



Warszawa, 27.10.2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7204.49.2025.ŁK

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Chrystiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

Skarżąca:

Spółdzielnia Mieszkaniowa [REDACTED]

[REDACTED]

Uczestnicy:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prokurator Generalny
3. Rada Miasta [REDACTED]
4. Rzecznik Praw Obywatelskich

sygn. SK 66/25

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

- uzasadnienie zajętego stanowiska

W ślad za pismem z 19 sierpnia 2025 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu zawisłym przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej [REDACTED], przedstawiam uzasadnienie zajętego stanowiska o niezgodności art. 6ka ust. 3 w zw. z art. 6ka ust. 1

ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 733 – dalej jako „u.c.p.g.”) rozumianego w ten sposób, że przewiduje obowiązek nałożenia w drodze decyzji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z zastosowaniem stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3 tej ustawy, niezależnie od okoliczności uchybienia obowiązkowi segregacji odpadów komunalnych z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

I. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi

1. Mocą ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011r. nr 152 poz. 897), z dniem 1 stycznia 2012 r., doszło do fundamentalnej (określanej wręcz potocznie mianem „rewolucji”) zmiany obowiązującego ówczesnie systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. W dotychczasowym modelu, u.c.p.g. przewidywała obowiązek zawarcia przez właściciela nieruchomości umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Stosownie zaś do wprowadzonego przywołaną nowelą art. 6c ust. 1 u.c.p.g., to „gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”. Zgodnie z dodanym do ustawy art. 6c ust. 2 z kolei, „rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”.
2. Właściciele nieruchomości objęci gminnym systemem, zwolnieni zostali z obowiązku zawierania umów dotyczących odbierania odpadów komunalnych. Zobligowani zostali natomiast do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której zlokalizowana jest ich nieruchomość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h u.c.p.g.). Obowiązek poniesienia opłaty powstaje z mocy prawa (art. 6i ust. 1 u.c.p.g.). Ustalenie wysokości opłaty ma z kolei miejsce – co do zasady – na zasadzie samoobliczenia (w art. 6m u.c.p.g. ustawodawca przewidział obowiązek złożenia deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Zaniechanie złożenia deklaracji, względnie zawarcie w niej nieprawdziwych danych powoduje, że określenie wysokości opłaty następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 6o ust. 1 u.c.p.g.).
3. Wysokość opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych może być determinowana szeregiem czynników. Ustawodawca pozostawił

bowiem prawodawcy lokalnemu daleko idącą swobodę w wyborze metody ustalania wysokości opłaty. Opłata może być ustalana – w zależności od wyboru danej gminy – jako iloczyn: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.); ilości zużytej wody z danej nieruchomości (art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.); powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego (art. 6j ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.); liczby gospodarstw domowych zamieszkałych na nieruchomości (art. 6j ust. 2 u.c.p.g.) i określonych przez radę gminy stawek opłat. Ustawodawca pozwala przy tym gminom stosować na swoim terenie więcej niż jedną metodę ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 1 pkt 1 *in fine* u.c.p.g.). W odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych, ustawodawca swobodę gmin ograniczył. W aktualnym kształcie, przepisy ustawy determinują, że ustalanie opłat w odniesieniu do tych nieruchomości ma następować w zależności od liczby pojemników lub worków (art. 6j ust. 3 u.c.p.g.); ilości zużytej na nieruchomości wody (w przypadku nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie – art. 6j ust. 3a u.c.p.g.); względnie opłata ma mieć charakter roczny – ryczałtowy (w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanych dla celów rekreacyjno-wypoczynkowych – art. 6j ust. 3b).

4. Drugim z czynników, który służy do ustalania wysokości opłaty są stawki opłat określane uchwałą rad gmin (art. 6k ust. 1 u.c.p.g.), których górne granice określa ustawodawca (art. 6k ust. 2a i art. 6j ust. 3b u.c.p.g.). Określając wysokość stawek opłat, prawodawca lokalny zobligowany jest uwzględniać ponadto wskazane przez ustawodawcę okoliczności, tj. 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d; 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo (art. 6k ust. 2 u.c.p.g.). Spośród tych kryteriów, szczególne znaczenie ma wymóg uwzględniania przy określaniu stawek opłat kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W połączeniu z normami określającymi dopuszczalne przeznaczenie środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r u.c.p.g.) stanowi on manifestację wynikającą z art. 191 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2) i art. 14 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy

(Dz.U.UE.L z 2008 r. Nr 312 s. 3) zasady „zanieczyszczający płaci”. Wykładnię tej zasady w kontekście kosztów zagospodarowania odpadami komunalnymi przedstawił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie C-254/08 *Futura Immobiliare*. W wyroku tym Trybunał, w kontekście zasady „zanieczyszczający płaci”, dopuścił wprowadzanie w prawie krajowym „podatku” przeznaczonego na zagospodarowanie odpadów komunalnych, którego wysokość nie jest ustalana na podstawie rzeczywistej ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, lecz na podstawie potencjału wytwarzania tych odpadów. Granicą swobody prawodawcy krajowego jest w tej materii niedoprowadzenie do sytuacji, w której niektórzy posiadacze odpadów odpowiadaliby za koszty zagospodarowania w stopniu oczywiście nieproporcjonalnym w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać (por. pkt 56-57 wyroku). Zasadnicza konstrukcja niepodatkowej daniny publicznej, jaką jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi spełnia przy tym wymogi, jakie Konstytucja RP z ich stanowieniem (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12¹; jak również przeprowadzone w jego wyniku zmiany w ustawie²).

II. Obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych

- 5.** W stanie prawnym obowiązującym do 6 września 2019 r.³, ustawodawca pozostawiał właścicielom nieruchomości swobodę wyboru decyzji co do sposobu realizowania obowiązku zbierania powstających na terenie nieruchomości odpadów komunalnych (swobodę wyboru tego, czy będą one zbierane w sposób selektywny, czy nie)⁴. Zdając sobie jednak sprawę z różnicy w

¹ Opubl. OTK-A 2013/8/125.

² Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87).

³ Częściowe wejście w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579).

⁴ Por. m.in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 grudnia 2013 r., sygn. II SA/Po 916/13 i z 20 grudnia 2017 r., sygn. IV SA/Po 910/17; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 22 października 2014 r., sygn. II SA/Go 588/14, z 26 lutego 2015 r., sygn. II SA/Go 8/15, z 9 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Go 108/15, z 25 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Go 218/15, jak również uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2025 r., sygn. III OSK 1146/22 – te i dalsze przywołane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. CBOSA.

kosztach zagospodarowania odpadów komunalnych w zależności od tego, czy zostały poddane przez wytwórcę segregacji, czy też nie, wprowadził rozwiązanie pozwalające gminom różnicować stawki opłat w zależności od sposobu realizacji przez właściciela nieruchomości ówczesnego obowiązku zbierania odpadów komunalnych powstających na nieruchomości. Artykuł 6k ust. 3 ustawy, w brzmieniu obowiązującym pomiędzy 1 stycznia 2012 r. a 31 grudnia 2015 r. stanowił, że „rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny”. Z kolei w brzmieniu obowiązującym między 1 lutego 2015 r. a 5 września 2019 r. przewidywał, że „rada gminy określi wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane, nie wyższe jednak niż maksymalne stawki opłat, które wynoszą odpowiednio dwukrotną wysokość maksymalnej stawki opłaty określonej w ust. 2a za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny”.

6. Z dniem 6 września 2019 r. ustawodawca wprowadził jednak istotną modyfikację przepisów u.c.p.g. Zmiany dotyczyły m.in. wprowadzenia jednoznacznego obowiązku prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Dotychczasowy art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy stanowiący, że „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a” otrzymał brzmienie stanowiące, że „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie **w sposób selektywny** [podkr. własne] powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1”.
7. Konsekwencją powyższej zmiany, było także dodanie do ustawy nowego art. 6ka, określającego konsekwencje prawne związane z nierealizowaniem wprowadzanego obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Bezpośrednią konsekwencją tego jest przyjęcie zebranych odpadów jako odpadów zmieszanych (art. 6ka ust. 1 u.c.p.g.), a dalej idącą – wszczęcie przez organ wykonawczy gminy postępowania administracyjnego i określenie, w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania

odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3. Artykułowi 6k ust. 3 nowelizacja również nadała nowe brzmienie przewidując, że „rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b”.

III. Opłata podwyższona za gospodarowanie odpadami komunalnymi

8. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, dla oceny postawionych w skardze konstytucyjnej inicjującej niniejsze postępowanie zarzutów, istotne znaczenie ma określenie charakteru opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nade wszystko, odpowiedzi wymaga pytanie, czy opłatę podwyższoną można uznać za daninę publiczną.
9. W doktrynie wskazuje się⁵, że „należy przyjąć, że daniną publiczną w rozumieniu konstytucyjnym będzie świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów publicznych, którego ustanowienie, choć częściowo, będzie służyło gromadzeniu środków potrzebnych na realizację przez państwo celów publicznych. Pieniężny charakter danin uzasadniony jest tym, że na współczesnym etapie rozwoju państwowości dostarczanie władzy publicznej pewnych rzeczy czy przymus wykonywania pracy nie są już tak znaczącymi przesłankami realizacji przez państwo zadań konstytucyjnych i ustawowych. [...] O wiele istotniejsza jest jednak próba uzasadnienia tej części definicji danin publicznych, która wskazuje na cel ich ustanowienia. [...] warunkiem sine qua non określenia danego świadczenia pieniężnego mianem daniny jest wykazanie, że sprzyja ono realizacji przez państwo celów publicznych, oraz określenie związku między ustanowieniem daniny a dążeniem do uzyskiwania wpływów budżetowych, które są konieczne dla prawidłowego funkcjonowania organów władzy publicznej. Taka definicja daniny publicznej prowadzi do wyłączenia z kręgu tego pojęcia wszelkich kar pieniężnych i grzywien. O ile daniny publiczne, do których zaliczamy m.in. podatki, opłaty i cła, mają zapewnić utrzymanie aparatu państwowego, o tyle celem sankcji wyrażonej w pieniądzu jest wymierzenie dolegliwości majątkowej, będącej następstwem naruszenia obowiązującego porządku prawnego. Jest oczywiste, że w warunkach

⁵ Por. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne - podstawowe pojęcia konstytucyjne*, ZNSA 2011, nr 2, s. 47-58.

demokratycznego państwa prawnego podstawową i jedyną przesłanką wprowadzania sankcji finansowych powinno być karanie lub prewencja. Mają one na celu mobilizowanie jednostek do terminowego i prawidłowego wykonywania powinności na rzecz państwa oraz nie są oparte na przesłance winy, lecz charakteryzują się obiektywnością, gdyż podstawą do ich zastosowania jest samo naruszenie prawa. Z aksjologicznego punktu widzenia trudno natomiast zaakceptować tezę, że prawodawca w demokratycznym państwie prawnym wprowadza sankcjonowane normami prawa publicznego nakazy i zakazy po to, by czerpać dochody z ich naruszania. Oznaczałoby to, że ustawodawca przyjmuje założenie, iż państwo może być utrzymywane z niegodziwości obywateli, a nie powszechnych obciążeń finansowych, wynikających z legalnych czynności prawnych i faktycznych jednostek. Przyjęcie, że sankcja pieniężna może być zaliczona do danin publicznych, oznaczałoby w pewnych przypadkach opodatkowanie czynu mającego znamiona czynu zabronionego w rozumieniu przepisów karnych. Wszelkie grzywny i kary pieniężne stanowią oczywiście w ostatecznym rozrachunku dochód władzy publicznej, lecz pod uwagę musi być brany przede wszystkim cel ustanowienia danej normy prawa publicznego (nakazu, zakazu, sankcji lub obowiązku świadczenia), a nie sam fakt późniejszego wydatkowania zebranych środków na cele publiczne.”.

- 10.** Przyjmując takie ujęcie daniny publicznej, opłacie podwyższonej, o której mowa w art. 6ka ust. 3 u.c.p.g. nie można, zdaniem Rzecznika, przypisać charakteru daniny publicznej, a uznać ją należy za sankcję pieniężną. Za uznaniem takiego charakteru opłaty podwyższonej przemawia w pierwszej kolejności to, że stawki opłaty podwyższonej (i w konsekwencji również sama opłata) – w przeciwieństwie do stawek opłaty „podstawowej” – są w aktualnym stanie prawnym oderwane od ustawowych wytycznych dotyczących określania wysokości stawek, zawartych w art. 6k ust. 2 u.c.p.g., w szczególności kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. O ile w stanie prawnym obowiązującym przed 6 września 2019 r. ustawodawca przewidywał jedynie górną granicę stawki opłaty w przypadku zaniechania selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o tyle aktualnie, w odniesieniu do stawki podwyższonej, określa on także minimalną jej wysokość (jako co najmniej dwukrotność stawki „podstawowej”). Wobec wprowadzenia obowiązku segregacji odpadów i – co za tym idzie – braku możliwości zadeklarowania zbierania odpadów w sposób nieselektywny, gminy pozbawione zostały zresztą narzędzia, za pomocą którego mogłyby kalkulacji stawki podwyższonej

dokonać. Potwierdza to fakt, że na gruncie obowiązujących przepisów, podstawą do nałożenia opłaty podwyższonej jest nawet incydentalne i jednorazowe naruszenie obowiązku segregacji odpadów (bez znaczenia dla jej nałożenia pozostaje też relacja stwierdzenia uchybienia obowiązkowi segregacji i częstotliwości odbioru odpadów komunalnych⁶), co w sposób oczywisty musi być źródłem przypadków obciążania niektórych posiadaczy opłatami oczywiście nieproporcjonalnymi w stosunku do kosztów zagospodarowania odpadów (por. przywołany już wyżej wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-254/08 *Futura Immobiliare*). Gdyby opłatę podwyższoną uznawać za daninę publiczną, wzbudzałaby ona zasadnicze wątpliwości w kontekście prawa unijnego.

- 11.** Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z 25 marca 2010 r. sygn. P 9/08⁷), administracyjne kary pieniężne to środki, „mające na celu **mobilizowanie** podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Kary te, **stosowane automatycznie** z mocy ustawy, mają przede wszystkim znaczenie **prewencyjne**. Zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywuje adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków. Podstawą zastosowania tego typu kar jest samo **obiektywne naruszenie prawa**. Administracyjna kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale przede wszystkim stanowi środek przymusu, który służyć ma zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa, a organ administracyjny musi posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne” [podkr. własne]. Tę definicję, zestawić warto z uzasadnieniem do projektu noweli, którą wprowadzono do u.c.p.g. art. 6ka.
- 12.** Projektodawca art. 6ka wskazał wprost⁸, że „w przepisach ustawy dodano art. 6ka, który wprowadza odpowiednio **sankcje** za nieprzestrzeganie przepisu dotyczącego obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Dwukrotnie wyższa opłata za niesegregowanie odpadów **ma na celu zachęcenie mieszkańców** do prawidłowego, selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a często w ogóle do podjęcia wysiłku selektywnego zbierania

⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 19 sierpnia 2025 r., I SA/GI 374/25

⁷ Opubl. OTK-A 2010/3/26.

⁸ Druk nr 3495 Sejmu RP VIII kadencji.

odpadów komunalnych. Przeprowadzone ankiety, sygnały płynące od mieszkańców oraz od zarządców nieruchomości jednoznacznie wskazują kryterium cenowe jako najbardziej skuteczną **metodę zachęty do prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów przez mieszkańców**.

Świadomość ekologiczna jest niewystarczającym powodem do proekologicznych zachowań w tym zakresie. Proponowana zmiana zakłada, że **niedopełnienie przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych** zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie będzie skutkowało zgłoszeniem tego faktu przez podmiot odbierający odpady komunalne do gminy, która w drodze decyzji nałoży na właściciela danej nieruchomości wyższą stawkę opłaty za odbiór odpadów komunalnych za miesiąc lub miesiące, w których nastąpiło naruszenie obowiązku ustawowego [podkr. własne]”.

- 13.** Opłata podwyższona w pełni odpowiada definicji administracyjnej kary pieniężnej z art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest określona w ustawie (art. 6ka ust. 3 u.c.p.g.) sankcją o charakterze pieniężnym, którą nakłada organ administracji (organ wykonawczy gminy), w drodze decyzji, za niedopełnienie obowiązku (selektywnego zbierania odpadów komunalnych – art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.). Określenia opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako faktycznej kary pieniężnej nie zmienia też fakt, że – przynajmniej w części – ma lub może mieć charakter restytucyjny (w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego silnie akcentowany jest fakt, że *„jest [też] rekompensatą dla gminy związaną z dodatkowym, wyższym kosztem zagospodarowania źle zebranych odpadów komunalnych”⁹*). Choć zasadniczym celem kar administracyjnych jest prewencja, to mogą pełnić one także funkcję restytucyjną właśnie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12¹⁰ wraz ze zdaniem odrębnymi).

IV. Niezgodność z Konstytucją

- 14.** Konstytucja RP, w art. 64 ust. 1, statuuje gwarancję własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Prawo własności jest w naszym

⁹ Por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 marca 2022 r., sygn. III FSK 4846/21; z 19 maja 2022 r., sygn. III FSK 4931/21, III FSK 4930/21, III FSK 4929/21, III FSK 4932/21, III FSK 13/22 i III FSK 14/22; z 14 czerwca 2022 r., sygn. III FSK 4968/21; z 4 lipca 2023 r., sygn. III FSK 1521/22; z 1 sierpnia 2023 r., sygn. III FSK 1018/22.

¹⁰ Opubl. OTK-A 2015/9/148.

systemie prawnym traktowane jako prawo podmiotowe o najszerzej treści oraz jako najsilniejsze prawo w porównaniu z innymi prawami (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 1993 r., sygn. P 6/92¹¹). Nie jest jednak prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom, przy czym ich zakres i dopuszczalność określa zasadniczo art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Wynika z niego, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. W świetle orzecznictwa Trybunału, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP należy uważać przede wszystkim jako konstytucyjne potwierdzenie możliwości wprowadzenia ograniczeń prawa własności (tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09¹²). Faktu, że art. 64 ust. 3 Konstytucji RP odnosi się wyłącznie do własności nie należy interpretować jako szczególnego dozwoleń na uszczuplanie prawa własności w porównaniu z innymi prawami majątkowymi, lecz jako dodatkową gwarancję konstytucyjną ochrony tego prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12¹³). Potwierdza to Trybunał Konstytucyjny przyjmując, że art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie wyłącza stosowania w odniesieniu do prawa własności generalnej zasady dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji RP nie wskazuje bowiem - w odróżnieniu od art. 31 ust. 3 - wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Zatem potraktowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP jako przepisu szczególnego, wykluczającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3, mogłoby prowadzić do efektu przeciwnego niż zamierzony, tj. do osłabienia i zrelatywizowania ochrony własności gwarantowanej przez Konstytucję (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98¹⁴).

- 15.** Nie powinno budzić wątpliwości, że ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia sankcji finansowej w postaci opłaty podwyższonej za uchybienie przez właścicieli nieruchomości obowiązkowi selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Tego rodzaju ograniczenie własności uzasadnione jest koniecznością ochrony konstytucyjnie chronionej wartości, jaką jest środowisko.

¹¹ Opubl. OTK 1993/1/8.

¹² Opubl. OTK-A 2012/1/1.

¹³ Opubl. OTK-A 2012/7/77.

¹⁴ Opubl. OTK 1999/1/2.

Na gruncie niniejszej sprawy, kluczowym dla oceny kwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów u.c.p.g. jest to, czy ograniczenie własności, jakiego są źródłem, spełnia konstytucyjny wymóg proporcjonalności. Charakter opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wynikający z obecnego kształtu przepisów u.c.p.g., tj. charakter kary pieniężnej, implikuje przy tym odniesienie do zasad i procesu jej nakładania wymogów określonych w orzecznictwie trybunalskim dla podobnych sankcji pieniężnych.

- 16.**Odwołując się do wyroku z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 66/21¹⁵, w którym zawarto podsumowanie dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego zapadłego na tle administracyjnych kar pieniężnych, wśród wspomnianych wyżej wymogów wymienić należy: (i) to, że granice swobody kształtowania administracyjnych kar pieniężnych wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości; stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy a podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada); (ii) przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (iii) prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstępiania od jej wymierzenia, zaś konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję; (iv) wysokość kar powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
- 17.**Konfrontując te wymogi z konstrukcją opłaty podwyższonej, jaka wynika z u.c.p.g., nade wszystko z tym, że jej wymierzenie (nałożenie opłaty podwyższonej decyzją organu wykonawczego gminy) następuje bezwzględnie i

¹⁵ Opubl. OTK-A 2023/1.

„wykazanie choćby jednego przypadku nieprzestrzegania przyjętej zasady segregacji odpadów pociąga za sobą obowiązek nałożenia na podmiot zainteresowany opłaty w stawce właściwej dla nieselektywnego zbierania odpadów”¹⁶, dojść należy do wniosku, że nie czyni konstrukcja omawianej opłaty co najmniej wymogowi odnoszącemu się do uwzględniania przy wymierzaniu sankcji pieniężnej okoliczności, w jakich doszło do uchybienia obowiązkowi przez „sprawcę” oraz wymogowi umożliwienia miarkowania kary lub ekskulpacji. W takich warunkach, przepisy przewidujące jej nakładanie (art. 6ka ust. 3 w zw. z art. 6ka ust. 1 u.c.p.g.), ocenić należy za niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

załącznik: odpis pisma – 7 szt.

Marcin Wiącek (-)

(podpis na oryginale)

¹⁶ Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 marca 2022 r., sygn. III FSK 4846/21; z 19 maja 2022 r., sygn. III FSK 4932/21, III FSK 13/22, III FSK 4931/21, III FSK 4930/21, III FSK 4929/21 i III FSK 14/22; z 14 czerwca 2022 r., sygn. III FSK 4968/21; z 4 lipca 2023 r., sygn. III FSK 152/23, III FSK 1496/22, III FSK 1495/22 i III FSK 1521/22; z 18 sierpnia 2023 r., sygn. III FSK 802/22; z 23 stycznia 2024 r., sygn. III FSK 596/23; z 2 lipca 2024 r., sygn. III FSK 1016/23, III FSK 1015/23, III FSK 1167/23, III FSK 1166/23, III FSK 1145/23 i III FSK 1144/23; z 4 lipca 2024 r., sygn. III FSK 1407/23, III FSK 1406/23, III FSK 1169/23, III FSK 1168/23, III FSK 1171/2 i III FSK 1170/23; z 5 lipca 2024 r., sygn. III FSK 1509/23, III FSK 1508/23 i III FSK 1469/23; z 1 października 2024 r., sygn. III FSK 707/24; z 30 października 2024 r., sygn. III FSK 806/23 i III FSK 805/23; z 4 marca 2025 r., sygn. III FSK 1352/24.

