



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DGO-OK.0500.7.2026.IR
4249350.17183261.13943889
Warszawa, 26-02-2026

Dotyczy: odpowiedź na interpelację Pana Posła Grzegorza Gaży (K10INT15359)

Temat: w sprawie dokonania wykładni i przyjęcia jednolitej praktyki interpretacyjnej w zakresie niektórych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją nr K10INT15359 Pana Posła Grzegorza Gaży, poniżej przedstawiam odpowiedź w zakresie kompetencji Ministra Klimatu i Środowiska.

Jaka jest według Ministerstwa właściwa wykładnia przepisów art. 6c, 6h, 6i i 6m niniejszej ustawy?

Zakres i konstrukcja obowiązków w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi wynikają w szczególności z następujących przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹ (dalej: u.c.p.g.):

- Art. 6c u.c.p.g. określa zakres podmiotowy systemu, wskazując, że z mocy ustawy obejmuje on nieruchomości zamieszkałe, a nieruchomości niezamieszkałe – wyłącznie wtedy, gdy rada gminy podejmie stosowną uchwałę.
- Art. 6h u.c.p.g. ustanawia obowiązek ponoszenia opłaty przez właścicieli nieruchomości objętych systemem.
- Art. 6i u.c.p.g. reguluje moment powstania obowiązku ponoszenia opłaty oraz przypadki zmiany gminy właściwej do jej uiszczenia.

¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

- Art. 6m u.c.p.g. dotyczy obowiązku składania deklaracji oraz zasad rozliczania opłaty w przypadku zmiany danych mających wpływ na jej wysokość.

Przepisy te należy interpretować łącznie i spójnie, z uwzględnieniem celu ustawy, jakim jest objęcie opłatą wyłącznie nieruchomości faktycznie zamieszkałych lub takich, na których realnie powstają odpady komunalne.

Charakter opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zarówno przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jak i ich wykładnia dokonywana przez sądy administracyjne, jednoznacznie wskazują, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter funkcjonalny i ekwiwalentny – jest należna wyłącznie w sytuacji, gdy na danej nieruchomości faktycznie powstają odpady komunalne.

Czy intencją Prawodawcy było objęcie opłatą za odpady komunalne tylko nieruchomości zamieszkałych i takich na których powstają odpady komunalne?

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sposób wyraźny rozróżnia dwa zasadnicze typy nieruchomości objętych regulacją w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi: nieruchomości zamieszkałe oraz nieruchomości niezamieszkałe. Rozróżnienie to ma charakter materialnoprawny i bezpośrednio wpływa zarówno na objęcie nieruchomości gminnym systemem, jak i na sposób ustalania oraz poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przepisy w zakresie odbierania odpadów komunalnych wskazują, że gminy są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy². Ponadto gmina może postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których powstają odpady komunalne w związku z prowadzoną działalnością, użytkowaniem obiektu lub inną aktywnością³. Do tej kategorii mogą należeć m.in. obiekty usługowe, handlowe, administracyjne, cmentarze czy inne nieruchomości o charakterze niemieszkalnym. Jeżeli nieruchomości te objęte są gminnym systemem odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, ich właściciele są zobowiązani do złożenia deklaracji i ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zasadach określonych w ustawie, a gmina ma wówczas obowiązek zorganizować wywóz powstałych tam odpadów. Jeśli natomiast gmina nie zdecyduje o włączeniu do systemu nieruchomości niezamieszkałych, wówczas właściciel tego typu nieruchomości ma obowiązek zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W takim przypadku, przepisy omawianej ustawy nakładają obowiązek, aby umowa

² Art. 6c ust. 1 u.c.p.g.

³ Art. 6c ust. 2 ww. ustawy.

obejmowała odbiór wszystkich frakcji odpadów komunalnych⁴ zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie w danej gminie oraz w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁵.

Znaczenie pojęcia „zamieszkiwania” i powstawania odpadów

System gospodarowania odpadami komunalnymi oparty jest na zasadzie, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest ściśle powiązana z faktycznym powstawaniem odpadów na danej nieruchomości.

Pojęcie „zamieszkiwania” użyte w u.c.p.g. nie jest przy tym tożsame z pojęciem miejsca zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego⁶. Założenie takie wynika z celu regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którym jest zapewnienie odbioru odpadów komunalnych z tych nieruchomości, na których faktycznie przebywają (bytują) ludzie, a w związku z tym przebywaniem powstają odpady komunalne. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach celowo nie posłużono się więc kategorią „miejsce zamieszkania”, lecz wyłącznie pojęciem „zamieszkiwania”. Użycie tego pojęcia jest świadomym zabiegiem legislacyjnym wskazującym, że na gruncie tej ustawy żadnego znaczenia nie ma zamiar stałego pobytu, a znaczenie ma wyłącznie faktyczne przebywanie osoby na nieruchomości w danym miesiącu kalendarzowym w sposób umożliwiający zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych, co skutkuje wytwarzaniem odpadów komunalnych. Decydujące znaczenie ma zatem koncentracja aktywności życiowej w danym miejscu, a nie zamiar stałego pobytu czy formalny tytuł prawny⁷.

Na gruncie ustawy „powstawanie odpadów” oznacza natomiast konsekwencję faktycznego korzystania z nieruchomości, polegającego na zaspokajaniu bieżących potrzeb życiowych ludzi albo wykonywaniu czynności generujących odpady komunalne. Brak takiego korzystania wyłącza co do zasady możliwość obciążenia właściciela opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podkreślić należy, że powstawanie odpadów musi być realne, a nie hipotetyczne, i nie może być domniemywane wyłącznie na podstawie:

- samego istnienia budynku,
- możliwości zamieszkiwania,
- posiadania tytułu prawnego do nieruchomości,
- danych meldunkowych lub ewidencyjnych.

⁴ art. 6 ust. 1c ww. ustawy.

⁵ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. 2021 poz. 906).

⁶ Art. 25 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.).

⁷ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 8 maja 2017 r., sygn. I SA/GI 1160/16

Każda praktyka polegająca na naliczaniu opłat wyłącznie w oparciu o domniemania, bez ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego jest sprzeczna z celem ustawy oraz zasadami państwa prawa⁸.

Podstawowym trybem ustalenia opłaty jest deklaracja właściciela⁹, decyzja administracyjna określająca wysokość opłaty może być wydana dopiero w razie niezłożenia deklaracji lub powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do jej danych.

Podkreślenia wymaga, że nawet w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 60 u.c.p.g. organ gminy ma obowiązek:

- ustalić, czy na danej nieruchomości faktycznie powstają odpady,
- oprzeć rozstrzygnięcie na dostępnych danych i uzasadnionych szacunkach,
- respektować zasadę proporcjonalności i prawdy obiektywnej.

Moment powstania obowiązku naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Obowiązek naliczenia i uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje wyłącznie w odniesieniu do tych okresów rozliczeniowych, w których na danej nieruchomości faktycznie zachodzi zdarzenie uzasadniające objęcie jej systemem, tj. w szczególności zamieszkiwanie mieszkańca albo realne powstawanie odpadów komunalnych w związku z prowadzoną działalnością lub użytkowaniem nieruchomości, przy czym brak złożenia deklaracji skutkuje ustaleniem opłaty w drodze decyzji na podstawie art. 60 u.c.p.g., według danych i szacunków przyjętych przez organ, niezależnie od rzeczywistej ilości wytworzonych odpadów w tym okresie.

Czy Ministerstwo ma informację i monitoruje sytuacje i proces wydawania decyzji w zakresie naliczania opłat za odpady komunalne przez gminy?

Ministerstwo monitoruje funkcjonowanie gospodarki odpadami komunalnymi w ujęciu systemowym, analizuje sygnały o nieprawidłowościach, wyjaśnia wątpliwości interpretacyjne w drodze stanowisk i odpowiedzi, a w razie potrzeby podejmuje inicjatywy legislacyjne doprecyzowujące przepisy.

Należy zauważyć, że decyzje administracyjne wydawane przez gminy w ramach zadań własnych podlegają dwuinstancyjnej kontroli (głównie przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze) oraz sądowej kontroli administracyjnej.

Ponadto informuję, że aktualnie procedowany jest projekt zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (UD 252), który zakłada doprecyzowanie przepisów, uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz wprowadzenie możliwości dla samorządów stworzenia bardziej optymalnego systemu gospodarowania tymi odpadami, dostosowanego do lokalnych warunków. Obecnie Ministerstwo rozpatruje uwagi z konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień międzyresortowych, oraz uzgadnia zmiany przepisów wraz z przedstawicielami wszystkich korporacji

⁸ Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

samorządowych, tak aby projekt jak najszybciej został przekazany do dalszych etapów prac w rządowym procesie legislacyjnym

Z wyrazami szacunku

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/