



Warszawa, 15-05-2025 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Administracyjnego
i Gospodarczego**

V.7204.30.2025.ŁK

**Pan Marek Goleń
Dyrektor Departamentu Gospodarki Odpadami
Ministerstwa Klimatu i Środowiska
via ePUAP**

Szanowny Panie Dyrektorze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich trafiają skargi związane z opłatami za gospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zabudowanych budynkami, w których wydzielono dwa lub więcej lokali mieszkalnych (zarówno budynkami jednorodzinnymi, jak i niebędących takimi budynkami), w których (1) nie doszło do ustanowienia odrębnej własności poszczególnych lokali, a (2) poszczególne lokale stanowią przedmiot posiadania odrębnych podmiotów. W odniesieniu do takich stanów faktycznych, powstają wątpliwości odnośnie do podmiotu zobowiązanego do złożenia deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i uiszczania na rzecz gmin tej opłaty.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.) określając właściciela nieruchomości, jako podmiot zobowiązany, nakazuje rozumieć pod tym pojęciem także „współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, **a także inne podmioty władające nieruchomością**” (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy). W sytuacji, w której obowiązki wskazane w ustawie mogą jednocześnie dotyczyć kilku podmiotów spośród wskazanych w ust. 1

pkt 4, ustawa określa jako obowiązane do ich wykonania **podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością** (art. 2 ust. 2a zd. pierwsze ustawy).

Jednocześnie ustawa (art. 2 ust. 2a zd. drugie), „sugeruje”, jednak nie obliguje do umownego określenia podmiotu zobowiązanego w przypadku, w którym więcej niż jeden podmiot może być uznany za właściciela w ujęciu ustawy.

Redakcja przytoczonych przepisów prowadzi do wniosku, że z jednej strony, w przypadku kilku osób władających nieruchomością i braku umownego określenia podmiotu zobowiązanego, obowiązani do złożenia deklaracji są wszyscy władający. W stanie faktycznym zakreślonym na wstępie niniejszego pisma, powinni być to zarówno właściciel nieruchomości (w ujęciu cywilnym), który – niezależnie od tego, czy pozostaje mieszkańcem nieruchomości, czy nie, oddając części nieruchomości w posiadanie zależnie nie wyzbywa się faktycznego władztwa nad nieruchomością (por. art. 337 Kodeksu cywilnego), jak i najemcy poszczególnych lokali (art. 336 Kodeksu cywilnego). Przy czym, zważywszy na to, że ustawa nie przewiduje ich solidarnej odpowiedzialności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powstaje pytanie o to którzy spośród właścicieli (w ujęciu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) i na jakich zasadach, ponoszą odpowiedzialność z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Orzecznictwo sądów administracyjnych nie dostarcza jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Wśród zapadających na gruncie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyroków, odnaleźć można orzeczenia odmiennie wykładające przepisy ustawy, w zależności od konkretnego stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy. Występują zarówno takie, w których wyrażono pogląd o łącznej odpowiedzialności wszystkich współwłaścicieli (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 23 listopada 2020 r., sygn. I SA/GI 1385/19), jak również takie, w których zaaprobowano złożenie odrębnych deklaracji przez poszczególnych właścicieli (w odniesieniu do części nieruchomości przez nich używanych – por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 sierpnia 2023 r., sygn. III FSK 2582/21). Są publikowane judykaty, w których kryterium podlegania obowiązkowi wynikającemu z ustawy wiąże się z wytwarzaniem odpadów na danej nieruchomości (obowiązkiem podlega ten lub ci spośród właścicieli, którzy wytwarzają na nieruchomości odpady – por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 21 listopada 2018 r., sygn. I SA/Po 510/18), jak również takie, w których obowiązki wynikające z ustawy wiąże się z władztwem nad całą nieruchomością, niezależnie od tego, ten z właścicieli, który całą nieruchomością włada zamieszkuje na niej i wytwarza na niej odpady komunalne (por. m.in. wyrok WSA w Lublinie z 21 listopada 2017 r., sygn. I SA/Lu 682/17).

Wspomniane wątpliwości interpretacyjne w odniesieniu do niektórych stanów faktycznych (nieruchomości zabudowane budynkami innymi niż jednorodzinne – budynkami wielolokalowymi, w których poszczególne lokale oddano w posiadanie zależne), przynajmniej potencjalnie można by próbować rozwiązać poprzez zastosowanie do nich art. 2 ust. 3 ustawy per analogiam (tj. potraktować właściciela „cywilnego” nieruchomości podobnie jak wspólnotę, czy spółdzielnię mieszkaniową). Stosowanie takiej analogii, która mogłaby zostać uznana za prowadzącą do pogorszenia sytuacji podatnika, może jednak budzić kontrowersje.

Mając na względzie, że wspomniane wątpliwości interpretacyjne są źródłem niepewności prawnej zarówno po stronie potencjalnych zobowiązanych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak też organów podatkowych, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o informację, czy do Ministerstwa Klimatu i Środowiska docierały sygnały o potrzebie dalszego doprecyzowania zasad odpowiedzialności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadkach wielości właścicieli nieruchomości. Będę także wdzięczny za informację, czy – jeżeli tego rodzaju sygnały docierały do Ministerstwa – zostały w związku z nimi podjęte prace analityczne lub legislacyjne. O ile nie, proszę o przedstawienie stanowiska na temat potrzeby podjęcia takich prac.

Z wyrazami szacunku

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu

/-wydano i podpisano elektronicznie/