

BARTOSZ NAMIECIŃSKI

Uniwersytet Szczeciński

bartosz.namiecinski@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6066-6635

Zadania gminy w zakresie opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi

Tasks of a municipality in a field of municipal waste management fee

Streszczenie. Gminom powierzone zostały liczne zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Realizacja tych zadań nie jest jednak możliwa bez zapewnienia odpowiedniego poziomu środków finansowych. Środki te pochodzą z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która stanowi daninę publiczną o charakterze obligatoryjnym. W tym zakresie zadania finansowe gminy polegają na obowiązku ustalenia kształtu ww. opłaty. Opłata ta stanowi złożoną konstrukcję normatywną, w ramach której wyróżnić można rozwiązania, które oprócz osiągania celów fiskalnych, zachęcają także osoby fizyczne do podejmowania działań mających na celu ochronę środowiska. Przyjęcie rozwiązań gratyfikujących zachowania podatników opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które jednocześnie realizują cele ochrony środowiska, może przyczynić się do ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, a tym samym do zmniejszenia kosztów obsługi tego systemu oraz skuteczniejszej reali-

zacji zadań gmin, w szczególności tych o charakterze finansowym. Celem prowadzonych badań była weryfikacja zadań finansowych gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ich usystematyzowanie. Dążąc do realizacji weryfikacji teoretycznych rozważań za pomocą praktycznych treści, przeprowadzono w tym zakresie badania na obszarze miasta Szczecina i gmin powiatu polickiego. Artykuł opracowano z wykorzystaniem dogmatyczno-prawnej metody badawczej oraz metody empiryczno-analitycznej.

Słowa kluczowe: zadania finansowe gminy; gospodarowanie odpadami komunalnymi; opłata; cele ochrony środowiska.

Abstract. Municipalities are entrusted with numerous tasks related to a municipal waste management. However, the implementation of these tasks is not possible without ensuring an adequate level of financial resources. These funds come from the municipal waste management fee, which is an obligatory public tribute. In this regard, the financial tasks of the municipality consist of the obligation to determine the shape of the aforementioned fee. This fee is a complex normative construct which contains solutions that, in addition to achieving fiscal goals, also encourage individuals to take actions to protect the environment. Adoption of solutions that gratify the behavior of taxpayers of the municipal waste management fee, which at the same time achieve environmental protection purposes, can contribute to reducing the amount of a waste generated by municipalities, and thus - to reduce the cost of operating this system and to increasing the effectiveness of an implementation of municipal tasks, especially those of a financial nature. The purpose of the conducted research is to verify the financial tasks of municipalities in the field of the municipal waste management and to systematize them. Aiming to verify theoretical considerations with practical content, the study was carried out in this regard in the area of the city of Szczecin and municipalities of the Policki District. The article was developed using the dogmatic-legal research method and the empirical-analytical method.

Keywords: municipal financial tasks; municipal waste management; fee; environmental protection purposes.

1. Uwagi wstępne

Problematyka prawnych aspektów ochrony środowiska stanowi nie tylko szczególny obszar badań prawa administracyjnego, lecz także prawa konstytucyjnego oraz prawa Unii Europejskiej. W zakresie krajowych przepisów regulujących tytułową problematykę wskazać należy w pierwszej kolejności na art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, zgodnie z którym ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne zarówno obecnym, jak i przyszłym pokoleniom. Przepisy te czynią zdrowe środowisko jedną z wartości konstytucyjnych objętych troską państwa i jego obywateli². Gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi ważny element funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego związany z ochroną środowiska. Najważniejsze zadania w tym zakresie zostały powierzone gminom. W ustawie o samorządzie gminnym³ wskazuje się, że utrzymanie porządku i czystości należy do zadań własnych gminy. Przepisy u.s.g. znajdują odzwierciedlenie w ustawie o utrzymaniu czystości w gminach⁴, z której wynikają konkretne zadania gmin w tym zakresie.

Katalog zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w gminach rozpatrywany może być pod względem podmiotowym i przedmiotowym. W zakresie podmiotowym gminy zobowiązane są do organizacji systemu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których powstają te odpady oraz zamieszkują mieszkańcy, tj. osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej. Jest to zadanie o charakterze obligatoryjnym, z którego gminy nie mogą zrezygnować. Zatem zapewnienie systemu odbierania i dalszego przetwarzania odpadów komunalnych z nieruchomości przeznaczonych na cel mieszkalny stanowi podstawowe zadanie gmin w tym zakresie. Natomiast w przypadku nieru-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. ze zm.

² M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 74 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2019, s. 246–248.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2023 r. poz. 40, dalej: u.s.g.

⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm., dalej: u.u.p.c.g.

chomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego może fakultatywnie zdecydować o objęciu gminnym systemem gospodarowania odpadami takich nieruchomości. Do takich nieruchomości zaliczymy w szczególności te, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, rolna lub pożytku publicznego, lub też takie, które zostały przeznaczone na cele wypoczynkowe, np. domki letniskowe czy rodzinne ogródki działkowe. Przy czym uchwała taka może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub też właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości, na których jest prowadzony określony rodzaj działalności. W przypadku nieobjęcia tych nieruchomości systemem gminnym ich właściciele muszą we własnym zakresie zapewnić odbiór i unieszkodliwienie powstających tam odpadów.

W zakresie granic przedmiotowych wyróżnić można zadania gminy o charakterze organizatorskim, planistyczno-porządkowym, informacyjno-edukacyjnym, prewencyjno-kontrolnym, ewidencyjnym, a także finansowym. W przypadku zadań o charakterze organizatorskim w szczególności dotyczyć one będą tworzenia warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy, tworzenia odpowiednich jednostek organizacyjnych, czy też zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów. Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje konieczność wyłonienia w drodze zamówienia publicznego podmiotu, który będzie odbierał odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy. Mogą być to zarówno podmioty prywatne prowadzące działalność gospodarczą, jak i gminne spółki prawa handlowego. Natomiast gminne jednostki organizacyjne nie mogą uczestniczyć bezpośrednio w procesie odbierania, przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych⁵. Do zadań o charakterze planistyczno-porządkowym zaliczyć można natomiast nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz zapewnienie selektywnego zbierania tych odpadów. Zadania o charakterze informacyjno-edukacyjnym dotyczyć będą

⁵ Zob. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację nr 2479 w sprawie interpretacji zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=13090E94>, (dostęp: 13.04.2023 r.).

natomiast prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami, a także udostępnienia stosownych informacji na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. W ramach zadań prewencyjno-kontrolnych gminy szczególną rolę będzie pełnił wójt jako organ wyposażony w tym zakresie w różnego rodzaju instrumenty kontrolno-nadzorcze. Zadania o charakterze ewidencyjnym dotyczyć będą obowiązku prowadzenia ewidencji w zakresie umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców⁶. Natomiast zadania finansowe gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przyjmują postać obowiązku ustanowienia opłaty uiszczanej przez właściciela nieruchomości. Opłata ta stanowi daninę publiczną i jest źródłem dochodów własnych gminy. W tym przypadku wyróżnić można opłaty ustalane w drodze zarówno uchwały rady, jak i decyzji organu wykonawczego. Ewentualnie istnieje także możliwość ustalenia opłaty w drodze umowy, przez przedsiębiorcę, któremu gmina zleciła zadanie odbioru odpadów komunalnych, niemniej jednak w granicach maksymalnych określonych uchwałą rady gminy⁷.

Tym samym możliwość władczego oddziaływania na kształt i wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez radę gminy pełni kluczową rolę dla organizacji systemu gospodarowania tymi odpadami. Tylko właściwe ukształtowanie opłaty pozwala na efektywne funkcjonowanie systemu w gminach. Sama opłata ma natomiast złożony charakter, w związku z czym realizacja tytułowych zadań o finansowym charakterze powodować może liczne trudności. W celu weryfikacji teoretycznych rozważań za pomocą praktycznych treści przeprowadzono w tym zakresie badania na obszarze miasta Szczecina i gmin powiatu polickiego.

⁶ M. Augustyniak, T. Moll, *Komentarz do art. 7 [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021.

⁷ J.S. Kierzkowska, *Prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi [w:] M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 493–495.

2. Charakter opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi

W zakresie dalszych rozważań analizie należy poddać charakter opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dalej: o.g.o.k). Zasadnicze znaczenie dla przeprowadzonych badań będą miały normy wyrażone w u.u.p.c.g. Podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty, zgodnie z art. 6h tej ustawy, są właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ponadto zobowiązani do jej zapłaty mogą być także właściciele innych nieruchomości w przypadku objęcia ich gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi⁸. Wyżej wskazano, że gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych tylko od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Natomiast w stosunku do właścicieli pozostałych nieruchomości, na których np. prowadzona jest działalność gospodarcza lub też służą one celom rekreacyjnym, obowiązek ten jest fakultatywny. Tym samym konieczność ponoszenia o.g.o.k. przez właścicieli nieruchomości nieprzeznaczonych na cel mieszkalny będzie zależała od tego, czy nieruchomości te, zgodnie z uchwałą rady gminy, zostały włączone do gminnego systemu gospodarowania odpadami, czy też ich właściciele unieszkodliwiają odpady we własnym zakresie.

Uchwały rady gminy w sprawie świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a także ustalające wysokość i sposób obliczania opłaty za tego rodzaju świadczenia stanowią akty prawa miejscowego. W konsekwencji należy stwierdzić, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie jest tylko zapłatą za „usługę”, lecz stanowi opłatę lokalną, tj. daninę publiczną, która nie ma charakteru podatkowego. Wynika ona z ustawowego obowiązku partycypowania przez właścicieli nieruchomości w kosztach gospodarowania odpadami komunalnymi ponoszonymi przez gminę, na terenie której położona jest nieruchomość⁹.

⁸ W. Grzeškiewicz, *Finanse samorządu terytorialnego* [w:] W. Grzeškiewicz (red.), *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, Warszawa 2014, s. 295–296.

⁹ Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 maja 2022 r., I SA/Ke 200/22, Legalis nr 2699155.

W konsekwencji jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezwrotnym, jednostronnym, publicznoprawnym, ale odpłatnym¹⁰. Ma ona także realizować różne cele wynikające z przepisów u.u.p.c.g. Podstawą uregulowania należności z tytułu o.g.o.k. nie jest więc umowa cywilnoprawna, lecz przepisy ustawy i aktów prawa miejscowego. Natomiast środki pochodzące z tej opłaty stanowią dochód własny gminy. Mogą być one jednak wykorzystane wyłącznie na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Opłaty publiczne pobierane są bowiem zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego)¹¹. Podkreślić należy także, że obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest niezależny od tego, czy doszło do faktycznego wytworzenia odpadów. Właściciel każdej nieruchomości zamieszkałej ma bowiem obowiązek poddać się rygorom gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i nie zwalnia takiego właściciela samodzielne zagospodarowanie odpadami komunalnymi¹². Ustawodawca wskazuje także bezpośrednio, jakie koszty mogą być pokryte z wpływów z o.g.o.k. Katalog ten ma charakter zamknięty, tym samym żadne inne wydatki nie mogą być pokrywane z wpływów z tej opłaty. Do wydatków tych zaliczyć można natomiast:

1. odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych,
2. tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,

¹⁰ Szerzej na temat różnic pomiędzy podatkiem a opłatą: J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 13–15; Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2010, s. 25, zob. także W. Nykiel, *Pojęcie i elementy konstrukcji podatku* [w:] W. Nykiel, M. Wilk (red.), *Zagadnienia ogólne prawa podatkowego*, Łódź 2014, s. 8–9 oraz M. Popławski, *Komentarz do art. 2* [w:] L. Etel, *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2023, s. 73–74.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2022 r., I SA/Łd 105/22, Legalis nr 2691950.

¹² Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 czerwca 2021 r., I SA/Łd 220/21, Legalis nr 2596812.

3. obsługę administracyjną tego systemu,
4. koszty związane z wyposażeniem nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznymi (tylko jeżeli gmina przejęła obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki).

Kompetencje do ustalenia metody, na podstawie której będzie określana wysokość o.g.o.k., ustawodawca przyznał radom gmin. Organom tym powierzone zostały także kompetencje do ustalania wysokości stawek tej opłaty. W odniesieniu do nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ustawodawca dopuścił cztery sposoby ustalania wysokości o.g.o.k. Zostały one wyraźnie wskazane w przepisach u.u.p.c.g. Do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy należy ostateczny wybór metody ustalania opłat, który najlepiej odpowiadałby lokalnym potrzebom. Wybór właściwej metody będzie miał znaczenie dla realizacji zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, nie tylko ze względu na osiągnięcie celów fiskalnych, lecz także może przyczynić się do podejmowania przez mieszkańców gminy działań mających na celu ochronę środowiska. Rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy. Prawidłowo skalkulowana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy¹³. O wysokości o.g.o.k. stanowi iloczyn przyjętej stawki opłaty oraz:

1. liczby mieszkańców zamieszkującej daną nieruchomość, lub
2. ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
3. powierzchni lokalu mieszkalnego.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lutego 2023 r. I SA/GI 1380/22, Legalis nr 2884355.

Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że rada gminy może ustalić jedną stawkę o.g.o.k. od gospodarstwa domowego w formie ryczałtu. Ponadto rada gminy może przyjąć łącznie różne kryteria różnicujące stawki o.g.o.k., jednakże dotyczy to łączenia tylko pierwszych trzech ww. metod (tj. wymienionych w art. 6j ust. 1 u.u.p.c.g.). Dodatkowych kryteriów różnicujących, jak np. kryterium liczby mieszkańców, nie można stosować w przypadku wybrania metody ustalania stawki o.g.o.k. w formie ryczałtu¹⁴. W przypadku wybrania tej metody ustalenia stawki przez radę gminy nie będzie bowiem miała znaczenia powierzchnia tego gospodarstwa, liczba jego mieszkańców czy ilość wody, jaka jest w nim zużywana¹⁵.

W granicach ram prawnych wyznaczanych przez u.u.p.c.g. rada gminy może w dowolny sposób ukształtować sposób obliczania o.g.o.k. Kompetencje organu stanowiącego gminy zostały w tym zakresie ustanowione szeroko przez ustawodawcę¹⁶. Podkreślić należy, że każda z powyższych metod ma zarówno wady, jak i zalety, które są różnie ujmowane w doktrynie¹⁷. W obowiązującym systemie nie można przyjąć jednej sprawiedliwej i rzetelnej metody, która będzie satysfakcjonować zarówno wszystkich mieszkańców, organy gminy, jak i innych uczestników procesu gospodarowania odpadami. Brakuje jednej uniwersalnej, a zarazem najwłaściwszej metody, która pozwalałaby na proporcjonalne finansowanie przez wytwórców odpadów (właścicieli nieruchomości) kosztów gospodarowania odpadami¹⁸.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., III OSK 3585/21, Legalis nr 2577276; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 listopada 2021 r., I SA/Rz 676/21, Legalis nr 2632790.

¹⁵ Zob. P. Mańczyk, *Status prawny organów gminy i jego wpływ na zakres, formy i instrumenty lokalnego władztwa daninowego*, Szczecin 2018, s. 178–182.

¹⁶ Zob. A. Kiepas-Kokot, A. Łysko, M.J. Nowak, *Zróżnicowanie obciążeń gospodarstw domowych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami w gminach województwa zachodniopomorskiego*, „Ekonomia i Środowisko” 2015, nr 3, s. 166–167.

¹⁷ Zob. np. A. Ciechelska, *Opłata odpadowa – interpretacja przepisów ustawy*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 4, s. 38–41; także: M. Goleń, *Problemy kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2014, nr 138, s. 127–130; oraz W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 262 i n.

¹⁸ A. Barczak, E. Kowalewska, *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinesis” 2014, nr 8, s. 32–33.

Rada gminy zobowiązana jest do podania w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego terminu, częstotliwości i trybu uiszczania o.g.o.k., w tym w szczególności do wskazania, czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry. Swoboda w zakresie ustalania kształtu o.g.o.k. nie jest jednak ograniczona wyłącznie do wyboru jednej z form dopuszczonych przez ustawodawcę. Aby przeciwdziałać nadmiernemu fiskalizmowi, zdecydowano się wprowadzić górne limity stawek dla poszczególnych metod naliczania o.g.o.k. Maksymalne stawki opłaty zależą w tym przypadku od wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na jedną osobę ogółem i podlegają corocznej waloryzacji¹⁹. Rozwiązanie to pozwala na uwzględnienie obiektywnych wartości takich jak np. ekonomiczne położenie gospodarstw domowych. Przyjęte rozwiązania nie służą jednak wyłącznie osiągnięciu celów fiskalnych, lecz nawiązują także do takich wartości jak ochrona podatnika czy ochrona środowiska.

3. Rozwiązania związane z ustaleniem stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi służące osiągnięciu celów ochrony środowiska

Tytułowe zadania finansowe gmin związane są nie tylko ze *stricte* fiskalnym obowiązkiem ustalenia kształtu opłaty, dzięki której możliwe będzie sfinansowanie gminnego systemu gospodarowania odpadami komunal-

¹⁹ W obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2022 r. wskazano, że dochód ten wyniósł w 2022 r. 2249,79 zł na 1 osobę (<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-dochodu-rozporzadzalnego-na-1-osobe-ogolem-w-2022-roku,294,9.html> [dostęp 15.04.2023 r.]). Uwzględniając tą wartość w kontekście art. 6k ust. 2 u.u.p.c.g., stawki o.g.o.k. w zależności od przyjętej metody mogą wynieść w roku 2023 maksymalnie:

- 1) 45 zł od osoby,
- 2) 15,75 zł za m³ zużytej wody (nie więcej jednak niż 160,83 zł za gospodarstwo domowe),
- 3) 1,80 zł za m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, oraz
- 4) 125,99 zł za gospodarstwo domowe (stawka zryczałtowana).

nymi. Analizując poszczególne konstrukcje o.g.o.k., należy zwrócić uwagę także na wyrażoną w ustawie Prawo ochrony środowiska²⁰ zasadę, zgodnie z którą stawki podatków i innych danin publicznych powinny być różnicowane z uwzględnieniem celów służących ochronie środowiska²¹. W ustawie p.o.ś. nie wskazano jednak konkretnych rozwiązań określających sposób, w jaki mają być zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych, tak aby realizowały cele służące ochronie środowiska. W związku z powyższym prawnym uwarunkowań podejmowania takich działań należy szukać w aktach prawnych, w których podatki lub inne daniny publiczne zostały uregulowane. Ideą rozwiązania z art. 283 p.o.ś. jest to, że podmiot obciążony daniną publiczną może zdecydować, czy korzystniej dla niego będzie podjąć działania na rzecz ochrony środowiska, czy też nie podejmować takich działań i ponieść tego ekonomiczne konsekwencje. Również na gruncie o.g.o.k. wyróżnić można rozwiązania, które nie mają tylko fiskalnego charakteru, lecz służą także realizacji celów ochrony środowiska. W niniejszym opracowaniu szczegółowej analizie poddano trzy z nich.

Pierwsze z przyjętych rozwiązań obejmuje zastosowanie sankcyjnej stawki dla podmiotów, które nie prowadzą zbiórki odpadów komunalnych w sposób selektywny. Związane jest to w szczególności z powszechnym obowiązkiem segregacji odpadów komunalnych, osiągnięciem ich odpowiedniego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz obowiązkiem nieprzekraczania określonego poziomu składowania tych odpadów²². Zaznaczyć należy, że obowiązek selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ma charakter powszechny. Oznacza to, że ciąży na wszystkich właścicielach nieruchomości, na których te odpady powstały. W Polsce wprowadzony został w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.u.p.c.g. stanowiącym implementację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

²⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), dalej: p.o.ś.

²¹ Por. art. 283 p.o.ś.

²² M. Świstak, J.W. Tkaczyński, *Polityka ochrony środowiska* [w:] M. Świstak, J.W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej*, Kraków 2015, s. 281–282.

2008/98/WE²³. Rozwiązanie to jest jak najbardziej słuszne, bowiem selektywne zbieranie poszczególnych frakcji odpadów komunalnych pozwala na ich ponowne wykorzystanie z uwzględnieniem różnorodnych procesów odzysku. Jednocześnie zostaje zmniejszona masa odpadów zbieranych w sposób zmieszany. W konsekwencji następuje minimalizacja procesu unieszkodliwiania poprzez składowanie, co nie tylko zmniejsza ryzyko bezpośredniego oraz pośredniego zagrożenia dla całego środowiska, lecz także stanowi przejaw realizacji obowiązku osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych²⁴. Poziom ten oblicza się jako stosunek masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do masy wytworzonych odpadów komunalnych. W 2023 r. ma wynieść 35%, a w kolejnych latach powinien sukcesywnie wzrastać. Ponadto od 2025 r. gminy będą obowiązane nie przekraczać odpowiedniego poziomu składowania, którego wysokość na lata 2025–2029 zaplanowano 30% wagi²⁵. Dlatego też wprowadzenie obowiązku segregacji odpadów jest jak najbardziej słuszne. W przypadku, gdy właściciele nieruchomości wywiązują się z tego obowiązku, tj. prowadzącą zbiórkę odpadów w sposób selektywny, zobowiązani są do zapłaty o.g.o.k. według tzw. podstawowej stawki. Natomiast w razie nieprzestrzegania zasad dotyczących segregacji odpadów narażeni będą na zastosowanie wobec nich stawki podwyższonej (sankcyjnej), której wysokość wynosi od dwukrotności do czterokrotności stawki podstawowej. W doktrynie wskazuje się, że jest to przykład realizacji normy wyrażonej w art. 283 p.o.ś.²⁶ Natomiast w orzecznictwie pod-

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE L 2008 Nr 312, s. 3.

²⁴ Zob. B. Kłojzy-Karczmarczyk, J. Staszczak, *Ograniczenie składowania w wyniku segregacji i selektywnego zbierania frakcji suchej odpadów komunalnych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk” 2013, nr 84, s. 76–77.

²⁵ Stanowi o tym art. 3b u.u.p.c.g., zob. także: I. Pasiecznik, K. Banaszekiewicz, M. Kłodziński, *Selektywna zbiórka odpadów komunalnych z zabudowy jednorodzinnej*, „Chemistry, Environment, Biotechnology” 2016, nr 19, s. 65–66.

²⁶ Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty finansowoprprawne* [w:] M. Górski (red.), *Prawo Ochrony Środowiska*, Warszawa 2021, s. 225–226.

kreśla się, że opłata podwyższona stanowi nie tyle finansową dolegliwość za niewłaściwą segregację, ale też jest rekompensatą dla gminy związaną z dodatkowym, wyższym kosztem zagospodarowania źle zebranych odpadów komunalnych. Przepis art. 6ka ust. 1 u.u.p.c.g. stanowi wprost, że w razie zaniechania obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający te odpady przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane). Koszt ich zagospodarowania jest wyższy niż koszt zagospodarowania poszczególnych frakcji zbieranych w sposób selektywny. Koszt ten pokrywany jest więc z opłaty podwyższonej, co czyni z niej opłatę za dodatkowe świadczenie²⁷.

Drugim z przyjętych rozwiązań jest częściowe zwolnienie z opłaty dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, którzy kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne. Zwolnienie to ma charakter obligatoryjny, niemniej to rada gminy ostatecznie decyduje o jego wysokości, tym samym pozostawiono organom stanowiącym gmin pewną swobodę w tym zakresie. Dla zastosowania częściowego zwolnienia z tytułu kompostowania konieczne jest łączne spełnienie trzech warunków: właściciel nieruchomości musi zadeklarować kompostowanie wytworzonych bioodpadów, rada gminy musi podjąć decyzję o zwolnieniu z obowiązku posiadania pojemnika lub worka do zbierania bioodpadów oraz zwolnić w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mieszkańców kompostujących bioodpady. Rozwiązanie to może wpłynąć pozytywnie na właścicieli nieruchomości, zachęcając ich obniżoną wysokością opłaty (częściowym zwolnieniem) do zagospodarowania bioodpadów we własnym zakresie. Korzyści z zastosowania tej konstrukcji otrzymuje też gmina, w postaci ułatwienia organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz zmniejszenia kosztów funkcjonowania tego systemu, zwłaszcza w zakresie unieszkodliwiania bioodpadów²⁸. Zwrócić uwagę należy także na fakt, że powyższe zwolnienie nie zależy ani od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, ani od wybranej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jak słusznie wskazuje Regionalna

²⁷ Wyrok NSA z dnia 30 marca 2022 r., III FSK 4846/21, Legalis nr 2689949.

²⁸ Zob. M. Bursztynowicz, *Zmiany w ustawie śmieciowej od 23.09.2021 r.*, LEX/el. 2021.

Izba Obrachunkowa (RIO) w Zielonej Górze, kwota częściowego zwolnienia powinna stanowić proporcjonalne odzwierciedlenie zmniejszenia kosztów gospodarowania bioodpadami z gospodarstw domowych zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi²⁹. Niepożądana będzie zatem sytuacja, gdy rada gminy ustali wysokość częściowego zwolnienia na skrajnie niskim poziomie. Taka praktyka będzie miała charakter wyłącznie iluzoryczny i stanowić może próbę obejścia prawa. Swoboda ustalania wysokości zwolnienia nie oznacza bowiem dowolności. Decydujące w tym zakresie powinny być względy racjonalności.

Trzecim rozwiązaniem, które pozwala na osiągnięcie celów związanych z ochroną środowiska, jest wprowadzenie preferencyjnych stawek o.g.o.k. dla gospodarstw domowych, ograniczających zużycie wody. W tym zakresie należałoby rozważyć taką konstrukcję tytułowej opłaty, która zakładałaby preferencyjne stawki dla osób zużywających stosunkowo niską ilość wody. Zużycie wody niewątpliwie wskazuje na rzeczywistość, a nie tylko zadeklarowaną liczbę mieszkańców danej nieruchomości, będzie miało ono także przełożenie na czystość danej nieruchomości i ilość odpadów produkowanych przez jej mieszkańców. Ponadto będzie to stanowiło odzwierciedlenie produkowanej ilości bioodpadów, których zasadniczą część stanowią także odpady z trawników czy ogródków przydomowych. Ograniczenie zużycia wody nabiera też szczególnego znaczenia wobec zmian hydrostatycznych, jakie mają miejsce w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. częstych susz³⁰. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2021 r. łączne zużycie wody przez wszystkie gospodarstwa domowe w Polsce wyniosło 1 279,8 hm³ i zmniejszyło się w porównaniu z rokiem poprzednim o 20,2 hm³, tj. o 1,6%. Natomiast przeciętne zużycie wody przez gospodarstwa domowe przypadające na 1 mieszkańca wyniosło w roku 33,5 m³, czyli około 2,8 m³ miesięcznie. W porównaniu z 2020 r. również odnotowano spadek o 0,4 m³ rocznie³¹.

²⁹ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Zielonej Górze z dnia 17 lutego 2020 r., 63/2020, Legalis nr 2284086.

³⁰ Zob. M. Maciejewski, M. Majewski, *Susza i możliwości jej złagodzenia*, „Gospodarka Wodna” 2015, nr 11, s. 319–323.

³¹ Zob. *Infrastruktura komunalna w 2021 roku. Informacja sygnałowa w formacie pdf*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieru>

Uwzględniając powyższe twierdzenia, przyjąć można, że mniejsze zużycie wody w gospodarstwach domowych przyczynić może się nie tylko do poprawy warunków środowiskowych, lecz także oddziaływać będzie na koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dlatego też należy rozważyć zastosowanie „ulgi z tytułu małego zużycia wody”, tj. preferencyjnych stawek dla osób ograniczających jej średnio-miesięczne zużycie np. do ok. 3 m³ na osobę.

4. Znaczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze miasta Szczecin i gmin powiatu polickiego

W celu zestawienia teoretycznoprawnych rozważań na temat opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi analizie poddano także akty prawa miejscowego kształtujące wysokość tej opłaty na terenie gminy-miasta Szczecin oraz sąsiadujących z nią gmin położonych na terenie powiatu polickiego. Ponadto dokonano także weryfikacji danych związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej oraz udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej ww. gmin. Podmioty objęte badaniem stanowią gminy o różnym charakterze – miasto na prawach powiatu, gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Badania prowadzone w tym zakresie w sposób przekrojowy ukazują funkcjonowanie o.g.o.k. pomiędzy sąsiadującymi ze sobą gminami o różnej powierzchni i wielkości, lecz zbliżonym położeniu geograficznym. Wyniki przeprowadzonych badań prezentuje Tabela nr 1.

chomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/infrastruktura-komunalna-w-2021-roku,10,5.html, s. 3, (dostęp: 15.05.2023 r.).

Tabela 1. Sposób ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na terenie miasta Szczecin i gmin powiatu polickiego w roku 2023.

Gmina	Miasto Szczecin	Police	Dobra Szczecińska	Kołbaskowo	Nowe Warpno
Liczba mieszkańców	~ 400 tys.	~ 42 tys.	~ 22 tys.	~ 14 tys.	~ 1 600
Prognozowane dochody budżetu w 2023 r. (w zł)	~ 3,1 mld	~ 254,16 mln	~ 178,8 mln	~ 110,46 mln	~ 11,92 mln
Prognozowane dochody z tytułu o.g.o.k. w 2023 r. (w zł)	~ 152 mln	~ 12 mln	~ 15 mln zł	~ 5 mln	~ 840 tys.
Sposób ustalania opłaty w zabudowie jednorodzinnej	Od ilości zużytej wody (dla gospodarstw zużywających do 6 m ³ miesięcznie) lub Od gospodarstwa domowego (pozostałe podmioty)	Od liczby osób zamieszkujących nieruchomość	Od ilości zużytej wody	Od ilości zużytej wody	Od liczby osób zamieszkujących nieruchomość
Sposób ustalania opłaty w zabudowie wielorodzinnej	Od ilości zużytej wody	Od ilości zużytej wody	Od ilości zużytej wody	Od ilości zużytej wody	Od liczby osób zamieszkujących nieruchomość
Wysokość miesięcznej opłaty od 1 stycznia 2023 r.	10,30 zł za 1m ³ zużytej wody lub 115 zł od gospodarstwa domowego	32 zł od osoby lub 10,20 zł za 1 m ³ zużytej wody	12 zł za 1 m ³ zużytej wody	10 zł za 1 m ³ zużytej wody	32 zł od osoby

Gmina	Miasto Szczecin	Police	Dobra Szczecińska	Kołbaskowo	Nowe Warpno
Stawka opłaty dla osób nie prowadzących zbiórki selektywnej	dwukrotnie wyższa	dwukrotnie wyższa	trzykrotnie wyższa	czterokrotnie wyższa	dwukrotnie wyższa
Zwolnienie z części opłaty z tytułu kompostowani	5% wysokości opłaty	2,00 zł od każdej osoby	1,20 zł od 1 m ³ zużytej wody	2 zł od 1 m ³ zużytej wody	3 zł od każdej osoby
Preferencyjne stawki opłaty dla gospodarstw ograniczających zużycie wody	W zabudowie jednorodzinnej	Brak	Brak	Brak	Brak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej oraz udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej ww. gmin.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że dochody uzyskiwane przez poszczególne gminy z tytułu o.g.o.k. stanowią znaczną część ich prognozowanych dochodów budżetowych. Według prognoz na 2023 r. środki pochodzące z opłaty stanowiąć będą odpowiednio: 4,9%, 4,72%, 8,42%, 4,52%, 7,05% dochodów ww. gmin (średnio 5,92 %). Świadczy to nie tylko o ekonomicznym znaczeniu tej opłaty, lecz także o wysokich kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, na jaki dochody te są przeznaczane.

Warto zwrócić uwagę na niepokojąco wysoki poziom stawki w dwóch względnie niewielkich gminach, tj. gminie Dobra Szczecińska oraz gminie Nowe Warpno. W pierwszej z nich zastosowano metodę obliczania opłaty zależną od ilości zużytej wody, która od 1 stycznia 2023 r. wynosi aż 12 zł/m³. Jest to najwyższa stawka zastosowana w gminach powiatu polickiego. Co więcej, stawka ta jest także zdecydowanie wyższa niż ta obowiązująca na terenie miasta na prawach powiatu, jakim jest

Szczecin. Zaskakującym jest fakt, że znaczące zwiększenie wysokości stawki miało miejsce od początku 2023 r. W latach 2021–2022 stawka ta wynosiła 4,80 zł za m³ zużytej wody³². Oznacza to zatem, że stawka ta została podniesiona o 150%. Niewątpliwie może powodować pewne obawy co do właściwego prowadzenia polityki fiskalnej w tej j.s.t. Odnotowania wymaga także wysokość stawki w najmniejszej gminie w powiecie polickim, tj. Nowe Warpno. Wskazać należy, że jak na tak małą wspólnotę samorządową, to jest ona stosunkowo wysoka i porównywalna ze stawką w ponad 25-krotnie większej gminie Police. W tym zakresie jednak stawka ta utrzymuje się na niezmiennym poziomie od 1 marca 2020 r.³³

Po drugie, nie przyjęto jednej wspólnej metody naliczania o.g.o.k. dla wszystkich badanych gmin. Skorzystano aż z trzech spośród czterech dostępnych rozwiązań w tym zakresie. Za dominujące należy uznać te uzależniające wysokość opłaty od liczby osób zamieszkujących nieruchomości oraz od ilości zużytej wody. Natomiast ustalenie jednolitej opłaty od gospodarstwa domowego występuje tylko na obszarze miasta Szczecin i to dla tych nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej, które zużywają ponad 6 m³ wody miesięcznie. W żadnej z gmin nie skorzystano z sposobu ustalania opłaty zależnego od powierzchni użytkowej nieruchomości. Ponadto w dwóch gminach (miasto Szczecin, gmina Police) zdecydowano się na różnicowanie sposobu ustalenia opłaty w zależności od rodzaju zabudowy. Pozostałe gminy przyjęły jednorodną stawkę dla zabudowy jedno- i wielorodzinnej.

W zakresie sankcyjnej stawki należy wskazać, że na obszarze gmin Szczecin, Police oraz Nowe Warpno zdecydowano się na dwukrotnie wyższą stawkę o.g.o.k. dla osób nieprowadzących selektywnej zbiórki odpadów w porównaniu ze stawką podstawową. Jednocześnie należy

³² Por. uchwała Nr XVII/242/2020 Rady Gminy Dobra z dnia 24 września 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek oraz określenia stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2020 r., poz. 4222 ze zm.

³³ Por. uchwała nr XI/088/2020 Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z dnia 29 stycznia 2020 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości stawek tej opłaty i zwolnień, Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2020 r., poz. 760 ze zm.

przypomnieć, że jest to minimalna wysokość tej sankcyjnej stawki. Na terenie gminy Dobra Szczecińska stawka sankcyjna wynosi trzykrotność stawki podstawowej, natomiast gmina Kołbaskowo zdecydowała się na maksymalną, dopuszczalną ustawowo wysokość stawki dla osób niedokonyjących segregacji odpadów, tj. czterokrotność podstawowego wymiaru opłaty. Zaostrzanie sankcji finansowej do maksymalnych granic sugerować może dążenie tej gminy do zupełnego wyeliminowania przypadków naruszenia obowiązku zbiórki odpadów w sposób selektywny. Zwiększona dolegliwość finansowa z pewnością stanowić będzie argument silnie oddziaływujący na zachowanie osób fizycznych. O ile jeszcze dwukrotność podstawowej stawki opłaty może być uznawane za dopuszczalne do poniesienia wobec ewentualnych uciążliwości, jakie niesie za sobą segregacja, o tyle zapłacenie opłaty według czterokrotnie wyższej stawki z pewnością jest w stanie skłonić właściciela nieruchomości do refleksji na temat zbierania odpadów w sposób selektywny.

Zwolnienie z części opłaty z tytułu kompostowania funkcjonuje na obszarze wszystkich badanych gmin. W gminach tych przyjęto różne modele ustalania wysokości częściowego zwolnienia z tytułu kompostowania, tj. procentowy (miasto Szczecin) oraz kwotowy (pozostałe podmioty). W przypadku modelu procentowego funkcjonującego na obszarze miasta Szczecin wynosi on 5% opłaty niezależnie od sposobu jej ustalania. Natomiast w modelu kwotowym będzie to odpowiednie odliczenie kwoty częściowego zwolnienia od stawki opłaty przyjętej odpowiednio dla 1 m³ zużytej wody dla każdej osoby zamieszkującej daną nieruchomość. W kwestii wysokości tej ulgi należy wskazać, że pomiędzy poszczególnymi gminami występują znaczne różnice. Proporcja wysokości częściowego zwolnienia z opłaty tytułu kompostowania do podstawy wymiaru tej opłaty przedstawia się następująco: 5% w gminie miasto Szczecin, 6,25% w gminie Police, 10% w gminie Dobra Szczecińska, 20% w gminie Kołbaskowo oraz 9,38% w gminie Nowe Warpno. Średnia arytmetyczna tych statystyk wynosi 10,12%, natomiast rozstęp, będący różnicą pomiędzy wartością maksymalną a minimalną z ww. zbioru wynosi aż 15 punktów procentowych. W tym miejscu po raz kolejny podkreślić należy, że ustalenie częściowego zwolnienia na symbolicznym poziomie z całą pewno-

ścią nie zachęci osób fizycznych do działań mających na celu ochronę środowiska w postaci unieszkodliwiania bioodpadów w miejscu ich powstawania. Mając na uwadze powyższe, niezwykle ważne jest, żeby fakt posiadania kompostownika i unieszkodliwiania bioodpadów w całości został rzeczywiście i należycie uwzględniony przy różnicowaniu stawek o.g.o.k. Należałoby się zatem zastanowić nad rozwiązaniem legislacyjnym, które wyznaczałoby minimalną wysokość ulgi z tytułu kompostowania na poziomie co najmniej 10% wysokości przyjętej stawki o.g.o.k.

W zakresie preferencyjnych stawek o.g.o.k. dla osób ograniczających zużycie wody mechanizm ten funkcjonuje tylko na obszarze gminy miasta Szczecin. Rozwiązanie to funkcjonuje tylko w zabudowie jednorodzinnej i polega na tym, że gospodarstwa domowe zużywające średniomiesięcznie do 6 m³ wody uiszczają opłatę w wysokości 10,30 zł za 1 m³. Przy ustalaniu tego sposobu słusznie skorzystano ze średniomiesięcznego zużycia wody obliczanego na podstawie zapotrzebowania w roku poprzednim. Rozwiązanie to niewątpliwie pozwoli uniknąć problemów związanych z okresowym większym zapotrzebowaniem wody np. w miesiącach letnich. Natomiast w przypadku zużycia większego niż 6 m³ stawka opłaty od gospodarstwa domowego przyjmuje formę ryczałtu w wysokości 115 zł, niezależnie od wielkości gospodarstwa i liczby osób tam zamieszkujących. Oznacza to, że przyjęty model z ekonomicznego punktu widzenia nie jest rentowny dla gospodarstw jednorodzinnych zużywających od 6 do 11 m³ wody.

5. Uwagi końcowe

W wyniku przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że organy gmin mają zróżnicowane zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Zadania o charakterze finansowym wiążą się z ustaleniem wysokości o.g.o.k. w granicach ustawowych (rada gminy). Sama opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi złożoną daninę publiczną. Nie służy ona wyłącznie finansowaniu gminnego systemu odbierania odpadów komunalnych, lecz także zauważyć należy jej potencjał w zakresie osiągnięcia celów służących ochronie środowiska. Niewątpliwie należy

gratyfikować postawy podatników zmierzające do ich osiągnięcia. Do celów ochrony środowiska niewątpliwie zaliczyć należy zmniejszenie ilości produkowanych odpadów komunalnych, a także zwiększenie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Prowadzenie zbiórki w sposób selektywny niewątpliwie również ułatwia osiągnięcie powyższych celów. Wstępna segregacja odpadów pozwala bowiem na sprawniejsze ich odbieranie, dalsze przetwarzanie oraz unieszkodliwianie, a w konsekwencji na skuteczniejsze funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz zmniejszenie kosztów jego obsługi. Natomiast w przypadku kompostowania bioodpadów przez właścicieli nieruchomości w całości nie ma konieczności odbierania, składowania i unieszkodliwiania tych odpadów przez gminy. Również zmniejszenie poziomu zużycia wody przez właścicieli nieruchomości ze względu na korzystne dla nich stawki o.g.o.k. będzie miało pozytywne skutki zarówno dla gminnego systemu gospodarowania odpadami, jak i dla finansów gmin. W zakresie powyższych rozwiązań ustawodawca pozostawia gminom pewną swobodę działania w przyjętych przez siebie granicach. Pozwala to na dostosowanie kształtu o.g.o.k. do lokalnych potrzeb. Zdecydowanie jednak należy uznać wyróżnione przez ustawodawcę rozwiązania za niezwykle ważne i potrzebne. Przyjęcie preferencji dla podatników opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, którzy realizują cele ochrony środowiska, może przyczynić się do ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych, a w konsekwencji do obniżenia kosztów obsługi tego systemu oraz skuteczniejszej realizacji zadań gminy, w szczególności tych o charakterze finansowym.

Bibliografia:

- Augustyniak M., Moll T., *Komentarz do art. 7 [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Barczak A., Kowalewska E., *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 8, s. 27–45.
- Bursztynowicz M., *Zmiany w ustawie śmieciowej od 23.09.2021 r.*, LEX/el. 2021.

- Ciechelska A., *Oplata odpadowa – interpretacja przepisów ustawy*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 4, s. 38–41.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 74 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Gliniecka J., *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalne*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Goleń M., *Problemy kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2014, nr 138, s. 125–141.
- Grzeškiewicz W., *Finanse samorządu terytorialnego [w:] W. Grzeškiewicz (red.), Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, Difin, Warszawa 2014.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Instrumenty finansowprawne [w:] M. Górski (red.), Prawo Ochrony Środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kiepas-Kokot A., Łysko A., Nowak M.J., *Zróznicowanie obciążeń gospodarstw domowych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami w gminach województwa zachodniopomorskiego*, „Ekonomia i Środowisko” 2015, nr 3, s. 154–168.
- Kierzkowska J.S., *Prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi [w:] M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Klojzy-Karczmarczyk B., Staszczak J., *Ograniczenie składowania w wyniku segregacji i selektywnego zbierania frakcji suchej odpadów komunalnych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energi Polskiej Akademii Nauk” 2013, nr 84, s. 75–87.
- Maciejewski M., Majewski M., *Susza i możliwości jej złagodzenia*, „Gospodarka Wodna” 2015, nr 11, s. 319–323.
- Mańczyk P., *Status prawny organów gminy i jego wpływ na zakres, formy i instrumenty lokalnego władztwa daninowego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2018.
- Nykiel W., *Pojęcie i elementy konstrukcji podatku [w:] W. Nykiel, M. Wilk (red.), Zagadnienia ogólne prawa podatkowego*, Fundacja Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych, Łódź 2014.
- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Lexis Nexis, Warszawa 2010.

- Pasiecznik I., K. Banaszekiewicz, M. Kłodziński, *Selektywna zbiórka odpadów komunalnych z zabudowy jednorodzinnej*, „Chemistry, Environment, Biotechnology” 2016, nr 19, s. 65–71.
- Popławski M., *Komentarz do art. 2 [w:] L. Etel, Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Świstak M., Tkaczyński J.W., *Polityka ochrony środowiska [w:] M. Świstak, J.W. Tkaczyński (red.), Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.