



Zbigniew Bukowski

 <https://orcid.org/0000-0003-0814-4028>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
Polska

## Problematyka różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na rodzaj zabudowy w przypadku metody od gospodarstwa domowego

---

---

### 1. Wstęp

Problematyka wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma znaczenie niezmiernie istotne społecznie i gospodarczo. Z racji wprowadzenia w ostatnich kilkunastu miesiącach radykalnych podwyżek owych opłat ich tematem zaczęto się szerzej interesować, również w mediach. Zagadnienie to doczekało się też opracowań naukowych<sup>1</sup>, lecz z powodu jego

---

<sup>1</sup> Najbardziej kompleksowo omówione zostało ono w: T. Lewandowski, R. Sowiński, *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020. Zob. też: G. Radecki, *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 19–38; A. Barczak, E. Kowalewska, *Oplaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 8, s. 27–45; M. Goleń, *Problemy kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2014, z. 138, s. 125–141 (notabene, numer w całości dotyczy problematyki gospodarowania odpadami komunalnymi); A. Krzywoń, *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2/4, s. 11–23.

złożoności nie wszystkie kwestie szczegółowe zostały dotychczas wyczerpująco zanalizowane. Jednej z takich kwestii poświęcono niniejszy artykuł.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest przedmiotem regulacji w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>2</sup>. Zasadniczo może być ona różnicowana ze względu na powierzchnię lokalu mieszkalnego, liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbieranie odpadów z terenów wiejskich lub miejskich oraz rodzaj zabudowy<sup>3</sup>. Nie ma jasności, czy to ostatnie kryterium dotyczy także metody od gospodarstwa domowego. Takie rozwiązanie przyjęła Rada m.st. Warszawy w uchwałach z dnia 12 grudnia 2019 r.:

- nr XXV/671/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności<sup>4</sup>;
- nr XXIV/676/2019 w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne<sup>5</sup>.

Wyrokiem z dnia 27 stycznia 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność uchwały nr XXIV/676/2019 w części, tj. w zakresie § 1 pkt 1 oraz § 2 pkt 1 i 2, z uwagi na uchwalenie przez Radę m.st. Warszawy dwóch stawek dotyczących gospodarstwa domowego. Sąd przyjął, że „kryteria różnicowania w zależności od tego, z jakich terenów odbierane są odpady, albo od rodzaju zabudowy przystają do metod określonych zarówno w ust. 1, jak i ust. 2 art. 6j. Pomimo to nie mogą być one stosowane do metody określonej w ust. 2 art. 6j [tj. od gospodarstwa domowego – Z.B.], gdyż treść tego przepisu wyklucza różnicowanie stawek. Ustawodawca zdecydował, że w przypadku metody od gospodarstwa domowego powinna być uchwalona jedna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami”<sup>6</sup>.

Zagadnienie zbadane i przedstawione w artykule dotyczy właśnie wątpliwości, jaka powstaje przy wyborze sposobu ustalenia opłaty od gospodarstwa domowego, mianowicie czy dopuszczalne jest w takiej sytuacji różnicowanie gospodarstw domowych w zależności od tego, czy prowadzone są w budynku jednorodzinnym, czy w budynku wielolokalowym. W pierwszej kolejności należy dokonać analizy historycznej zmian w przepisach ustawy, które odnoszą się do owej tematyki. Dalej zostaną zastosowane różne wykładnie rzeczowo-

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm. [dalej: u.u.c.p.g.].

<sup>3</sup> Zob. M. Bajor-Stachańczyk, *Możliwość wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1 (65), s. 232–236.

<sup>4</sup> Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 15291.

<sup>5</sup> Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 15293.

<sup>6</sup> Sygn. III SA/Wa 867/20, orzeczenie na dzień 28.08.2021 r. nieprawomocne.

nych przepisów, a wreszcie nastąpi ich analiza w kontekście wybranych zasad konstytucyjnych.

## **2. Zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w odniesieniu do art. 6j ust. 1, ust. 2 i ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 i ust. 2**

Art. 6j ust. 1, w brzmieniu: „W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość albo
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

– oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1<sup>7</sup>,

wprowadzony został do u.u.c.p.g. ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>.

Ta sama nowelizacja dodała ust. 2 w brzmieniu: „W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”. Nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy stanowiło wprowadzenie w ust. 2 wyjątku w stosunku do zasad określonych w ust. 1. Stworzono możliwość uchwalenia stawki opłaty od gospodarstwa domowego, co nie było dopuszczalne na mocy samego ust. 1. Skądinąd warto także zwrócić uwagę na niewłaściwe usytuowanie ust. 2, poświęconego kwestii stawek opłat, gdyż art. 6j co do zasady dotyczy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a dopiero art. 6k – stawek opłat.

Analiza art. 6j ust. 1 i ust. 2 nie może być oderwana od analizy art. 6k ust. 1, który został wprowadzony w brzmieniu: „Rada gminy w drodze uchwały:

- 1) dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty;
- 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności”.

Powyższe przepisy zostały zmienione ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>8</sup>. Znoweli-

---

<sup>7</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 228.

zowano wówczas art. 6j ust. 1, dodano ust. 2a w art. 6j oraz znowelizowano art. 6k.

Art. 6j ust. 1 otrzymał następujące brzmienie: „W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

– oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1”.

Zmiana ta z perspektywy interesującego nas zagadnienia nie ma znaczenia.

Ponadto do art. 6j wprowadzono ust. 2a w brzmieniu: „Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”.

Jeśli chodzi o zmiany w art. 6k, to ust. 1 pkt 1 otrzymał brzmienie: „[...] dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy”. Ponadto dodano ust. 4 w brzmieniu: „Rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat”.

Owa nowelizacja pozwoliła więc na różnicowanie stawek opłat (poprzez dodanie w art. 6j ust. 2a). Nie dokonano przy tym zmiany w art. 6j ust. 2, czyli pozostawiono tam regulację mówiącą o jednej stawce opłaty. Potwierdzeniem możliwości różnicowania stawek opłat, o których mowa w art. 6j ust. 1 i 2, było wprowadzenie ust. 4 w art. 6k, co skutkowało istnieniem w ustawie dwóch norm: przewidującej jedną stawkę opłaty (w art. 6j ust. 2) oraz dopuszczającej różnicowanie tej stawki (w art. 6k ust. 4 w związku z art. 6j ust. 2a).

Kolejna nowelizacja omawianych przepisów nastąpiła ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>, w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r.<sup>10</sup> Zmieniono wówczas art. 6k ust. 4 przez nadanie mu następującego brzmienia: „Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty

<sup>9</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 87.

<sup>10</sup> Sygn. K 17/12, Dz.U. z 2013 r. poz. 1593.

uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.)”. Zmiana ta nie została zaproponowana w pierwotnym projekcie ustawy (druk nr 2377)<sup>11</sup>, wobec czego brak jest odniesienia do niej w uzasadnieniu.

Z zapisu przebiegu posiedzenia dwóch sejmowych komisji: Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 145) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 292) w dniu 25 września 2014 r.<sup>12</sup>, w trakcie prac w ramach I czytania, gdy poseł Tadeusz Arkit zgłosił takie brzmienie przepisu, wynika, że jego jedynym uzasadnieniem było dostosowanie art. 6k do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., a nie pozbawienie gmin możliwości różnicowania stawek w przypadku, o którym mowa w art. 6j ust. 2a. Podkreślić przy tym trzeba, że wyrok TK tej kwestii nie dotyczył, mimo iż jeden z jego elementów stanowiło rozpoznanie wniosku grupy posłów z 8 maja 2013 r. o zbadanie zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z 13 września 1996 r. – w brzmieniu nadanej ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – z art. 2, art. 20, art. 84 i art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. W odniesieniu do art. 6j ust. 2a Trybunał orzekł, iż jest on zgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Natomiast w odniesieniu do art. 6k ust. 4 orzekł, że w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego, oraz w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Na tle przedstawionych nowelizacji należy zadać pytanie, w jakim stopniu zmiana brzmienia art. 6k ust. 4 pozwala na zmianę wykładni art. 6j ust. 2a w ten sposób, że całkowicie odrzucona zostanie możliwość różnicowania stawek opłat w przypadku wyboru metody od gospodarstwa domowego. W moim przekonaniu przyjęcie takiego stanowiska trzeba uznać za błędne, co w dalszej części artykułu znajdzie szczegółowe uzasadnienie.

Ostatnich zmian w omawianych przepisach dokonano ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>13</sup>. Znowelizowano wówczas art. 6j ust. 2a przez dodanie w nim drugiego zdania w brzmieniu: „Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty”. Kwestia ta nie ma dla analizowanego tutaj zagadnienia znaczenia pierwszorzędnego, ponieważ zastosowanie

---

<sup>11</sup> Dostępny na stronie Sejmu RP: <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2377> [dostęp: 28.08.2021].

<sup>12</sup> Dostępny na stronie Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?skrn=OSZ-145> [dostęp: 28.08.2021].

<sup>13</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1579.

owej regulacji jest tylko pochodną zastosowania całego ust. 2a do gospodarstw domowych.

### **3. Różnicowanie stawki w przypadku metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g.**

Problem różnicowania stawki w razie wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. pojawia się w odniesieniu do literalnego brzmienia tego przepisu („W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”) w kontekście dopuszczalnego w art. 6j ust. 2a różnicowania stawek.

W związku z powyższym rodzą się pytania:

- 1) czy art. 6j ust. 2a zezwala na różnicowanie stawki także w przypadku, o którym mowa w art. 6j ust. 2;
- 2) czy możliwa jest inna niż literalna wykładnia art. 6j ust. 2.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to na odpowiedź twierdzącą wskazywałaby aktualna lokalizacja tego przepisu. Usytuowanie ust. 2a w strukturze art. 6j dopuszcza zastosowanie go do wszystkich wcześniejszych przepisów zawartych w owym artykule. Gdyby ust. 2a miał dotyczyć wyłącznie ust. 1, to powinien zostać wprowadzony jako ust. 1a. Jak wynika jednak z analizowanych w orzecznictwie uzasadnień wprowadzenia do ustawy ust. 2a w art. 6j, zakładano jego zastosowanie również do ust. 2 (świadczą o tym chociażby wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>14</sup>, w których odwołano się do posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP VII kadencji z dnia 3 stycznia 2013 r.). Od tego czasu nie zaistniały żadne względy społeczne ani ekonomiczne, które skłaniałyby do odrzucenia takiego stanowiska. Brak też jakiegokolwiek celowego działania organów władzy ustawodawczej czy władzy wykonawczej (w zakresie przedkładanych projektów ustaw), które zmierzałyby do niedopuszczenia do różnicowania stawki w odniesieniu do gospodarstw domowych. Z lokalizacji ust. 2a w art. 6j wnioskowałbym więc, iż obejmuje on także możliwość różnicowania stawki opłaty określonej w ust. 2 tego artykułu.

---

<sup>14</sup> Np. wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., sygn. II FSK 16/16, LEX nr 2064744; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2016 r., sygn. II FSK 3231/15, LEX nr 2033618.

Powyższy argument wzmacniają zarówno wykładnia systemowa, jak i wykładnia celowościowa (teleologiczna) art. 6j ust. 2a. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 1998 r.<sup>15</sup> stwierdził, że wolno odstąpić od znaczenia literalnego (potocznego) danego przepisu, gdy pozostaje ono w oczywistym konflikcie lub w sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, gdy prowadzi do absurdalnych konsekwencji z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego bądź do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć albo pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi. Z potencjalnymi tego typu sytuacjami mamy do czynienia w przypadku analizy możliwości wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. oraz zastosowania przepisu art. 6j ust. 2a u.u.c.p.g. i zróżnicowania stawki opłaty. Czy istnieją przesłanki przemawiające za obciążeniem kosztami odbioru odpadów komunalnych z zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej gospodarstw domowych z budynków mieszkalnych wielolokalowych? Nie ulega wątpliwości, że koszt odbioru odpadów z zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej jest wyższy niż z budynków mieszkalnych wielolokalowych. Nie wydaje się, aby można było podać jakiegokolwiek racjonalne argumenty środowiskowe, społeczne lub gospodarcze za takim obciążeniem.

#### **4. Różnicowanie stawki w przypadku wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty od gospodarstwa domowego a niektóre konstytucyjne zasady ustrojowe**

W kontekście przytoczonych argumentów natury systemowej należy przeanalizować, w jakim stopniu zakaz różnicowania stawki w razie wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. jest zgodny z niektórymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą proporcjonalności oraz zasadą zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej<sup>16</sup>. Podkreślić tutaj można w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego

---

<sup>15</sup> Sygn. I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7.

<sup>16</sup> Zob. P. Wróbel, *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 1 (8), s. 135–150; S. Kowalczyk, *Państwo a problem sprawiedliwości społecznej*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2009, nr 1, s. 171–178.

z dnia 12 lipca 2012 r.<sup>17</sup>, że treść zasady sprawiedliwości społecznej „z jednej strony wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych<sup>18</sup> oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych<sup>19</sup>, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego<sup>20</sup>”. W analizowanej tutaj sytuacji jest to kwestia przesłanek (zwłaszcza społecznych) przemawiających za obciążeniem kosztami odbioru odpadów komunalnych z zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej gospodarstw domowych z budynków mieszkalnych wielolokalowych.

Następną zasadą, na którą trzeba zwrócić uwagę w kontekście wyprowadzenia z przepisów ustawy ewentualnego zakazu różnicowania stawki w przypadku wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g., jest zasada proporcjonalności<sup>21</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wska-

<sup>17</sup> Sygn. P 24/10, Dz.U. z 2012 r. poz. 841.

<sup>18</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; z dnia 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z dnia 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4; z dnia 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; z dnia 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213; z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; z dnia 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30; z dnia 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; z dnia 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51; z dnia 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64; z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173; z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46; z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9; z dnia 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57; z dnia 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80.

<sup>19</sup> Zob. wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; zob. też wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9.

<sup>20</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; z dnia 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; z dnia 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64; z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46; z dnia 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57.

<sup>21</sup> Zob. na temat tej zasady: E. Łętowska, *Wprowadzenie do problematyki proporcjonalności*, w: *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*,



zywał, że zasada ta nie dotyczy jedynie sytuacji, kiedy dochodzi do bezpośredniego ograniczenia konkretnych praw lub wolności obywatela, ale powinna mieć zastosowanie również wtedy, gdy na obywatela lub inny podmiot prawa nakłada się obowiązek. W takich sytuacjach ciężar, a szczególnie dolegliwość obowiązku powinny pozostawać w adekwatnym związku z rezultatem oczekiwanym przez prawodawcę<sup>22</sup>. Należy wówczas zbadać trzy istotne zagadnienia: po pierwsze, czy oceniana regulacja prawna jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, po drugie, czy jest niezbędna w celu ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym się wiąże, i po trzecie, czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny. Według mnie w odniesieniu do wyprowadzenia z przepisów u.u.c.p.g. zakazu różnicowania stawki, jeśli gmina wybierze metodę obliczania opłaty od gospodarstwa domowego, ten test proporcjonalności ma wynik negatywny. Nie jest zgodne z interesem publicznym ani też celowe obciążanie nadmiernymi ciężarami publicznymi tych właścicieli nieruchomości, którzy nie odpowiadają za zwiększone koszty odbioru od nich odpadów komunalnych, takie zaś zwiększone koszty występują w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>23</sup>.

Kolejną konstytucyjną zasadą, którą należy przywołać w kontekście wyprowadzenia ewentualnego zakazu różnicowania stawki opłaty w razie wyboru przez radę gminy metody jej obliczania od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2, jest zasada zrównoważonego rozwoju. Za jej element w analizowanym przypadku uznałbym zasadę „zanieczyszczający płaci” jako kluczową regułę odnoszącą się do kosztów korzystania z gospodarczych zasobów środowiskowych.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane w fundamentalnym akcie polskiego prawa ekologicznego, czyli ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>24</sup>, w art. 3 pkt 50. Przez „zrównoważony rozwój” rozumie się taki „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

---

red. P. Szymaniec, Wydawnictwo PWSZ im. Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2015; M. Szydło, *Komentarz do art. 31*, w: *Konstytucja RP*, T. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

<sup>22</sup> Zob. wyrok TK z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 9.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

W definicji tej można wyodrębnić konkretną normatywną treść – zgodnie z nią zrównoważony rozwój oznacza specyficzny rozwój społeczno-gospodarczy, ze wskazanym celem i o określonym charakterze. Celem jest zagwarantowanie warunków do zaspokajania potrzeb przez ludzi. Podejmowane w związku z tym działania chroniące środowisko przyrodnicze nie mają chronić przyrody jako wartości samej w sobie, ale jako środowisko zaspokajające ludzkie potrzeby. W świetle definicji nie chodzi o wszelkie potrzeby, lecz wyłącznie podstawowe. Oczywiście, ich sprecyzowanie jest zadaniem trudnym – zwłaszcza że mają one dotyczyć zarówno społeczności, jak i obywateli. W obu przypadkach można pomocniczo wykorzystać tutaj przepisy konstytucyjne odnoszące się do praw i wolności powszechnych i obywatelskich, chociaż wydaje się, że potrzeby społeczności mogą być regulowane także w inny sposób – czy to na drodze ustawowej, czy innymi aktami uchwalanymi przez prawnie określonych przedstawicieli danej społeczności, w tym dokumentami politycznymi. Opierając się na nich, do podstawowych potrzeb zaliczyć można m.in.: posiłki i ubrania, mieszkanie, zaopatrzenie w wodę i kanalizację, odbiór odpadów komunalnych, dostęp do opieki zdrowotnej, prawo do pracy, prawo do środowiska. Rzecz jasna, w ich obrębie występują rozmaite niuanse – posiłki, ale nie musi oznaczać to żywienia np. rzadkimi gatunkami roślin i zwierząt; praca, ale nie każda, lecz zgodna z wymogami zrównoważonego rozwoju, itd.<sup>25</sup>

Przenosząc owe rozważania na grunt rozpatrywanego zagadnienia, uznałbym, że brak możliwości zróżnicowania stawki w razie wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty od gospodarstwa domowego powoduje, iż niektórzy właściciele nieruchomości ponoszą nieadekwatne opłaty w stosunku do kosztów zagospodarowania wytworzonych przez nich odpadów komunalnych. Nieadekwatność ta nie ma jednak żadnego gospodarczo-środowiskowego uzasadnienia, nie zmierza także do osiągnięcia żadnego z celów hierarchii gospodarki odpadami określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>26</sup>. Co więcej, może powodować niezrównoważone (środowiskowo, gospodarczo i społecznie) korzystanie z usługi odbioru odpadów komunalnych, gdyż bez związku z jej kosztami. Koszty te przekształcają się w ogólnospołeczne, a nie indywidualne, zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

---

<sup>25</sup> Zob. Z. Bukowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 449–455.

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.

## 5. Wnioski

Podsumowując, przyjąłbym, że w razie wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. dopuszczalne jest różnicowanie stawki opłaty, w tym z uwagi na rodzaj zabudowy. Możliwość różnicowania stawki opłaty przez zastosowanie przepisu art. 6j ust. 2a wynika z usytuowania owej regulacji w art. 6j, co powoduje, iż przesłanki w niej określone odnoszą się do ust. 1 i ust. 2. Ponadto możliwość różnicowania stawki przez zastosowanie przepisu art. 6j ust. 2a w przypadku wyboru takiej metody obliczania opłaty wynika z wykładni systemowej i celowościowej (teleologicznej) art. 6j ust. 2a w kontekście całego art. 6j. Odstąpienie od wykładni literalnej danego przepisu uzasadnione jest jego pozostawianiem w oczywistej sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu oraz prowadzeniem do absurdalnych konsekwencji z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego bądź do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy kosztami odbioru odpadów komunalnych z zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej obciąża się gospodarstwa domowe z budynków mieszkalnych wielolokalowych. Na dodatek wprowadzenie *de facto* zakazu różnicowania stawki opłaty w przypadku wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. jawi się jako niezgodne z niektórymi zasadami konstytucyjnymi: zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą proporcjonalności oraz zasadą zrównoważonego rozwoju.

Do powyższego wniosku przychylił się ustawodawca, który ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach<sup>27</sup> dokonał zmiany art. 6j ust. 2 polegającej na wykreśleniu wyrazu „jedną”, co powinno już w sposób niebudzący wątpliwości umożliwić różnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego z uwagi na rodzaj zabudowy<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Ustawa oczekuje na opublikowanie w „Dzienniku Ustaw”.

<sup>28</sup> W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano właśnie na to, że sądy kwestionowały orzeczeniami możliwość różnicowania stawek opłat dla gospodarstw domowych.

## Literatura

- Bajor-Stachańczyk M., *Możliwość wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1 (65), s. 232–236.
- Barczak A., Kowalewska E., *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 8, s. 27–45.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Goleń M., *Problemy kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2014, z. 138, s. 125–141.
- Kowalczyk S., *Państwo a problem sprawiedliwości społecznej*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2009, nr 1, s. 171–178.
- Krzywoń A., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2/4, s. 11–23.
- Lewandowski T., Sowiński R., *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Łętowska E., *Wprowadzenie do problematyki proporcjonalności*, w: *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, red. P. Szymaniec, Wydawnictwo PWSZ im. Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2015, s. 15–22.
- Radecki G., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 19–37.
- Szydło M., *Komentarz do art. 31*, w: *Konstytucja RP*, T. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Saffjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Wróbel P., *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 1 (8), s. 135–150.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Zbigniew Bukowski

### **Problematyka różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na rodzaj zabudowy w przypadku metody od gospodarstwa domowego**

#### Streszczenie

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi może być w Polsce różnicowana ze względu na takie uwarunkowania jak m.in. powierzchnia lokalu mieszkalnego czy liczba mieszkańców. W artykule analizowany jest problem, czy dotyczy to także stawek w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego.

Słowa kluczowe: odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zbigniew Bukowski

### **The issue of differentiation of the municipal waste management fee rates per household depending on the type of building development**

#### Summary

The fee for municipal waste management in Poland may be differentiated due to such conditions as, inter alia, the area of the dwelling or the number of residents. The problem analyzed in the paper is whether it also applies to the fee when choosing the method of its determination per household.

Key words: municipal waste, fee for municipal waste management

Збигнев Буковский

### **Проблематика дифференцирования ставок оплаты за обращение с коммунальными отходами с домохозяйства в зависимости от типа строения**

#### Резюме

Плата за обращение с коммунальными отходами в Польше может варьироваться, в частности, от таких условий, как площадь жилого помещения и количество проживающих. В статье анализируется проблема, распространяется ли это также на оплату при выборе метода определения ее размера с домохозяйства.

Ключевые слова: коммунальные отходы; сбор за обращение с коммунальными отходами

Zbigniew Bukowski

### **Il problema della differenziazione delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani per famiglia a seconda del tipo di sviluppo edilizio**

#### Sommario

La tassa per la gestione dei rifiuti urbani può essere differenziata in Polonia a seconda di fattori come la superficie di un'abitazione o il numero di residenti. Il problema analizzato nel documento è se questo si applica anche alla tassa quando si sceglie un metodo di determinazione per famiglia.

Parole chiave: rifiuti urbani, tassa per la gestione dei rifiuti urbani