

# **FINANSOWANIE SYSTEMU GOSPODAROWANIA ODPADAMI W GMINACH**

Tomasz Lewandowski, Robert Sowiński

---

---

# FINANSOWANIE SYSTEMU GOSPODAROWANIA ODPADAMI W GMINACH

Tomasz Lewandowski, Robert Sowiński

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 1 października 2019 r.*

Wydawca  
*Anna Kubuj-Kacperek*

Redaktor prowadzący  
*Adam Choiński*

Opracowanie redakcyjne  
*JustLuk*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Autorzy poszczególnych rozdziałów:  
Tomasz Lewandowski: I, V i VI  
Robert Sowiński: II–IV

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-075-7

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>9</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>11</b>
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Charakter opłaty za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi .....</b>	<b>13</b>
1.1. Opłata za odbiór odpadów komunalnych – quasi-podatek?.....	13
1.2. Przeznaczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	22
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Zasada samofinansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.....</b>	<b>27</b>
2.1. Definicja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – elementy tworzące system gospodarki odpadami komunalnymi.....	27
2.2. Źródła finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.....	31
2.2.1. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (źródła dochodów gminy).....	32
2.2.2. Rodzaje kosztów w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi i sposoby ich pokrywania .....	35
2.3. Samofinansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie .....	40

2.4. Finansowanie gospodarowania odpadami komunalnymi w związkach międzygminnych .....	46
2.4.1. Tworzenie się „odpadowych” związków międzygminnych.....	46
2.4.2. Zasady finansowania związków międzygminnych.....	47
2.4.3. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w systemie finansowym „odpadowych” związków międzygminnych.....	48
2.4.4. Samobilansowanie się związków międzygminnych.....	50
2.4.5. Planowane regulacje prawne .....	51

### **Rozdział 3**

#### **Zasada ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami**

<b>komunalnymi .....</b>	<b>53</b>
3.1. Podstawa prawna określenia opłaty.....	53
3.2. Co powinna pokrywać opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	55
3.3. Analiza stanu gospodarowania odpadami komunalnymi.....	58
3.4. Obliczanie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	59
3.5. Określenie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	61
3.6. Zróżnicowanie stawki opłaty.....	63
3.6.1. Nieregularne wytwarzanie odpadów .....	63
3.6.2. Sprzedaż surowców wtórnych .....	63
3.6.3. Segregowanie odpadów komunalnych.....	64
3.6. Inne czynniki .....	65
3.7. Metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	69
3.7.1. Nieruchomości zamieszkałe .....	71
Metoda oparta na liczbie mieszkańców zamieszkujących nieruchomość .....	72
Metoda oparta na zużyciu wody.....	74

Metoda oparta na powierzchni lokalu mieszkalnego .....	75
Metoda oparta na jednej stawce opłaty od gospodarstwa domowego .....	76
Metody mieszane .....	78
3.7.2. Nieruchomości niezamieszkałe.....	79
Metoda oparta na liczbie pojemników lub worków o określonej pojemności .....	79
3.7.3. Nieruchomości mieszane .....	85
3.7.4. Nieruchomości wykorzystywane do działalności gospodarczej.....	86
3.8. Właściwe uzasadnienie wybranej metody ustalania opłaty.....	86
3.9. Prawidłowa kalkulacja opłaty – kryteria oceny prawidłowości skalkulowania stawek opłat.....	87
3.10. Weryfikacja deklaracji i szacunkowa opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi .....	89
3.10.1. Weryfikacja danych w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	89
3.10.2. Szacunkowa opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	90

## **Rozdział 4**

### **Zmiany wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami**

<b>komunalnymi .....</b>	<b>93</b>
4.1. Monitorowanie i weryfikacja przychodów oraz kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami....	93
4.2. Zmiany stawki i metody ustalania opłaty uchwalonej przez radę gminy .....	95
4.3. Zmiana danych w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	96
4.3.1. Składanie nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	96
4.3.2. Składanie korekty deklaracji oraz stwierdzenie nadpłaty w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	97

4.4. Zwolnienia i ulgi w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	102
4.4.1. Zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	102
Kryterium dochodowe i Karta Dużej Rodziny ...	102
Posiadanie kompostownika.....	105
4.4.2. Ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu opłaty – odroczenie, rozłożenie na raty, umorzenie płatności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	106
<b>Rozdział 5</b>	
<b>Nadwyżka bądź niedobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....</b>	<b>109</b>
5.1. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami z innych źródeł niż opłata śmieciowa.....	109
5.2. Nadwyżka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	113
<b>Rozdział 6</b>	
<b>Egzekucja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi .....</b>	<b>117</b>
6.1. Zagadnienia ogólne, standardy prowadzenia egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	117
6.2. Zasady i procedura egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	121
6.3. Środki egzekucyjne opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	133
6.3.1. Egzekucja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych.....	138
6.4. Określenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako podstawa egzekucji administracyjnej.....	144
<b>Bibliografia.....</b>	<b>159</b>

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1958 ze zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
- u.c.p.g. – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.o. – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)
- u.p.t.u. – ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

## Inne

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
- KR RIO – Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych



---

NIK	-	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy, Seria A
PPP	-	partnerstwo publiczno-prywatne
PSZOK	-	punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych
RIO	-	Regionalna Izba Obrachunkowa
ROD	-	Rodzinne Ogrody Działkowe
SIP LEX	-	System Informacji Prawnej LEX
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

## WSTĘP

Na podstawie przepisów ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach od 1.07.2013 r. wprowadzony został system gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z którym podmiotami odpowiedzialnymi za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych są gminy. Gminy obligatoryjnie przejęły te obowiązki od właścicieli nieruchomości zamieszkałych<sup>1</sup>. Właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, nie mogą podpisywać indywidualnych umów na odbieranie odpadów komunalnych z przedsiębiorstwem zajmującym się świadczeniem usług wywozu śmieci i nieczystości oraz nie uiszczają bezpośrednio na ich rzecz płatności z tego tytułu.

Zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 3 ust. 1 i 2 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy stały się odpowiedzialne za zorganizowanie i nadzorowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obejmującego wszystkich właścicieli nieruchomości. Gmina jest przede wszystkim zobowiązana zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d ust. 1 u.c.p.g.). Ponadto gmina może udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu łącznie na odbieranie odpadów z nieruchomości zamieszkałych oraz niezamieszkałych, jeśli te drugie obejmie systemem. Odpady komunalne może odbierać spółka

---

<sup>1</sup> K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, *Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 28.11.2012 r.

komunalna, ale tylko wówczas, gdy zostanie wybrana w drodze przetargu. Gmina zawiera umowę z firmą odbierającą odpady komunalne wybraną w drodze przetargu i dokonuje z nią odpowiednich rozliczeń za odbiór i transport odpadów komunalnych do określonej instalacji przetwarzania odpadów<sup>2</sup>.

Celem zmiany zasad odbioru odpadów komunalnych w ramach wdrożenia nowego systemu było usprawnienie i uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami oraz zapewnienie efektywnego zbierania odpadów, w szczególności zwiększenie udziału odpadów zbieranych selektywnie (segregowanych) i ich właściwego zagospodarowania przez stworzenie preferencji dla selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ich unieszkodliwiania i recyklingu.

Opisane powyżej zmiany wiązały się z koniecznością stworzenia nowych zasad finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ustawodawca utworzył przede wszystkim nowe źródło własnego dochodu gminy (lub związku międzygminnego, jeżeli gminy przekazały do niego zadania z zakresu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych), tj. opłatę za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Zbudowanie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi wymagało i wiązało się z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego określonych narzędzi legislacyjnych, pozwalających nakładać na uczestników systemu obowiązek uiszczania określonej wysokości opłaty śmieciowej oraz egzekwowania nowych obowiązków.

---

<sup>2</sup> Podatek śmieciowy – co warto wiedzieć, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/podatki-osobiste/podatki-i-oplaty-lokalne/316469,Podatek-smieciowy-co-warto-wiedziec.html> (dostęp: 28.08.2019 r.).

## Rozdział 1

# CHARAKTER OPŁATY ZA ODBIÓR I GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI

### 1.1. Opłata za odbiór odpadów komunalnych – quasi-podatek?

Zgodnie z art. 6c u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy tzw. nieruchomości zamieszkałych. Ponadto rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy tzw. nieruchomości niezamieszkałych, a powstają odpady komunalne. Właściciele nieruchomości, o których mowa w powyższym przepisie, są zobowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

**Uwaga! Właściciele nieruchomości zamieszkałych ponoszą opłaty bezwzględnie z mocy samego prawa.**

Warto pamiętać, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi była (i często nadal jest) nazywana potocznie „podatkiem śmieciowym”. Określenie to nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, bowiem z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu

gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Z tego wynika, że **opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie może być uznawana za podatek**, który jest daniną publiczną bez wskazania konkretnego świadczenia wzajemnego.

Władztwo daninowe w państwie unitarnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska, ma charakter niepodzielny, a jego podstawę konstytucyjną stanowi art. 217 Konstytucji RP, określany niekiedy w orzecznictwie jako „bezpośrednie źródło prawa podatkowego”<sup>1</sup>.

Władztwo daninowe, a głównie mieszczące się w nim stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez właściwego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana w drodze czynności konwencjonalnej na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej – prawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy.

**Uwaga! Żaden przepis Konstytucji RP, w szczególności ani art. 168, ani żaden inny przepis rozdziału VII Konstytucji („Samorząd terytorialny”), jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP) nie dają podstaw do uznania autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego.**

Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych ani nie ogranicza, ani

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z 9.11.1999 r., K 28/98, OTK 1999/7, poz. 156.

nie wyłącza możliwości zastosowania generalnej normy kompetencji prawodawczej w zakresie władztwa daninowego. Artykuł 168 w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP udziela kompetencji do określenia mocą aktu prawa miejscowego jednego z elementów stosunku daninowego (tj. wysokości podatku lub opłaty lokalnej, a także opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Akt ten dla swej ważności wymaga publikacji we właściwym publikatorze urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP).

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego oraz oznacza w szczególności, że:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców;
- 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach;
- 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych;
- 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności;
- 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej<sup>2</sup>.

Utrzymanie porządku i czystości w gminach, w tym zagwarantowanie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub odbioru i zagospodarowania tych odpadów, zostało ukształtowane w ustawie jako zadanie własne gminy w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

Utrzymanie porządku i czystości w gminach służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej – mieszkańców gminy. Celem gminy w tym

---

<sup>2</sup> Wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3, poz. 25.

Publikacja stanowi jedyne na rynku wydawniczym kompleksowe opracowanie dotyczące finansowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce.

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do ich obowiązkowych zadań własnych. Autorzy zwracają uwagę, że to właśnie gminy stały się odpowiedzialne za zorganizowanie i nadzorowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obejmującego wszystkich właścicieli nieruchomości. Wskazują źródła finansowania tego systemu, omawiają charakter i zasady ustalania oraz egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami, co będzie użyteczne w pracach nad przygotowaniem budżetu gminy lub związku międzygminnego.

Książka jest przeznaczona dla prawników praktyków i pracowników samorządowych zajmujących się przedstawianą tematyką.

**Tomasz Lewandowski** – doktor nauk prawnych; profesor i prorektor w Wyższej Szkole Umiejętności Społecznych w Poznaniu; jako radca prawny obsługuje największy w Polsce związek międzygminny zajmujący się gospodarką odpadami; autor ponad stu publikacji, komentarzy i głos z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, egzekucyjnego, sądownictwa administracyjnego oraz zagadnień samorządu terytorialnego; trener i wykładowca na szkoleniach kierowanych do sędziów, prokuratorów, radców prawnych, adwokatów; były starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu, przez 10 lat związany z sądownictwem administracyjnym.

**Robert Sowiński** – radca prawny; przez blisko 10 lat kierował działem prawnym jednej ze spółek akcyjnych z udziałem Skarbu Państwa; reprezentował swoich klientów w sporach podatkowych, administracyjnych oraz gospodarczych przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Naczelnym Sądem Administracyjnym, sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym; doradzał polskim i zagranicznym przedsiębiorcom w obszarze gospodarowania odpadami; od ponad 7 lat obsługuje jednostki sektora finansów publicznych, a od ponad 2 lat świadczy stałą obsługę prawną na rzecz jednego z największych związków międzygminnych w Polsce zajmującego się gospodarką odpadami; ekspert legislacyjny Izby Gospodarki Elektronicznej z siedzibą w Warszawie.



9 788381 870757 W01P01

#### ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8187-075-7



9 788381 870757

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)