



Warszawa, 27-11-2025 r.

BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Adam Krzywoń

V.022.29.2025.ŁK

Pani Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Klimatu i Środowiska
via ePUAP
via poczta elektroniczna

Szanowna Pani Minister,

W związku z zawiadomieniem o udostępnieniu na stronach Rządowego Centrum Legislacji projektu **ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (nr UD252)**, w imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich pragnę przedstawić uwagi do wybranych regulacji przywołanego projektu.

1. Częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi związane z kompostowaniem bioodpadów z nieruchomości wielolokalowych i rekreacyjno-wypoczynkowych (projektowany art. 6k ust. 4aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – art. 1 pkt 8 lit. a projektu nowelizacji).

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża pełną aprobatę dla wprowadzenia możliwości uzyskania także przez właścicieli nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej i nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w związku z prowadzeniem kompostowania bioodpadów we własnym zakresie. Likwidacja obecnego stanu, w którym o możliwości

skorzystania z takiego zwolnienia decyduje nieracjonalne kryterium rodzaju nieruchomości, z której pochodzą bioodpady, stanowiłoby realizację wielokrotnie powtarzanego w korespondencji z Ministerstwem Klimatu i Środowiska¹ postulatu Rzecznika. Jednakże proponowane rozwiązanie, polegające na wprowadzeniu nie – jak w przypadku właścicieli nieruchomości jednorodzinnych – obowiązkowego ustanowienia przez gminy częściowego zwolnienia, a jedynie fakultatywnego upoważnienia do wprowadzenia takiego zwolnienia (projektowany art. 6k ust. 4aa in princ. stanowić ma, że „rada gminy, w drodze uchwały, **może** zwolnić z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi [...]”), nie wyeliminuje obecnych zastrzeżeń w kontekście równego traktowania podmiotów zobowiązanych z tytułu opłaty. Jeżeli w ocenie projektodawcy występują racjonalne powody dla takiego zróżnicowania praw wspomnianych podmiotów, winien to odzwierciedlić w uzasadnieniu do projektu ustawy. Jeżeli takie powody nie występują, upoważnieniu dla rad gmin z projektowanego art. 6k ust. 4aa należy nadać charakter upoważnienia obligatoryjnego, a nie fakultatywnego.

Niezależnie od powyższego, wątpliwość Rzecznika budzi wprowadzenie w odniesieniu do właścicieli nieruchomości wielolokalowych zastrzeżenia o konieczności „zapewnienia nadzoru nad prawidłowym użytkowaniem kompostownika przez właściciela takiej nieruchomości”, jako warunku możliwości korzystania z ulgi. Wprowadzenie takiego wymogu nie jest w żaden sposób przez projektodawcę wytłumaczone w uzasadnieniu do projektu noweli. Z jednej strony, można go uznać za kolejny przejaw wątpliwego zróżnicowania praw właścicieli nieruchomości. Z drugiej – wymóg ten został sformułowany w sposób niejasny. Projektowany art. 6k ust. 4aa pkt 1 in fine, odczytywany literalnie, nakłada wymóg „zapewnienia nadzoru” przez radę gminy wprowadzającą częściowe zwolnienie. Nie wskazuje jednak ani zakresu tego nadzoru (co w sposób oczywisty wzbudzi wątpliwości, biorąc pod uwagę, że usytuowanie kompostowników może być przedmiotem kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego; kontrolowanie ich pod kątem prawa do ulgi należeć będzie do organów wykonawczych gmin, zaś potencjalnie powodowane przez nie oddziaływanie na środowisko leżeć będzie w gestii właściwych organów ochrony środowiska), ani form jego sprawowania. Wobec powyższego, w

¹ Pisma nr V.7204.27.2021.ŁK: z 8 kwietnia 2021 r., z 26 kwietnia 2021 r., z 19 maja 2021 r., z 4 czerwca 2024 r. i z 19 września 2024 r.

ocenie Rzecznika, omawiany wymóg powinien podlegać usunięciu z projektowanego przepisu.

2. Zwolnienie podmiotowe dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują osoby starsze i osoby z niepełnosprawnością (projektowany art. 6k ust. 4d i 4e – art. 1 pkt 8 lit. d projektu nowelizacji).

Przewidywaną przez projektodawcę możliwość wprowadzenia przez rady gmin zwolnienia dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują osoby starsze i osoby z niepełnosprawnością, Rzecznik ocenia pozytywnie. Niemniej jednak, redakcja projektowanych przepisów wymaga korekty. W projektowanym art. 6k ust. 4e przewiduje się, że „w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym rada gminy nakłada w uchwale, o której mowa w ust. 4d, na właściciela nieruchomości obowiązek obniżenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przypadających na osobę objętą zwolnieniem, o którym mowa w ust. 4d, w wysokości odpowiadającej kwocie zwolnienia”. Rozumiejąc intencję stojącą za wprowadzeniem do ustawy przytoczonej normy prawnej, należy jednak wyrazić wątpliwość, czy poprawnym legislacyjnie rozwiązaniem jest przyznawanie radom gmin kompetencji do ingerencji w rozliczenia na linii wspólnota/spółdzielnia mieszkaniowa – osoba dysponująca lokalem mieszkalnym, które to stosunki uregulowane zostały na poziomie ustawowym (w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawie o własności lokali). Jeżeli w ocenie projektodawcy kwestia uwzględniania zwolnień z opłaty w rozliczeniach, o których mowa, wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia, to rozstrzygnięcie to powinno nastąpić bezpośrednio w ustawie, a nie w wydawanych na jej podstawie aktach prawa miejscowego (analogicznie jak przewidział to projektodawca w projektowanym art. 6k ust. 4i).

3. Indywidualne zwolnienia podmiotowe z opłaty (projektowany art. 6k ust. 4f – 4i - art. 1 pkt 8 lit. d projektu nowelizacji).

Także w przypadku indywidualnych zwolnień podmiotowych z opłaty, jakie przewiduje projekt nowelizacji, proponowane brzmienie wymaga, zdaniem Rzecznika, zmian o charakterze redakcyjnym. Projektodawca przewiduje bowiem – w odniesieniu do nieruchomości w zabudowie wielolokalowej – zwolnienie „osoby mającej prawo do lokalu w budynku wielolokalowym”. Takie rozwiązanie wydaje się sprzeczne z paradygmatem wynikającym z art. 2 ust. 3 ustawy, w świetle którego obowiązki właściciela nieruchomości w zabudowie wielolokalowej, w tym obowiązek daninowy, realizują wspólnoty/spółdzielnie mieszkaniowe. Z zastrzeżeniem art. 2a ust. 1 ustawy,

osoba posiadająca prawo do lokalu w budynku wielolokalowym nie jest podmiotem zobowiązanym z tytułu opłaty. Stąd konstrukcja, zakładająca zwolnienie z tej opłaty właśnie tych podmiotów jest wadliwa. Jej przyjęcie oznaczałoby, że właściciel nieruchomości w zabudowie wielolokalowej w ujęciu ustawy (tj. wspólnota/spółdzielnia mieszkaniowa) nadal podlegałby obowiązkowi daninowemu na ogólnych zasadach, także w odniesieniu do osoby dysponującej prawem do lokalu w budynku wielolokalowym, której przyznano takie indywidualne zwolnienie. Z tego względu, w odniesieniu do osób posiadających prawo do lokalu w budynku wielolokalowym, właściwszym rozwiązaniem będzie: 1) wydawanie decyzji potwierdzającej wystąpienie przesłanek przewidzianych projektem nowelizacji (tj. trudnej sytuacji życiowej lub materialnej, nieosiągnięcia przez jednoosobowego przedsiębiorcę dochodów na określonym pułapie); 2) ustawowe zwolnienie właścicieli nieruchomości w zabudowie wielolokalowej (czyli de facto wspólnot/spółdzielni mieszkaniowych) z opłaty w części przypadającej na osoby posiadające prawo do lokalu, legitymujące się ww. decyzją.

4. Częściowe zwolnienie z opłaty dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują rodziny wielodzietne.

Jako że procedowany projekt w sposób obszerny dotyka problematyki zwolnień z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zasygnalizować potrzebę rozważenia uzupełnienia projektowanych regulacji także o zmianę brzmienia art. 6k ust. 4 ustawy. W obecnym brzmieniu stanowi on, że „rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują [...] rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1512)”. Do Rzecznika napływają skargi rodziców, legitymujących się Kartą Dużej Rodziny, którzy – z uwagi na przytoczone brzmienie art. 6k ust. 4 ustawy, odwołujące się do pojęcia „rodziny wielodzietnej”, a nie do osób legitymujących się Kartą Dużej Rodziny – po usamodzielnieniu się dzieci, tracą uprawnienie do zwolnienia z opłaty na jego mocy. Należy podkreślić, że już po dodaniu do ustawy art. 6k ust. 4 w jego obecnym brzmieniu, ustawodawca zmodyfikował art. 4 ust. 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, poprzez „przedłużenie” uprawnień wynikających z posiadania Karty Dużej Rodziny przez rodziców co najmniej trójki dzieci także na okres po usamodzielnieniu się dzieci (okres, kiedy rodzice nie mają już na utrzymaniu trójki dzieci i dzieci te z nimi nie zamieszkują). Wskazuje to na potrzebę dostosowania brzmienia art. 6k ust. 4 ustawy do aktualnej treści ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Jednocześnie uprzejmie informuję,

że pismem z 14 listopada br., Rzecznik wystąpił do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie opinii w tej materii. Kopię tego wystąpienia pozwalam sobie załączyć do niniejszego pisma.

Z poważaniem

Adam Krzywoń

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załącznik: 1 szt.