach.

Co bardzo istotne, francuski ustawodawca wprowadził również regulacje zapobiegające dublowaniu się danych podatków z opłatami. Tak też zgodnie z pkt. III art. 1520 CGI instytucja opłaty, o której mowa w art. L. 2333-76 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego^[19], pociąga za sobą zniesienie podatku od wywozu odpadów z gospodarstw domowych oraz opłaty przewidzianej w art. L. 2333-77. Powyższe zniesienie zaczyna obowiązywać bądź to od 1 stycznia roku, w którym podjęto decyzję, jeżeli decyzja ta została podjęta przed 1 marca, bądź od 1 stycznia następnego roku w pozostałych przypadkach.

Ponadto, zgodnie z art. 23 ustawy z 28 grudnia 2018 roku^[20], od 1 stycznia 2019 – po stwierdzeniu prawomocnym orzeczeniem sądu niezgodności z prawem decyzji podjętych przez gminę lub publiczną instytucję współpracy międzygminnej, w oparciu o okoliczność, że dochody z podatku, a w konsekwencji jego stawka, są nieproporcjonalne do kwoty wydatków, o których mowa w pierwszym akapicie I niniejszego artykułu i nie są objęte zwykłymi dochodami niepodatkowymi, jak można oszacować na dzień głosowania ustalającego stawki podatku – obniżenie podatku jest obowiązkiem tej gminy lub tego publicznego ustanowienia współpracy międzygminnej^[21]. Administracja podatkowa przekazuje również

¹⁸ Artykuł L. 2333-77 ogólnego kodeksu samorządu terytorialnego daje możliwość gminom bądź jednostkom publicznym, zapewniającym odbiór odpadów z terenów kampingów lub terenów na których stacjonują karawany, nałożenia opłaty na może nałożyć na operatorów tych terenów, obliczonej na podstawie liczby miejsc dostępnych na tych terenach (fr. *une redevance calculée en fonction du nombre des places disponibles sur ces terrains*).

¹⁹ W przedmiotowym artykule mowa o opłacie za wywóz odpadów, śmieci i pozostałości, opłacie za wywóz nieczystości domowych na polach namiotowych oraz opłacie specjalnej (fr. *Redevance pour l'enlèvement des déchets, ordures et résidus, redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping et redevance spéciale*).

²⁰ Article 23 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

²¹ Powyższe wynika pośrednio z kompetencji wymienionych w artykułach L. 2332-2, L. 3662-2 i L. 5219-8-1 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego.

zainteresowanym gminom lub publicznym instytucjom współpracy międzygminnej, w terminie dwóch miesięcy od daty zawiadomienia o obniżeniu podatku (fr. *dégrévement d'impôt*) w związku z pkt. iv niniejszego artykułu, kwotę podatku po potrąceniu, kwotę początkową podatku która jest kwestionowana, jak również odniesienie do wyroku, z którego wynika orzeczenie o obniżeniu opodatkowania.

Kolejnym artykułem regulującym przedmiotowy podatek jest art. 1521 CGI, który w pkt. I stanowi, iż podatek ten dotyczy wszystkich nieruchomości podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości zabudowanych (fr. *taxe foncière sur les propriétés bâties*)^[22] lub tymczasowo z niego zwolnionych, a także nieruchomości służących do zakwaterowania urzędników lub pracowników cywilnych i wojskowych, o których mowa w art. 1523 CGI^[23].

W punkcie II art. 1521 CGI wprowadza dwie zasadnicze kategorie zwolnień od podatku od wywozu śmieci. Zwolnienia te dotyczą z jednej strony fabryk, a z drugiej lokali nieposiadających charakteru przemysłowego lub handlowego dzierżawionych przez państwo, urzędy, gminy i placówki publiczne, naukowe, oświatowe i pomocowe, przeznaczonych na cele użyteczności publicznej.

Dodatkowo, w art. 1521 CGI w pkt. III ust. 1 znajdujemy kompetencję rad gmin (fr. *conseils municipaux*) do corocznego dookreślania przypadków, w których lokale o przeznaczeniu przemysłowym lub handlowym mogą być zwolnione z podatku, natomiast lista zakładów zwolnionych z podatku jest wywieszona na drzwiach ratusza. Ustęp 2 punktu III przedmiotowego artykułu dodaje, iż rady gmin mają również możliwość udzielenia zwolnienia z podatku lub zadecydowania o zmniejszeniu jego wysokości o ułamek nieprzekraczający trzech czwartych w przypadku budynków wyposażonych w urządzenia/instalacje do spopielenia odpadów zgodnych z dekretem burmistrza lub przepisami higienicznymi gminy^[24]. Warto również zaznaczyć, iż w świetle ustęp 2bis punktu III przedmiotowego

²² Nowecki, „Charakterystyka systemu katastralnego oraz systemu opodatkowania nieruchomości we Francji”, 30–31.

²³ Podatkowi temu podlegają również nieruchomości zwolnione z podatku od nieruchomości wybudowanych zgodnie z art. 1382E generalnego kodeksu podatków.

²⁴ Ponadto, budynki korzystające z tego zwolnienia lub obniżenia podatku są wyznaczane przez służbę podatkową na wniosek właściciela skierowany do burmistrza. Lista tych budynków znajduje się na drzwiach ratusza. Zwolnienie lub obniżenia podatku mają zastosowanie od 1 stycznia roku następującego po złożeniu wniosku.

artykułu rady gminne mogą zwolnić z podatku lokale udostępniane osobom podlegającym opłacie specjalnej przewidzianej w art. L. 2333–78 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego^[25].

Co istotne, o zwolnieniach, o których mowa w ust. 1–2 bis, decydują organy orzekające zgrupowań gmin (fr. *groupements de communes*)^[26], jeżeli te ostatnie zastępują gminy w ustanowieniu podatku od wywozów odpadów z gospodarstw domowych. Ostatni ustęp 4 punktu III art. 1521 precyzuje, iż o ile gminy lub organy orzekające ich zgrupowań nie uzgodniły inaczej, zwolnione z podatku są lokale znajdujące się w części gminy, w której nie prowadzi się działalności wywozu śmieci.

3 | Podstawa opodatkowania podatku od wywozu śmieci z gospodarstw domowych

W zakresie podstawy opodatkowania zastosowanie znajdują dyspozycje art. 1522 CGI. W swoim punkcie I artykuł ten wskazuje, iż podatek ten ustala się według dochodu netto stanowiącego podstawę podatku od nieruchomości, określonego w art. 1388 CGI^[27]. Dodatkowo precyzując, że podstawa opodatkowania lokali mieszkalnych zajmowanych przez urzędników i pracowników cywilnych lub wojskowych, o których mowa w art. 1523 CGI, jest równa ich wartości czynszowej ustalonej na warunkach przewidzianych w art. 1494 CGI^[28] i pomniejszona o 50%.

²⁵ W tym przypadku, chodzi o opłatę specjalną w przypadku braku podatku od wywozu śmieci, a decyzję w tym zakresie burmistrz przekazuje administracji podatkowej przed 1 stycznia roku podatkowego wykaz przedmiotowych lokali.

²⁶ Szerzej François Benchendikh, *Droit de la coopération intercommunale* (Paryż: Le Moniteur, 2013), 9 i n. oraz Clément Rouillier *L'intérêt communautaire des établissements publics de coopération intercommunale* (Paryż: Harmattan, 2013), 27 i n.

²⁷ Z kolei artykuł 1388 CGI odwołuje się do katastralnej wartości czynszowej (fr. *valeur locative cadastrale*) podatku od nieruchomości zabudowanych (fr. *taxe foncière sur les propriétés bâties*).

²⁸ Artykuł ten stanowi, iż wartość czynszowa dóbr pasywnych (fr. *biens passibles*) podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości zabudowanych, podatkiem mieszkaniowym lub dodatkowym podatkiem ustanowionym na tych samych podstawach jest ustalana zgodnie z zasadami określonymi w artykułach 1495 do 1508 CGI, dla każdej nieruchomości lub części nieruchomości przeznaczonej zwykle do odrębnego użytku.

Warto również nadmienić, iż zgodnie z pkt. II art. 1522 CGI gminy i ich publiczne zakłady współpracy międzygminnej, a także związki mieszane mogą zdecydować, w drodze uchwały podjętej na warunkach przewidzianych w ust. 1 pkt. II artykułu 1639 A bis, o ograniczeniu wartości czynszowych każdego lokalu do użytku mieszkalnego oraz każdego z ich budynków gospodarczych do kwoty, która nie może być niższa niż dwukrotność średniej wartości czynszu komunalnego lokali mieszkalnych^[29].

O ostatnim III punkcie cytowany wyżej przepis dodaje wyjątek od opisanego uprzednio pkt. II, w którym precyzuje się, iż w przypadku, gdy z wspomnianego ograniczenia wartości czynszowej korzysta publiczny zakład kooperacji międzygminnej z własną administracją podatkową, średnią wartość czynszową lokalu mieszkalnego można obliczyć na poziomie publicznego zakładu kooperacji międzygminnej lub związku. Określa się ją dzieląc łączną wartość czynszową lokali mieszkaniowych gmin wchodzących w skład publicznego zakładu współpracy międzygminnej z własną administracją podatkową lub związku (z wyłączeniem tzw. lokali wyjątkowych) przez liczbę odpowiadających tej wartości lokali.

Warto również zwrócić uwagę na zmienioną ustawą z 29 grudnia 2020, art. 1522 bis, nadający w swoich czterech punktach dodatkowe uprawnienia na rzecz gmin bądź publicznych zakładów kooperacji międzygminnej. Tak też pkt. I art. 1522 bis stanowi, że gminy i ich publiczne zakłady współpracy międzygminnej mogą ustanowić, na warunkach przewidzianych w ust. 1 części II artykułu 1639 A bis, tzw. część motywacyjną podatku (*fr. une part incitative*), w oparciu o ilość i ewentualnie rodzaj wytwarzanych odpadów, wyrażoną w objętości, wadze i liczbie wywozów. Część motywacyjna jest dodawana do części stałej ustalonej zgodnie z warunkami określonymi w artykułach 1521, 1522 i 1636 B undecies^[30].

Stawki części motywacyjnej są ustalane corocznie w drodze uchwały na warunkach przewidzianych w artykule 1639 A CGI, tak aby dochód z niej wynikający wynosił od 10% do 45% całkowitego dochodu z podatku^[31].

²⁹ Przeciętną wartość czynszu ustala się na warunkach przewidzianych w art. 1411 ust. 4 pkt. II i IV. Limit ten, pomniejszony o 50%, dotyczy dochodu netto określonego w art. 1388 CGI.

³⁰ Część motywacyjną ustala się poprzez pomnożenie ilości odpadów wytworzonych dla każdego lokalu podlegającego opodatkowaniu w roku poprzedzającym opodatkowanie przez jedną lub więcej taryf na jednostkę ilości wytworzonych odpadów.

³¹ Kwoty tych taryf mogą się różnić w zależności od rodzaju odpadów lub metody ich odbioru. Co istotne, gmina lub publiczny zakład współpracy międzygminnej

Ponadto, gdy ilość wytworzonych odpadów jest znana globalnie dla zbioru lokali, ale nie jest znana indywidualnie dla poszczególnych lokali tego zbioru, jest ona rozdzielana między nimi przez gminę proporcjonalnie do ich wartości czynszowej gruntu użytej do ustalenia podatku od odpadów z gospodarstw domowych^[32].

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej warto zwrócić uwagę na ustanowienie w art. 1522bis punktu I bis, który stanowi wyjątek od dyspozycji przewidzianych w punkcie I tego artykułu. Stanowi on, iż w drodze odstępstwa gminy i ich publiczne zakłady współpracy międzygminnej mogą ustanowić motywacyjną część podatku w jednej lub więcej części ich terytorium, na warunkach przewidzianych w 1 części II artykułu 1639 A bis i na okres maksymalnie siedmiu lat^[33]. Dodatkowo, francuski ustawodawca precyzuje w art. 1522 bis pkt. II, że gminy i publiczne zakłady współpracy międzygminnej, na rzecz których pobierana jest część motywacyjna podatku, informują służby podatkowe, przed 15 kwietnia roku podatkowego, o wysokości wartości bezwzględnej części motywacyjnej podatku przypadającej na dany lokal w okresie za zeszły rok^[34]. Warto również zaznaczyć, że w przypadku zastosowania dyspozycji zawartych w art. 1522 bis artykuł 1524 CGI ma zastosowanie tylko do stałej części podatku, natomiast art. 1525 CGI w ogóle nie znajduje zastosowania.

Warto również nadmienić, że zgodnie z pkt. IV art. 1522 bis ewentualny spór dotyczący podstawy części motywacyjnej rozpoznaje beneficjent tego podatku^[35].

może, w drodze uchwały podjętej na warunkach przewidzianych w ust.1 pkt. II art. 1639 A bis, zwolnić nowe budowle i przebudowy z części motywacyjnej na okres roku przypadający po dacie ich ukończenia.

³² W tym wypadku również znajduje zastosowanie zasada, iż część motywacyjna jest dodawana do części stałej ustalonej zgodnie z warunkami określonymi w artykułach 1521, 1522 i 1636 B undecies.

³³ Po upływie tego okresu część motywacyjna zostaje rozszerzona na całe terytorium, chyba że gmina lub publiczny zakład współpracy międzygminnej odwoła ją w drodze narady podjętej na tych samych warunkach.

³⁴ W przypadku braku przekazania tych organom podatkowym przed 15 kwietnia, elementy i dane użyte do ustalenia podatku za poprzedni rok zostają ponownie wykorzystane.

³⁵ W przypadku nieprawidłowego opodatkowania, wynikające z tego zmniejszenie podatku jest regulowane przez gminę lub publiczny zakład współpracy międzygminnej zgodnie z art. L. 2332-2 i L. 3332-1-1 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego.

W kolejnym artykule 1523 CGI doprecyzowano, że podatek jest nakładany w imieniu właścicieli lub użytkowników i płatny w stosunku do nich oraz głównych najemców tych budynków. Urzędnicy służby cywilnej oraz pracownicy cywilni lub wojskowi zakwaterowani w budynkach należących do państwa, departamentów, gmin lub jednostek publicznych, naukowych, oświatowych lub pomocowych, i zwolnieni z podatku od nieruchomości zabudowanych, podlegają imiennemu opodatkowaniu. To samo dotyczy mieszkańców budynków tymczasowych wzniesionych na mocy Zarządzenia Nr 45-609 z dnia 10.04.1945 r. w sprawie prac przygotowawczych do odbudowy.

Ponadto, zgodnie z art. 1524 CGI, w przypadku wakatu (braku odpowiedzi) trwającego dłużej niż trzy miesiące, na zgłoszoną skargę na warunkach przewidzianych w takim przypadku, w zakresie podatku od nieruchomości, może być udzielone zwolnienie lub obniżenie podatku. Natomiast w myśl art. 1525 CGI w gminach, w których łączna liczba mieszkańców nie przekracza 5 000 mieszkańców, obrady rad gmin dotyczące podatku od wywożenia odpadów z gospodarstw domowych mogą przewidywać, że łączne wpływy z tego podatku zostaną rozdzielone między właścicieli budynków podlegających opodatkowaniu zgodnie ze skalą uwzględniającą rzeczywistą wartość czynszową tych budynków i warunki ich użytkowania^[36]. Ostatni z artykułów generalnego kodeksu podatków odnoszący się do podatku od wywozu śmieci, tzn. art. 1525 CGI, stanowi, że dodatkowe tytuły do pobory podatku^[37] mogą być ustalone na podstawie stanu faktycznego na dzień 1 stycznia roku podatkowego.

³⁶ Dekret ministra do spraw wewnętrznych oraz ministrów gospodarki i finansów określa sposób ustalenia tej skali oraz relacje, jakie należy ustalić między wysokością składek w odniesieniu do różnych kategorii budynków.

³⁷ *Fr. rôles* – tzn. tytuły, pod którymi księgowi publiczni prowadzą i dążą do poboru podatku dochodowego, lokalnych podatków bezpośrednich i podobnych podatków. Jest to wykaz podatników podlegających opodatkowaniu, obejmujący dla każdego z nich podstawę opodatkowania, rodzaj składek i podatków, stawkę podatku oraz wysokość składek.

4 | Opłata od wywozu śmieci z gospodarstw domowych

Co istotne, obok opisanego wyżej podatku (fr. *taxe*, tzw. TEOM) od wywozu śmieci z gospodarstw domowych istnieje również opłata z tego tytułu (fr. *redevance*, tzw. REOM). Co prawda zgodnie z raportem z 2014 roku^[38], sporządzonym na zlecenie Senatu Republiki francuskiej, 97% gmin pobierało opisany wyżej podatek lub opłatę, jednak 90% populacji francuskiej jest dotknięta tylko i wyłącznie podatkiem a nie opłatą. Owa opłata (*redevance d'enlèvement des ordures ménagères*) jest obciążeniem podatkowym, którą pobierają zasadniczo wspólnoty gmin, w ramach których gromadzą się gminy słabo zaludnione. REOM została wprowadzona ustawą z 1975 roku i uregulowana w art. L. 2333–76 Generalnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*).

Zgodnie z wyżej wymienionym artykułem gminy i publiczne instytucje współpracy międzygminnej, które korzystają z kompetencji przewidzianych w art. L. 2224–13, mogą wprowadzić opłatę za zbieranie odpadów z gospodarstw domowych naliczaną na podstawie świadczonej usługi, o ile zapewniają co najmniej zbieranie odpadów z gospodarstw domowych; gdy gminy zapewniają przynajmniej pobór, a resztę kompetencji do likwidacji przekazują publicznemu instytucjom współpracy międzygminnej.

Opłatę ustala właściwe zgromadzenie organu samorządu terytorialnego lub instytucji publicznej, która ustala jej stawkę. Stawka ta może, ze względu na specyfikę siedliska, obejmować część stałą, która nie przekracza kosztów nieproporcjonalnych. Ta stała część może również obejmować koszty odpowiadające minimalnej liczbie zbiórek lub minimalnej ilości odpadów z gospodarstw domowych i podobnych. Taryfa ta może przewidywać, w przypadku domów składających się z zabudowy pionowej lub podmiejskiej, opłatę ogólną obliczaną na podstawie liczby mieszkańców lub masy wytwarzanych odpadów wyrażonej objętością lub wagą. Osoba prawna lub fizyczna odpowiedzialna za zarządzanie miejscem zamieszkania jest wówczas uznawana za użytkownika usługi publicznej i dzieli całkowitą opłatę między gospodarstwami domowymi. Tak wyznaczona opłata jest pobierana przez jednostkę samorządu terytorialnego lub zakład

³⁸ Rapport d'information n° 323 (2013–2014) de Jean Germain et Pierre Jarlier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 janvier 2014.

współpracy międzygminnej, lub w drodze specjalnego upoważnienia właściwego zgromadzenia organu samorządu terytorialnego, przez sprzedawcę tych usług.

5 | Podsumowanie

Zmiany w sposobie naliczania oraz poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Polsce wzbudziło szereg dyskusji nad zasadnością przyjętego modelu. W tym kontekście jednym z elementów merytorycznej i naukowej dyskusji może być odwołanie się do komparatystyki prawniczej^[39] i tym samym analiza stosownych regulacji prawa francuskiego w tym zakresie. *Comparative law*, często określane w nauce polskiej mianem prawa porównawczego, stanowi zarówno naukę, metodę badawczą oraz efekty badań uzyskanych z zastosowania metody komparatystycznej^[40].

Reforma jaka została wprowadzona w 2021 roku w Polsce miała na celu ograniczenie wzrostu kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi, dlatego też ukazanie rozwiązań jakie istnieją we Francji, a które zostały znacznie wcześniej wprowadzone, może przyczynić się do wyprowadzenia dalszych argumentów w procesie oceny zasadności i skuteczności regulacji w Polsce wprowadzonych. Dość powiedzieć, że obowiązkowa segregacja odpadów komunalnych została wprowadzona we Francji co najmniej pięć lat wcześniej niż w Polsce, zatem wiele regulacji zostało już od tego czasu poddanych weryfikacji w praktyce.

Istotną różnicą między regulacjami polskimi a francuskimi jest fakt, że ustawodawca nad Sekwaną pozostał przy klasycznej konstrukcji podatku od wywozu śmieci z gospodarstw domowych (*Taxe d'enlèvement des ordures ménagères*, tzw. TEOM), którego sposób wyliczenia nie jest uzależniony od poziomu zużywanej wody. Otwartym pozostaje pytanie, czy ten niewątpliwie bardziej skomplikowany system nie jest jednak bardziej sprawiedliwy dla podatników, mając na względzie fakt, że nie zawsze ilość zużywanej

³⁹ Roman Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 25 i n.

⁴⁰ Iwona Szymczak, „Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2014): 37–38.

wody jest bezpośrednio powiązana z ilością generowanych przez dane gospodarstwo domowe odpadów komunalnych. Warto jednak odnotować, że poza wspomnianym podatkiem francuski ustawodawca zachował dodatkowo instytucję opłaty od wywozu śmieci z gospodarstw domowych (*redevance d'enlèvement des ordures ménagères*, tzw. REOM), co z punktu widzenia przejrzystości danego systemu podatkowego jest trudne do zrozumienia. Co prawda rola tej opłaty jest marginalna w stosunku do podatku, niemniej jednak brak jasnego rozgraniczenia między tymi kontrybucjami i pozostawienie swoistego wyboru jednostkom samorządu terytorialnego w tym zakresie oceniane jest przez autora niniejszego opracowanie negatywnie. Odnotować należy jednak, że powyższy zabieg w doktrynie francuskiej tłumaczony jest zaufaniem do autonomii jednostek samorządu terytorialnego oraz postulatem personalizacji opodatkowania lokalnego, którego najlepszym wyrazem są opisane we wstępie niniejszej pracy konstrukcje innych fakultatywnych i obowiązkowych podatków gminnych, do których we Francji zalicza się wywozu śmieci z gospodarstw domowych.

Bibliografia

- Benchendikh François, *Droit de la coopération intercommunale*. Paryż: Le Moniteur, 2013.
- Budziarek Magdalena, Aneta Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Jeziarska-Markocka Agnieszka, Michał Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck 2021.
- Kałużny Adam, *Opodatkowanie infrastruktury podatkiem od nieruchomości*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Machowska Aleksandra, Krzysztof Wojtyczek, *Prawo francuskie*, t. II. Kraków: Zakamycze, 2005.
- Mariański Michał, „Formy innych fakultatywnych podatków gminnych w świetle regulacji francuskiego Generalnego kodeksu podatków” *Studia Prawnoustrojowe* nr 55 (2022): 225–235. <https://doi.org/10.31648/sp.7497>.
- Mariański Michał, „Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych” *Prawo i Więź*, nr 35 (2021): 128–139. <https://doi.org/10.36128/priw.vi35.249>.

- Mariański Michał, „Inne obowiązkowe podatki gminne we Francji według francuskiego Generalnego Kodeksu Podatków” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XXIX (2021): 193–211. <https://doi.org/10.12775/SIT.2021.029>.
- Nowecki Grzegorz, „Charakterystyka systemu katastralnego oraz systemu opodatkowania nieruchomości we Francji”, [w:] *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, red. Leonard Etel. 25–56. Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, 2003.
- Rouillier Clément, *L'intérêt communautaire des établissements publics de coopération intercommunale*. Paryż: Harmattan, 2013.
- Szymczak Iwona, „Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2014): 37–50. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2014.76.3.3>.
- Tokarczyk Roman, *Komparatystyka prawnicza*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Zarka Jean-Claude, *Fiscalité locale. Une présentation rigoureuse des impôts locaux*. Paryż: Gualino, 2020.

