Uniwersytet Wrocławski

Anna Albin

Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi

Wrocław 2018

Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie** Nr 122

Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964
DOI: 10.23734/23.18.005

Anna Albin
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi

Wrocław 2018

Kolegium Redakcyjne
prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący
dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego
mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz
mgr Ewa Gałyga-Michowska – członek
mgr Bożena Górna – członek
mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *prof. nadzw. dr hab. Jan Jeżewski; dr hab. Tadeusz Kocowski, prof. UWr*

Stan prawny na dzień 1 stycznia 2018 r.

© Copyright by Anna Albin

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*
Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*
Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszka eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca
E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-16-8 (druk)
ISBN 978-83-66066-17-5 (online)

Spis treści

Wstęp 9

Rozdział pierwszy
Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i jej zadania 19
I. Jednostki samorządu terytorialnego – wspólnoty samorządowe 19
II. Zadania samorządu terytorialnego. Zadania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego 24
III. Gmina jako osoba prawna prawa publicznego i prywatnego 35
IV. Zadania własne gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (zadania o charakterze użyteczności publicznej z zakresu gospodarki komunalnej) 41
V. Podsumowanie 57

Rozdział drugi
Gospodarowanie odpadami komunalnymi w regulacjach prawnych 59
I. Pojęcie odpadów 59
II. Gospodarowanie odpadami komunalnymi a ochrona środowiska 70
III. Gospodarowanie odpadami komunalnymi w regulacjach prawnych – wnioski z analizy źródeł prawa w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi 80

Rozdział trzeci
Gospodarowanie odpadami komunalnymi jako zadanie publiczne 87
I. Gospodarowanie jako element gospodarki 87
II. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki (gospodarowania) odpadami komunalnymi 94
III. Gospodarowanie odpadami komunalnymi jako element gospodarki komunalnej ... 136
IV. Gospodarowanie odpadami komunalnym a działalność o charakterze użyteczności publicznej 150
V. Gospodarowanie odpadami komunalnymi a działalność gospodarcza 156
VI. Podsumowanie 160

Rozdział czwarty
Gmina jako organizator systemu gospodarowania odpadami komunalnymi .. 163
I. Wprowadzenie 163
II. Działalność gminy w zakresie planowania gospodarowania odpadami komunalnymi 165
III. Działalność gminy w zakresie organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi 176
1. Regulacje prawne gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.. 177
a) Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 177

b) Uchwała rady gminy w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi 184
c) Uchwała rady gminy w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty 188
d) Uchwała rady gminy w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz uchwała rady gminy w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiące akty prawa miejscowego 199
e) Uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne 203
f) Uchwała rady gminy w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi 204
2. Reglamentacja działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi 213
3. Organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w formie umowy 225
IV. Działalność gminy w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem obowiązków określonym prawem w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi 237
V. Odpowiedzialność gminy na poszczególnych etapach organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi 247
VI. Podsumowanie 258

Rozdział piąty
Gmina jako wykonawca systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. 267
I. Gmina jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi 267
1. Działalność gospodarcza gminy 267
2. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę 289
3. Obowiązki i uprawnienia gminy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą 295
II. Gmina jako właściciel nieruchomości 299
III. Gmina jako członek związku międzygminnego 308
IV. Odpowiedzialność gminy za wykonanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi 316
V. Podsumowanie 326

Zakończenie 331

Bibliografia 349

Wstęp

Przedmiotowa publikacja powstała na bazie rozprawy doktorskiej pt. *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, przygotowanej pod kierunkiem Profesora Karola Kiczki w zarządzanym przez Profesora Leona Kieresa Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego. Jej Recenzentami byli Jan Jeżewski, Profesor Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie oraz Tadeusz Kocowski, Profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, oraz Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. W publikacji tej zaprezentowane zostaną główne problemy badawcze i dokonane w rozprawie doktorskiej ustalenia, które pozwoliły na określenie sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w naszym kraju. Zakres opracowania został skrócony z uwagi na obszerny charakter dysertacji. W monografii uwzględniono zmiany regulacji prawnych, które w przedmiotowym zakresie od momentu opracowania rozprawy doktorskiej wprowadził polski ustawodawca, czyli w szczególności rozwiązania prawne wprowadzone ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw[1], a także ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw[2]. Należy odnotować w tym miejscu także fakt wejścia w życie z dniem 1 lipca 2017 r. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów[3]. W związku z tym pojawiają się nowe przemyślenia, które wypływają nie tylko z wprowadzenia i doskonalenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce, ale także z funkcjonowania tego systemu w praktyce.

Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce, a także w innych krajach Unii Europejskiej wskazywała[4] i nadal dowodzi[5], że problemy dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi i jego oddziaływania na środowisko pozostają

[1] Dz. U. z 2015 r., poz. 87.

[2] Dz. U. z 2016 r., poz. 1020.

[3] Dz. U. z 2017 r., poz. 19.

[4] Zob. Raport: *Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11 (Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry)*, Ernst and Young, Warszawa 2011, s. 3-4.

[5] Zob. Główny Urząd Statystyczny, *Zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012-2016*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/zmiana-systemu-gospodarki-odpadami-komunalnymi-w-polsce-w-latach-2012-2016,6,1.html [dostęp: 29.09.2017]; T. Styś, R. Foks, Instytut Sobieskiego, *Rynek gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Perspektywa 2030 r.*, http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Stys-Foks-Rynek-gospodarowania-odpadami-PDF.pdf [dostęp: 16.01.2017]; T. Styś, R. Foks, K. Moskwil, Instytut Sobieskiego, *Raport. Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2030,* http://www.sobieski.org.pl/kpgo2030/ [dostęp: 15.05.2016].

nierozwiązane nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach Unii Europejskiej. W pełni uzasadnione są więc dyskusja i badania naukowe, zarówno z zakresu dziedziny nauk przyrodniczych, technicznych, jak również prawnych czy ekonomicznych, nad właściwym sposobem postępowania z odpadami komunalnymi. Podkreślić należy także znaczenie tego zagadnienia zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i społeczeństwa jako całości. O tym, że problematyka dotycząca gospodarowania odpadami komunalnymi była i nadal jest bardzo aktualna w naszym kraju, świadczy m.in. fakt, że polskie uregulowania prawne w przedmiotowym zakresie podlegają ciągłym zmianom[6]. W wyniku stopniowego wdrażania dyrektyw unijnych w zakresie gospodarki odpadami do ustawodawstwa krajowego[7] oraz wzrostu świadomości społecznej sytuacja w omawianym obszarze się poprawia. Mimo że obowiązujące w Polsce przepisy prawne w sposób kompleksowy i nowoczesny regulują zasady gospodarowania odpadami komunalnymi, wciąż niezadawalająca pozostaje jednak szczelność systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz struktura zagospodarowania tych odpadów. Wynika to m.in. z niewystarczającego zakresu stosowania prawa w praktyce i jego skutecznej egzekucji w dotychczasowym i obecnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi[8].

W związku z powyższym, poza dostosowaniem prawa polskiego (krajowego) do unijnego, prawodawca polski zdecydował o zmianie organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w naszym kraju[9]. Istotą tej zmiany było wyznaczenie

[6] Dostosowanie krajowych regulacji prawnych do wymagań wynikających z dyrektyw unijnych to dynamiczny i ciągły proces. W Polsce uległ on przyspieszeniu na przełomie 2012 i 2013 r. (należy uznać to m.in. za wynik opóźnień w implementacji prawa unijnego do prawa krajowego), czego przejawem była długo oczekiwana nowa ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21; opublikowana 8 stycznia 2013 r.; weszła w życie 23 stycznia 2013 r.). Tekst jednolity ustawy został opublikowany w Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 z późn. zm., zwana dalej u.o. Jednocześnie oznacza to ponad dwuletnie opóźnienie w dokonaniu transpozycji dyrektywy 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008 r., s. 3), zwanej dalej dyrektywą ramową w sprawie odpadów. Wniosek w sprawie braku takiej transpozycji oraz nałożenia na Polskę sankcji z tego tytułu w wysokości 67 tys. euro za każdy dzień zwłoki Komisja Europejska do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej złożyła w kwietniu 2012 r. Wniosek ten został przez Komisję Europejską wycofany w związku z implementującą unijnych regulacji prawnych w zakresie gospodarowania odpadami do polskiego porządku prawnego, tj. wskazanej powyżej ustawy o odpadach, a także zmianą dotychczasowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w naszym kraju. Zob. M. Górski, *Nowe regulacje prawne w zakresie postępowania z odpadami. Nowa ustawa o odpadach,* [w:] Z. Bukowski, P. Manczarski (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nowe regulacje prawne*, Poznań 2013, s. 53-85.

[7] Podstawowe znaczenie ma dyrektywa ramowa w sprawie odpadów.

[8] Zob. *Informacja Polskiej Izby Gospodarki Odpadami. Ocena funkcjonowania obecnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce*, Warszawa 2007, s. 3-5.

[9] Zob. rozwiązania prawne wprowadzone ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.), zwana dalej ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – akt archiwalny oraz ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 228), zwana dalej ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – akt jednorazowy. System gospodarowania odpadami komunalnymi w naszym kraju wciąż jest doskonalony, czego przykładem są rozwiązania prawne wprowadzone ustawą z dnia 28 listopada 2014 r.

gminy do realizowania zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, wynikających z prawa krajowego i unijnego. Konsekwencją przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych było przypisanie gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego odpowiedzialności publicznoprawnej za to, aby system gospodarowania odpadami komunalnymi realizował cele (zadania) w zakresie osiągnięcia wymaganych prawem poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych. W wyniku akcentowanej regulacji prawnej powstała w szczególności nowa przestrzeń badawcza. Podjęte w tym opracowaniu zagadnienie naukowe jest ściśle związane ze wskazaną powyżej problematyką gospodarowania odpadami komunalnymi, choć w znacznej mierze stanowi odrębny przedmiot badań, obejmujący sytuację prawną gminy jako organizatora i wykonawcy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z uwagi na stan gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce osiągnięcie wymaganych poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych i realizacja zadań, z którymi gmina musi się zmierzyć, aby wskazane cele mogły zostać urzeczywistnione, nie jest łatwe. Stanowiło to dodatkowe uzasadnienie dla podjęcia wnikliwej analizy wskazanego problemu badawczego. Ponadto przyjęte rozwiązania prawne odnoszące się do gospodarowania odpadami komunalnymi zrodziły zastrzeżenia natury konstytucyjnej, w rezultacie czego ich zgodność z regulacjami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[10] badał Trybunał Konstytucyjny[11].

Interesującym zagadnieniem jest określenie sytuacji prawnej gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Opisywanie analizowanego systemu jako „nowy" jest uzasadnione, gdyż dokonane przez ustawodawcę zmiany w regulacjach prawnych zdecydowanie odmiennie niż dotychczas kształtują m.in. zadania gminy, kompetencje prawodawcze organu stanowiącego gminy, obowiązki i uprawnienia właścicieli nieruchomości, warunki świadczenia usług, a także sankcje karne i administracyjne z tytułu niewykonania obowiązków w rozpatrywanym zakresie. W tym miejscu należy jedynie przypomnieć, że nowy system obowiązuje od 1 lipca 2013 r., czyli prawie 5 lat.

I tak rozpatrując to zagadnienie na płaszczyźnie prawa, należy zbadać obszar związany zarówno z organizacją, jak i realizacją (wdrożeniem) systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Tematyka i cel opracowania są złożone, co wynika w szczególności z konieczności uwzględnienia wielu aspektów działalności (funkcjonowania) gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w analizowanym obszarze.

o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87). Tekst jednolity ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach został opublikowany w Dz. U. z 2017r., poz. 1289 z późn. zm., zwanej dalej u.u.c.p.g.

[10] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., zwanej dalej Konstytucją RP.

[11] Zob.: wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r. (K 17/12, OTK-A ZU 2013, nr 8, poz. 125).

W celu określenia sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi przedmiotem publikacji jest w szczególności analiza polskiej (krajowej) i unijnej regulacji prawnej z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi. Rozwiązaniu zagadnienia naukowego posłuży w szczególności objęcie zakresem badań struktury prawnej gospodarowania odpadami komunalnymi, a także zadań gminy w przedmiotowym obszarze.

Główna teza badawcza zakłada, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest organizatorem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Prowadząc natomiast działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi[12], a także wykonując ciążące na właścicielu nieruchomości[13] (wytwórcy odpadów) obowiązki wynikające z posiadania nieruchomości, gmina jest jednocześnie wykonawcą systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Organizując i realizując ten system za pomocą czynności prawnych i faktycznych, gmina stanowi niejako jego „oś", odpowiadając jednocześnie za osiągnięcie celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Aby możliwe było zbadanie sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, należy w pierwszej kolejności ustalić wspomnianą już strukturę prawną gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:

- wyróżnić elementy wyznaczające strukturę prawną tego zjawiska – ustalić układ statyczny,
- dokonać opisu uprzednio wyodrębnionych elementów struktury,
- ukazać wzajemne interakcje zachodzące w obrębie struktury prawnej (określenie układu dynamicznego),
- przedstawić strukturę prawną jako system wpływający na sytuację prawną uczestnika uwikłanego w trwanie struktury prawnej.

Pozwoli to na skonstruowanie i opisanie funkcjonującego w Polsce modelu gospodarowania odpadami komunalnymi (struktury prawnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi) w ujęciu ustrojowym, materialnoprawnym i proceduralnym, a także na ukazanie złożoności regulowanej przez prawo materii w rozpatrywanym zakresie. Na tle tak wyróżnionej struktury składającej się na system gospodarowania odpadami komunalnymi przedmiotem badań jest analiza sytuacji prawnej gminy w badanym

[12] W szczególności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

[13] W rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez właściciela nieruchomości rozumie się 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 u.u.c.p.g.). Zagadnienie to zostanie rozwinięte na etapie analizy sytuacji prawnej gminy jako właściciela nieruchomości.

obszarze. Dodatkowo zostanie rozstrzygnięta kwestia, czy elementy składowe tego systemu są ze sobą powiązane, tworząc spójną całość, ukierunkowaną na spełnienie wymagań określonych prawem w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Uznanie badanej struktury prawnej za system oznacza przede wszystkim objęcie przedmiotowym systemem wszystkich właścicieli nieruchomości w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i wytwarzanych przez nich odpadów komunalnych.

Właściwą analizę sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi umożliwi zbadanie kwestii o szczególnym zakresie, stanowiących w istocie cząstkowe problemy badawcze. Ich rozwiązanie pozwoli na postawienie tez stanowiących uzupełnienie tezy głównej dotyczącej podjętego w ramach rozprawy zagadnienia naukowego. Wskazać należy zwłaszcza na następujące szczegółowe problemy badawcze:

1. Kwestia samodzielności działania gminy i związany ściśle z tym zagadnieniem zakres kompetencji i środków działania gminy w badanym obszarze. Przyjmuje się, że zaspokojenie określonych potrzeb społeczności lokalnych na poziomie wspólnoty wiąże się z wyposażaniem organów gminy w określone kompetencje i środki działania, zapewniające im względnie dużą niezależność w wykonywaniu zadań publicznych. Rodzi się więc pytanie, czy w omawianym przypadku przyznane gminie przez ustawodawcę krajowego kompetencje i środki działania są wystarczające, aby zapewnić realizację celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i czy zasada samodzielności działania gminy podlega w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi większym ograniczeniom, a środki nadzoru mają bardziej intensywny charakter niż w przypadku innych zadań własnych gminy (z uwagi na ogólnokrajowy charakter celów w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych).
2. Kwestie odpowiedzialności publicznoprawnej. Należy zważyć, że gmina wykonuje powierzone jej w formie ustawy zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jako własne i obowiązkowe, czyli co do zasady w sposób samodzielny, tj. „we własnym imieniu" i „na własną odpowiedzialność". W konsekwencji ponosi ona odpowiedzialność za swe działania i zaniechania związane z wykonywaniem zadań publicznych. Zakładając specyficzny charakter zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, interesującym przedmiotem badawczym są kwestie odpowiedzialności publicznoprawnej gminy za wykonanie zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na poszczególnych etapach ich realizacji.
3. W świetle prawa konkurencji należy rozstrzygnąć dopuszczalność praw wyłącznych do gospodarowania odpadami komunalnymi na rzecz gmin. Problem badawczy

dotyczy w tym przypadku wskazania powodów, na które można się powołać, by tę konkurencję ograniczyć. Kreowane przez ustawodawcę ograniczenia w zakresie wykonywania działalności gospodarczej w rozpatrywanym zakresie powinny służyć urzeczywistnieniu dobra ogółu i być niezbędnym środkiem zapewniającym osiągnięcie celu, założonego przez twórców systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przesłanką materialną ich ustanowienia powinna być zasada proporcjonalności.

4. Interesującym problemem badawczym jest także uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak środki działania gminy wpływają na sytuację ekonomiczną uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Problematyka ta jest szczególnie aktualna w kontekście pojawiających się tendencji w Unii Europejskiej mierzenia efektywności działania administracji publicznej w sferze usług publicznych. W tym obszarze badań zastosowanie znajdzie ekonomiczna analiza prawa. Jej efektem powinno być przede wszystkim wskazanie działań gminy, które kształtują rachunek ekonomiczny usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

W celu zbadania sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi analiza zostanie przeprowadzona według określonego planu, którego realizacja umożliwi osiągnięcie końcowego wyniku badawczego. Praca została podzielona na pięć rozdziałów: I. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego i jej zadania; II. Gospodarowanie odpadami komunalnymi w regulacjach prawnych; III. Gospodarowanie odpadami komunalnymi jako zadanie publiczne; IV. Gmina jako organizator systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; V. Gmina jako wykonawca systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ustalenie sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym wskazanie jej charakterystycznych cech (znamion). Istotne znaczenie ma charakterystyka gminy jako osoby prawa publicznego i prywatnego, czyli z jednej strony jako reprezentanta państwowego imperium, dysponującego konkretnymi uprawnieniami władczymi do wiążącego określania sytuacji prawnej jednostki, z drugiej strony jako podmiotu zarządzającego majątkiem komunalnym i prowadzącego działalność gospodarczą, wchodzącego w relacje wolnorynkowe (społeczna gospodarka rynkowa) z innymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Podjęcie w pracy wskazanej tematyki jest zasadne, gdyż obie te funkcje: imperium i dominium gmina wykonuje w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto należy zbadać, czy nie dochodzi w badanym obszarze do kolizji działań gminy we wskazanych powyżej płaszczyznach. Na potrzeby przedmiotowego opracowania rozdział pierwszy został skrócony w porównaniu do treści rozprawy doktorskiej, której stanowił niezbędne tło teoretyczne.

Zagadnienia w nim omówione, charakteryzujące gminę i jej zadania, w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym, w kontekście założonego celu badawczego należało uznać za uzasadnione. W tym opracowaniu odstąpiono od szczegółowej charakterystyki organów gminy jako samorządowej osoby prawnej, zaakcentowano jedynie podejmowane przez te organy działania, stosownie do przyznanych im kompetencji[14]. W rozważanym zakresie konieczne jest scharakteryzowanie w szczególności zadań gminy, wykazanie specyfiki tych zadań w stosunku do zadań całego samorządu terytorialnego i potwierdzenie pewnych ich cech wspólnych. Szczególna uwaga zostanie poświęcona zadaniom w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, gdyż stanowią one szerszy układ działań, w którym zawiera się gospodarowanie odpadami komunalnymi. W końcowej fazie pierwszego rozdziału zostaną wyróżnione poszczególne elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, wykazane zależności pomiędzy nimi, a także nastąpi wskazanie właściwości (cech i celu) systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Na tym etapie badań zostaną wykorzystane ustalenia, jakie zostały dokonane w nauce organizacji i zarządzania, prakseologii, prawa, ekonomii, a także socjologii służące do identyfikowania systemów oraz ich organizacji i funkcjonowania.

W przedmiotowej publikacji czytelnik zostanie wprowadzony w szczególności w problematykę gospodarowania odpadami komunalnymi. Przedmiotem rozważań będzie analiza uprzednio wyróżnionych elementów gospodarowania odpadami komunalnymi[15]. Omówione zostaną uwarunkowania prawne i ekonomiczne dotyczące procesu gospodarowania odpadami komunalnymi. Duże znaczenie w ramach omawianej problematyki ma wskazanie celów, jakie zostały określone przez Polskę i Unię Europejską w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Prawodawca krajowy i unijny uznał, iż problematyka zasad postępowania z odpadami, zapobiegania ich powstawaniu, ograniczania i gospodarowania jest integralnie i mocno związana z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz ochroną środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W tym miejscu należy wykazać, że regulacje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi stanowią

[14] W rozważanym zakresie szczególną uwagę należy zwrócić na kompetencję przysługującą radzie gminy albo w przypadku subdelegacji wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (zwanych dalej organem wykonawczym gminy), do wyboru prowadzenia gospodarki komunalnej oraz form gospodarki komunalnej, kompetencję rady gminy do decydowania o konkretnych formach organizacyjnoprawnych, którymi posługuje się gmina w celu realizacji określonego zadania publicznego oraz do ustalenia cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, kompetencji w zakresie ochrony środowiska. Równie ważna jest rola organu wykonawczego gminy jako kierownika urzędu gminy (jednostki sektora finansów publicznych) odpowiedzialnego za całość gospodarki finansowej tej jednostki, czy rola organu wykonawczego gminy jako organu ochrony środowiska. Aby mógł być zrealizowany interes publiczny, organy gminy odgrywają także konkretną rolę w ograniczaniu wolności działalności gospodarczej, w ramach upoważnienia ustawowego kształtują one wówczas sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

[15] W szczególności takich elementów jak: „odpady", „odpady komunalne", a także działań (czynności) składających się na proces gospodarowania odpadami komunalnymi.

integralny element prawa ochrony środowiska i wskazać, w jaki sposób ten fakt wpływa na działania w powyższym zakresie. W rozprawie doktorskiej istotne było określenie wpływu omówionych źródeł prawa na poszczególne elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym na sytuację prawną gminy jako uczestnika tego systemu. W tym opracowaniu ze względu na jego skrócony zakres zawarte zostaną jedynie wnioski z przedmiotowych rozważań.

Kolejnym obszarem badania będzie analiza gospodarowania odpadami komunalnymi jako zadania publicznego, w realizacji którego uczestniczy samorząd terytorialny, zwłaszcza gmina. Należy zbadać przyjęty przez ustawodawcę model zadań gminy w zakresie gospodarki odpadami i rozważyć, czy posiadają one rzeczywiście cechy zadań własnych, czy może w pewnym stopniu upodobniają się do zadań zleconych. Określenie przez ustawodawcę sposobu ich realizacji wydaje się wyjątkowo mocno doprecyzowane. Już na tym etapie zostanie poddana wstępnej analizie sytuacja prawna gminy – w kontekście dysponowania przez nią cechą konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w kolejnych rozdziałach w odniesieniu do gminy jako organizatora i wykonawcy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W dążeniu do rozwiązania zagadnienia naukowego podjętego w ramach tej publikacji uzasadnione jest zbadanie relacji „gospodarowanie odpadami komunalnymi" a „użyteczność publiczna", „gospodarowanie odpadami komunalnymi" a „gospodarka komunalna" czy „działalność gospodarcza".

W celu pełnej analizy sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi gmina zostanie przedstawiona jako podmiot odpowiedzialny za organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. za planowanie procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, tworzenie gminnych ram prawnych tego systemu, kontrolę i nadzór nad wykonaniem obowiązków określonych prawem w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Omówione zostaną także działania organów gminy o charakterze władczym w stosunku do przedsiębiorców odbierających odpady komunalne. W tym miejscu należy także wskazać kryteria kontroli, którym podlega gmina jako organizator systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Osiągnięcie celu publikacji umożliwi zbadanie sytuacji prawnej gminy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Rozważania w przedmiotowym zakresie będą dotyczyć samodzielności działalności gospodarczej gminy oraz form organizacyjnoprawnych jej prowadzenia. W tym miejscu zostanie podjęta próba rozstrzygnięcia dopuszczalności przyznania praw wyłącznych do gospodarowania odpadami komunalnymi na rzecz gmin. Analizie będą podlegały rozwiązania prawne przyjęte w omawianym zakresie w odniesieniu do dwóch obszarów gospodarowania odpadami komunalnymi: odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz przetwarzania tych

odpadów. W przypadku potwierdzenia faktu istnienia monopolu gminy należy ustalić powody, na które można się powołać, uzasadniając ograniczenie konkurencji (ewentualnie stwierdzić, że takie powody nie istnieją). Przedmiotem analizy jest także sytuacja (pozycja) prawna gminy jako właściciela nieruchomości, na którym ciążą obowiązki wynikające z posiadania nieruchomości, a także gminy jako członka związku międzygminnego.

W opracowaniu znajdzie zastosowanie przede wszystkim metoda analityczno-dogmatyczna badań prawnych. Regulacje prawne z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi zostaną poddane interpretacji za pomocą logiczno-językowych dyrektyw wykładni, w przypadku niejednoznacznych wyników za pomocą wykładni systemowej i funkcjonalnej (celowościowej). Dla prowadzonych badań ważne znaczenie będą miały poglądy przedstawicieli nauki prawa publicznego ze szczególnym uwzględnieniem doktryny prawa administracyjnego, w tym prawa ochrony środowiska. Niezbędne jest także odwołanie się do orzecznictwa sądów krajowych oraz orzecznictwa europejskiego. Ponadto podjęta zostanie próba zastosowania elementów ekonomicznej analizy prawa w celu uzyskania odpowiedzi, czy uregulowania prawne dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce mają ekonomicznie uzasadniony charakter. Pozwoli to ustalić, jak działania podejmowane przez organy gminy w tym systemie wpływają na koszty ponoszone przez jego uczestników, tj. właścicieli nieruchomości oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W odniesieniu do transpozycji prawa unijnego do prawa krajowego odpowiednie zastosowanie ma metoda komparatystyczna (prawno-porównawcza). Metoda ta jest wykorzystywana w celu określenia skuteczności wdrożenia prawa unijnego do prawa krajowego.

Dokonane w powyższym zakresie ustalenia pozwolą określić sytuację prawną gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że będąca przedmiotem pracy tematyka budzi wciąż duże zainteresowanie współczesnych badaczy, o czym świadczą liczne konferencje i publikacje naukowe. Poddane analizie zagadnienie budzi wiele kontrowersji natury prawnej i sporów interpretacyjnych. Rozprawa doktorska i przedmiotowa publikacja stanowią przejaw włączenia się w odnośne dyskusje oraz próbę odpowiedzi na podstawowe kwestie związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi przez gminę i oceny sytuacji prawnej gminy w rozpatrywanym zakresie. Problemy związane z wdrażaniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są prezentowane także w mediach. Zagadnienia te są przedmiotem licznych debat publicznych. Uznać zatem należy również istotne praktyczne znaczenie uaktualnionej dysertacji dla realizacji zadań państwa – wykonywanych przez gminy – w zakresie ochrony środowiska. To opracowanie jest zatem głosem w dyskusji dotyczącym sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce.

Rozdział pierwszy

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i jej zadania

I. Jednostki samorządu terytorialnego – wspólnoty samorządowe

W przedmiotowej publikacji założono, że czytelnik posiada już znaczną wiedzę na temat jednostek samorządu terytorialnego i ich zadań, stąd przytoczone zostaną w tym miejscu jedynie podstawowe ustalenia rozdziału pierwszego dysertacji pt. „Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i jej zadania". Zainteresowanych tą problematyką czytelników odsyłam do treści zawartych w rozdziale pierwszym dysertacji, stanowiącym skrócony wykład prawa samorządowego i tło szczegółowej analizy zadań gminy dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi i związanym z tym zagadnieniem odpowiedzialności publicznoprawnej i samodzielności gminy.

Należy jedynie podkreślić, że samorząd terytorialny w Polsce budowany jest na trzech szczeblach struktury terytorialnej: w gminie, w powiecie i w województwie. Istnienie jednostek samorządu terytorialnego statuuje Konstytucja RP, która w pierwszej kolejności określa, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina[16]. Z kolei art. 164 ust. 2 Konstytucji wskazuje na możliwość powołania innych niż gmina jednostek samorządu lokalnego i regionalnego w formie ustawy. Wypełnieniem tych postanowień konstytucyjnych jest ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym[17] oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[18], a także ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[19]. Jednostki samorządu terytorialnego, jak wskazuje L. Kieres[20], należą do systemu ustrojowego państwa. Jednostki (wspólnoty) samorządowe mają obowiązek kierować się w swej działalności interesem publicznym.

[16] Zob. art. 164 ust. 1 Konstytucji RP

[17] Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm. – zwana dalej u.s.g.

[18] Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 z późn. zm. – zwana dalej u.s.p.

[19] Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm. – zwana dalej u.s.w.

[20] Zob. L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w III RP*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo" 2005, t. CCXCV, s. 179.

Interes publiczny jest wiązany z pojęciem dobra ogółu (dobra wspólnego)[21]. Kwestię dobra publicznego regulują przepisy Konstytucji RP, ustanawiając zasadę, że Polska jest dobrem wszystkich obywateli, a zarazem demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej[22]. Treść „dobra wspólnego" nie jest jednak w Konstytucji RP określona jednoznacznie[23]. Dobro wspólne stanowi motyw działania państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego[24]. Przez dobro (interes publiczny) rozumiemy zaspokojenie pewnych zbiorowych potrzeb uznanych w danym społeczeństwie i w danym czasie za nieodzowne, które nie mogą być zaspokojone

[21] Szerzej na ten temat piszą: R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 564-583; J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2642, „Przegląd Prawa i Administracji" 2004, t. LX, s. 39-43. Dobra publiczne to wszelkie rzeczy przeznaczone do powszechnego użytku, z których może korzystać każdy na równych prawach i bezpośrednio (drogi, place, wody publiczne, wybrzeże morskie). Sposób korzystania z tego mienia określa prawo administracyjne (M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym,* [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 261).

[22] W doktrynie podnosi się, że koncepcja dobra wspólnego musi uwzględniać konstytucyjną koncepcję państwa, która z niej bezpośrednio wynika. Zdaniem J. Trzcińskiego podstawowym warunkiem uznania państwa za dobro wspólne są trzy obszary – wolności, praw i obowiązków jednostki, obszar funkcjonowania instytucji publicznych składających się na system organów władzy publicznej, powiązany z wymogiem ich demokratycznego zorganizowania i obszar stanowienia prawa (J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli,* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 2005, s. 452-460).

[23] Pojęcie „interes publiczny" i „dobro wspólne" są używane w Konstytucji RP przemiennie. Pojęcie interesu publicznego pojawia się w Konstytucji RP w ujęciu pozytywnym jako motyw działania państwa (zob. art. 231 ust. 1 czy art. 17 ust. 1) oraz w ujęciu negatywnym jako przesłanka ograniczenia wolności gospodarczej (zob. art. 22). W Konstytucji przesłanką działalności władzy publicznej jest także dobro ojczyzny (art. 130, 151), interes państwa (art. 104 ust. 2), interes Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4); Trybunał Konstytucyjny rozumie interes publiczny jako dobro ogółu, tzn. całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej (zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87; zob. też wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/2, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66; w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego: zob. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46; ponadto zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 33 i n.; J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 193 i n.

[24] Współcześnie wielu autorów zwraca uwagę na cel władzy wykonawczej, jakim jest troska o ochronę interesu publicznego, czyli w najnowszym piśmiennictwie o dobro wspólne. Tak określony cel działania władzy publicznej nakazuje poszukiwanie takich form, także organizacyjnych, wykonywania zadań publicznych, by mógł on być realizowany w sposób możliwie optymalny. Uwzględnienie kategorii dobra wspólnego (dobra ogółu) i związanej z nim aksjologii jest uznawane za warunek konieczny istnienia demokracji, za ostateczny, strategiczny cel działania administracji i tym bardziej dobro wspólne, jakkolwiek będzie rozumiane, musi stanowić przesłankę sposobów określania zadań publicznych i ich realizacji (M. Stahl, *Wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym i władztwo jako cechy podmiotów administrujących*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego,* t. 6. *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 36-37. Por. J. Boć*, Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 151-154; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz, *op. cit.*, Wrocław 2009, s. 47-60).

spontanicznym, wyłącznie dobrowolnym działaniem jednostek czy ich grup[25]. Działania te – lub szerzej zachowania – muszą być zatem zorganizowane za pomocą norm prawa publicznego i prywatnego oraz w koniecznych wypadkach wymuszone przez władzę publiczną za pomocą środków władczych. Interes publiczny to interes wszystkich ludzi, którzy żyją w ramach (politycznie zorganizowanej) wspólnoty. W ramach tej wspólnoty musi być zapewniona realizacja określonych interesów ogółu[26]. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się konieczność wychodzenia przy definiowaniu interesu publicznego od interesu poszczególnych obywateli. Nie jest on sumą interesów indywidualnych, ale jest wyprowadzany z wartości związanych z interesami indywidualnymi[27]. Na rolę, jaką interes publiczny odgrywa w ocenie działań władzy publicznej, wskazuje S. Dudzik, który zauważa, iż „pojęcie to pełni funkcję legitymacyjną dla wszelkich działań władzy publicznej, w tym działań w sferze gospodarki, będąc jednocześnie podstawowym kryterium ich oceny"[28]. W kwestii tej wypowiadają się H. Izdebski i M. Kulesza, włączając wprost interes publiczny do swej definicji administracji publicznej. Zgodnie z ich poglądem „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez podmioty, organizacje i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych w ustawie formach"[29]. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny[30]. Przeważająca część doktryny jest zgodna, że kategoria interesu lokalnego ma charakter obiektywny[31]. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego – wspólnoty samorządowe, tak jak zostały wyróżnione w prawie

[25] J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 22 i n.

[26] Przez nadanie określonych uprawnień podmiotom, które nie zgadzają się na nadanie przez władze samorządowe określonej treści interesowi publicznemu, ustawodawca chroni ten interes. Zob. M. Kulesza, *O kolizji interesów w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislavienisis No 857, „Prawo" 1985, t. CXLIII, s. 141-150. Przykładem tego rodzaju aktu prawnego jest ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 z późn. zm).

[27] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2008, s. 262.

[28] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 197. Zob. też: K. Kiczka, *Wolność gospodarcza a interwencjonizm państwowy*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 107.

[29] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia publiczne*, Warszawa 1999, s. 79. Podobnie I. Lipowicz, *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjne*go, Warszawa-Kraków 2007, s. 31.

[30] M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, „Państwo i Prawo" 1974, z. 6, s. 7; A. Piekara, *Społeczność lokalna i samorząd,* Warszawa 1986, s. 36.

[31] Tak J. Boć, *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 3, s. 27-33; M. Kulesza, *Administracyjne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 58 i n.

polskim, to nie tylko terytorium i mieszkańcy, ale również prawo do wyróżniania własnego interesu oraz do jego prezentacji i ochrony[32].

Kompetencje jednostek (wspólnot) samorządowych nie są wywodzone z własnych uprawnień, istotowo determinowanych charakterem wspólnoty samorządowej. Kompetencje te wynikają tylko z określonych regulacji prawa pozytywnego. Koncepcja uprawnień samorządu ma charakter normatywny w tym znaczeniu, że to państwo przez jego właściwe organy stanowi o sytuacji samorządu terytorialnego, w tym jego jednostek[33]. Każda z tych jednostek jest samodzielna i niezależna wobec innych kategorii samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w rozwiązaniach prawnych systemu ustrojowego samorządu terytorialnego nie zaakceptowano koncepcji powiązania między nimi na zasadzie układu hierarchicznego. Tym samym jednostki samorządowe nie mają kompetencji nadzorczych względem siebie, co dotyczy zwłaszcza województw względem powiatów i gmin oraz powiatów wobec gmin. Brak zależności o charakterze władczym właściwych dla hierarchicznego podporządkowania nie wyklucza możliwości współpracy między jednostkami należącymi do różnych kategorii samorządu terytorialnego.

Ustawodawca krajowy przyjął jednocześnie, że jednostki samorządu terytorialnego w wykonywaniu swoich kompetencji (zadań) nie są natomiast podmiotami autonomicznymi wobec państwa[34]. Refleksem tego stanowiska są uprawnienia właściwych

[32] Zob. L. Kieres, *Samorząd terytorialny – rozwój ustroju i instytucji prawnych,* [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego*, Wrocław 2012, s. 144.

[33] L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w III RP*…, s. 182.

[34] Por. W. Kisiel, *Przepisy ogólne*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 69; „Nie można mówić o autonomii samorządu terytorialnego, skoro nie ma możliwości decentralizowania w państwie jednolitym władzy stricte ustawodawczej" – D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 9-10. Por. wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 115; orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 38. Należy podkreślić, że samorząd terytorialny to podmiot prawa odrębny od państwa, nie przeciwstawiający swoich podmiotowych praw państwu i nie odwracający się od państwa. Samorząd terytorialny jako podmiot prawa funkcjonujący w łonie państwa, poprzez wykonywanie otrzymanych w drodze ustawy zadań publicznych o charakterze lokalnym, uzupełnia wręcz wykonawczą funkcję państwa (A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 14). We współczesnej koncepcji samorządu przyjęto, że samorząd terytorialny i jego jednostki nie uzyskują statusu podmiotów (organizacji) autonomicznych (zob. Z. Niewiadomski, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1-2, s. 83), nie podejmują tym samym rozwiązań prawnych bez woli ustawodawcy (L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w III RP*…, s. 180). Działalność władz samorządowych mieści się w graniach prawa (Konstytucja RP i ustawy) i musi być podejmowana na podstawie aktów normatywnych, zgodnie z rozwiązaniami konstytucyjnymi (zob. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r. w sprawie W 10/93, OTK 1994, z. 2, poz. 46). Organy władzy publicznej działają na podstawie i w graniach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Dlatego też działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi i kontroli organów państwa (zob. szerzej: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, *passim*; zob. na temat pojęcia nadzoru: A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1984, s. 119-141). Samodzielności samorządu należy

organów państwowych do nadzoru i kontroli wobec jednostek samorządowych[35]. W piśmiennictwie wskazywano rozmaite argumenty, które świadczą o zasadności wykorzystania konstrukcji prawnej nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Przede wszystkim zwraca się uwagę na fakt przekazania przez państwo określonych zadań publicznych na rzecz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak też związaną z tym konieczność utrzymania przez państwo wpływu na kwestię realizowania przez gminy, powiaty i województwa powierzonych im zadań publicznych[36]. Poszczególne kategorie samorządu terytorialnego wykonują więc powierzone im zadania publiczne, dysponując atrybutem samodzielności, który nie ma jednak charakteru absolutnego[37]. Ogranicza tę samodzielność nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, sprawowany przez organy państwa, znajdujący swe oparcie w przepisach rangi ustawy, w granicach prawa, który obejmuje wyłącznie środki nadzoru (o charakterze władczym) wskazane w ustawie.

W świetle powyższego należy podkreślić, że polskie jednostki samorządu terytorialnego – wspólnoty samorządowe – są silnie osadzone w ustroju państwa unitarnego (państwa jednolitego). Uznaje się jednak za właściwe, by pozostając zależną wobec prawa, każda wspólnota samorządowa mogła samodzielnie i bez ingerencji ze strony innych wspólnot samorządowych kształtować treść swojego interesu oraz kierunki jej aktywności, determinowane przez ten interes[38].

---

zatem upatrywać nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. Jak zauważa J. Korczak, konstrukcja nadzoru jest również przejawem samodzielności samorządu terytorialnego gwarantowanego w art. 165 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP względem państwa, jako że samodzielność ta gwarantowana jest jedynie w granicach obowiązującego prawa i właśnie funkcja nadzoru granice te wyznacza, a zarazem potwierdza. Jeśli osoba prawna podejmuje działania mieszczące się w tych granicach, ma gwarantowaną ochronę swojego działania, zaś jeżeli je przekracza lub w inny sposób postępuje niezgodnie z prawnymi determinantami, spotyka się z ingerencją organu stojącego na straży prawa (J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.,* t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 243).

[35] M. Zdyb, *Samorząd a państwo*. *Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993, s. 32.

[36] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 228.

[37] Zob. szerzej na ten temat: B. Adamiak, *Konstrukcja sankcji nieważności uchwały jako gwarancja samodzielności wspólnoty*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22-25 maja 2005*, Rzeszów 2005, s. 11-17; A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *op. cit.*, s. 18-27; B. Jastrzębski, *Uwarunkowania i zagrożenia samodzielności organów samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *op. cit.*, s. 113-134; M. Kotulski, *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *op. cit.*, s. 155-165; A. Pakuła, *Organy administracji rządowej wobec samorządu terytorialnego (wybrane przykłady regulacji ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania spoza sfery nadzoru weryfikacyjnego*, [w:] E. Ura (red.), *op. cit.*, s. 220-229; J. Supernat, *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie,* [w:] E. Ura (red.), *op. cit.*, s. 283-287.

[38] Zob. L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej – Wrocław, 7-8 marca 2005*, Wrocław 2005, s. 154 i n.;

II. Zadania samorządu terytorialnego. Zadania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego

W demokratycznym państwie prawa[39] istotą samorządu terytorialnego nie jest wykonywanie władzy, ale zadań publicznych, określonych w normach prawa jako obowiązki prawne. Samorząd terytorialny wykonuje „zadania publiczne" określone w ustawach, a zatem należące do administracji publicznej. Administracja publiczna jest wykonywaniem prawa. Samorząd terytorialny działa jedynie w ramach władzy wykonawczej. Należy podkreślić, że działalność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy, ma charakter wykonawczy, gdyż zgodnie z nadrzędną w państwie prawnym zasadą praworządności działania organów władzy publicznej działalność prawotwórcza podmiotów samorządu terytorialnego ma tylko wtedy miejsce, gdy organy te dysponują wyraźnym upoważnieniem ustawowym do działalności prawotwórczej[40]. Konstytucja wypowiada się w tym przypadku o tworzeniu aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. W związku z tym działalność prawotwórcza podmiotów samorządu terytorialnego pozostaje w obiektywnej relacji wykonawczej do treści upoważnień[41].

Pojęcie zadania publicznego nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, nie oznacza to oczywiście, że nie jest to kategoria prawna[42]. Niewątpliwie każda próba określenia zadań współczesnej administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, powinna odwoływać się do kategorii interesu publicznego. Podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za publiczne jest także okoliczność, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie[43].

J. Kowalik, *Między rywalizacją a współpracą – gmina i powiat po reformie 1998 r.*, [w:] J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 123 i n.

[39] B. Ponikowski, *Kontrowersje wokół pojęcia państwa prawnego*, [w:] H. Rota (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, Wrocław 1992, s. 53-68.

[40] I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 470.

[41] Na temat wykonawczego *sensu largo* i *sensu stricto* charakteru aktów prawa miejscowego zob.: M. Szewczyk, *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (*et al.*) (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 709.

[42] Zobacz szerzej: R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny" 2009, t. 7-8, s. 5 i n.; zob. też na temat znaczenia terminów „zadania" i „funkcje" w teorii prawa oraz nauce prawa administracyjnego na początku lat 90. i ich odniesienia do działań administracji w sferze gospodarki: B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, *Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 63-69. Zob. Z. Niewiadomski i cyt. tam autorzy, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.,* t. 6. *Podmioty administrujące*, s. 129-144.

[43] S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 15-18, 29.

Zadaniami publicznymi są zatem takie zadania, które zostały wyznaczone i powierzone państwu oraz jednostkom samorządu terytorialnego przez obowiązujący porządek prawny (na podstawie normy prawnej). Norma ta ma charakter normy zadaniowej, a więc normy wyznaczającej danemu podmiotowi określony cel, który ma być urzeczywistniony[44].

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego[45] wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu[46]. Do zakresu jej działania należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Zadania gminy mają charakter zadań publicznych, gdyż służą zaspokojeniu potrzeb wspólnot samorządowych, tych lokalnych – w przypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa – jeżeli posiadają charakter zadań zleconych. W przypadku samorządu terytorialnego nie ma szczególnego uzasadnienia dychotomiczny podział na typowe zadania publiczne oraz zadania gospodarcze (realizowane poprzez prowadzenie lub organizowanie działalności gospodarczej), ponieważ wszystkie zadania samorządu mają charakter zadań publicznych, niezależnie od tego, w jakich formach są realizowane. Wykonywanie zadań publicznych stanowi istotę działalności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Sposobem realizacji zadań publicznych (zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej) jest także wykonywanie działalności gospodarczej[47]. Wykonywanie

[44] J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 110. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się niekiedy na względną pojęciową odrębność pomiędzy zadaniami a celami: zob. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 7. Dla potrzeb naszych rozważań przyjęto jednak, że zadania (tożsame z celami) mieszczą się w pojęciu funkcji administracji.

[45] Według J. Jeżewskiego gmina nie jest „podstawową jednostką samorządu terytorialnego", podobnie jak nie powinno być użyte sformułowanie „inne jednostki samorządu lokalnego i regionalnego". Takie sformułowanie sugeruje, że samorząd terytorialny jest całością organizacyjną podzieloną na jednostki, pomiędzy którymi zachodzą stosunki organizacyjne. Gmina, samorządowy powiat, a także województwo (region) są traktowane raczej jako ustrojowa forma organizacji lokalnego życia publicznego, przy czym do gminy właściwe byłoby użycie sformułowania „podstawowa forma samorządu terytorialnego" (J. Jeżewski, *Komentarz,* [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 257).

[46] Powyższe wynika z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

[47] Należy podzielić pogląd, że pojęcie działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest zbliżone do pojęcia działalności na gruncie nauk ekonomicznych. W nauce ekonomii stwierdza się, że działalność gospodarcza polega na produkcji dóbr oraz usług w celu zaspokojenia materialnych potrzeb człowieka; zob. M. Waligórski*, Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2002, s. 82. Działalność gospodarcza samorządu nie zawsze ma charakter zarobkowy i często jest podejmowana bez wyraźnego zamiaru osiągnięcia zysku. Należy przyjąć pogląd, że pojęcie działalności gospodarczej samorządu należy ujmować szerzej niż pojęcie działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Nie jest wykluczone, że niekiedy działalność gminy w sferze gospodarki komunalnej przybierze postać typowej działalności gospodarczej, nie pociągnie to jednak za sobą żadnych konkretnych normatywnych konsekwencji z punktu widzenia tej ustawy, gdyż do działalności jednostek samorządu terytorialnego jej przepisów się nie stosuje; zob. szerzej: M. Szydło, *Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jako dziedzina gospodarki komunalnej*, „Rejent" 2004, nr 14, s. 168-175; zob. też A. Wasilewski, *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny*, [w:] H. Olszewski,

przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej nie może być w żadnym razie motywowane chęcią urzeczywistnienia (popierania) własnych interesów majątkowych, lecz w każdym przypadku musi być ukierunkowane na przynoszenie wymiernych korzyści całej wspólnocie samorządowej. W takim układzie rzeczywiście prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego działalność gospodarcza jawi się jako przydatny instrument (narzędzie) realizacji określonych ustawowo zadań publicznych[48]. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego zawsze będzie chodziło o formę realizacji zadań ciążących na podmiotach prawa publicznego, nie zaś o realizację prawa podmiotowego do wolności działalności gospodarczej[49]. L. Kieres prezentuje pogląd, że słusznie podkreśla się specyfikę działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w celu wydzielenia komunalnej działalności gospodarczej jako szczególnego rodzaju aktywności, charakteryzowanej przez odnoszenie jej do sfery zadań publicznych, interesu właściwej społeczności lokalnej – zwłaszcza interesów majątkowych oraz ujmowanie na tle zasad dysponowania mieniem[50]. Specyfiką działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest więc jej odniesienie do zaspokajania potrzeb mieszkańców, co stanowi wymóg konstytucyjny oraz wynika z ustaw ustrojowych. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy podtrzymał ten pogląd, podkreślając znaczenie środków gospodarczych jako instrumentu umożliwiającego – obok instrumentów administracyjnych – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty[51].

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego mieści się w granicach gospodarki komunalnej[52]. Określenie gospodarka komunalna jest odnoszone do wszystkich trzech kategorii samorządu terytorialnego w Polsce: gmin, powiatów i województw samorządowych. Zadania w sferze gospodarki komunalnej wyodrębnione są w regulacjach ustawowych. Tym samym implementację zasady ustawowej regulacji zadań jednostek samorządu terytorialnego znajdujemy w postanowieniach prawa, zwłaszcza w art. 9 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym („Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa")[53].

B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997, s. 539-550; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 22-25.

[48] M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 77.

[49] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu*…, s. 93.

[50] L. Kieres, *Wolność gospodarcza w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (*et al*.) (red.), *op. cit.,* s. 323.

[51] Uchwała 7 sędziów SN z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSN 1995, nr 5, poz. 72.

[52] Zob. ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 827), zwana dalej u.g.k. Zob. też na temat pojęcia i zakresu gospodarki komunalnej: M. Jaroszyński, *Administracja gospodarki komunalnej*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne, Część IV*, Warszawa 1953, s. 114-117.

[53] Zob. K. Bandrzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 266-272.

Zakres gospodarki komunalnej ustalony w ustawie o gospodarce komunalnej został zawężony do zadań własnych[54]. Tym samym poza zakresem gospodarki komunalnej postawiono zadania zlecone[55]. Regulacje ustawy o gospodarce komunalnej nie wskazują na znamiona działalności gospodarczej. Analiza tej ustawy nie prowadzi zwłaszcza do wyróżnienia w treści działalności zaliczanej do sfery gospodarki komunalnej cech, które charakteryzują działalność gospodarczą ujętą w przepisach ogólnych[56]. Wykonywanie gospodarki komunalnej stanowi część aktywności samorządu terytorialnego, dla której przyjęto katalog odpowiednich form organizacyjnych (jednostki organizacyjne). Zarazem można odnieść do tej aktywności cechy, które są charakterystyczne – w świetle stanowiska Sądu Najwyższego – dla działalności gospodarczej: 1) profesjonalny charakter działania, 2) podporządkowanie regułom opłacalności i rynku, 3) powszechność świadczeń, 4) uczestnictwo w obrocie gospodarczym na zasadzie ekwiwalentności świadczeń[57].

Przedmiot gospodarki komunalnej jest węższy niż pojęcie „działalności gospodarczej" w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[58]. Gospodarka komunalna obejmuje tylko tę działalność gospodarczą, która prowadzona jest przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, w tym w szczególności zadań o charakterze użyteczności, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych[59]. Gospodarka komunalna nie obejmuje wyłącznie działalności o charakterze gospodarczym, polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, stąd może przybierać także postać działalności administracyjnej.

L. Kieres wskazuje na dwie charakterystyczne właściwości statusu jednostek samorządu terytorialnego w związku z uczestniczeniem tych podmiotów w sferze stosunków gospodarczych. Pierwszą wyznacza obowiązek owych podmiotów podejmowania działalności gospodarczej w pewnych sytuacjach. Inaczej mówiąc, jednostka gospodarki

[54] Zob. szerzej na temat rozbieżności co do zakresu gospodarki komunalnej: L. Kieres, *Wolność gospodarcza w działalności…*, s. 322. Autor stwierdza m.in., że przed wejściem w życie ustawy o gospodarce komunalnej za działalność komunalną uznawano wszelką działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego. Pogląd ten dawał się bronić na tle rozwiązań konstytucji z roku 1997, która wprawdzie akcentuje w swoich rozwiązaniach różnicowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego na własne i zlecone (art. 166), wiąże je jednak ze sobą zaliczając do wspólnej kategorii „zadań publicznych". Ustawa z 1997 r. o gospodarce komunalnej nie rozwija konsekwentnie stanowiska ustalonego w Konstytucji oraz ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego.

[55] C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrański, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997, s. 12.

[56] L. Kieres, *Wolność gospodarcza w działalności…*, s. 324.

[57] Uzasadnienie do uchwały SN z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSN 1992, nr 2, poz. 17.

[58] Dz. U. z 2017 r., poz. 2168, zwana dalej u.s.d.g.

[59] Zob. A. Pakuła, *Samorząd terytorialny a działalność pożytku publicznego*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, *Wrocław, 7-8 marca 2005*, Wrocław 2005, s. 91-98.

komunalnej nie może zwolnić się od działalności gospodarczej, jeżeli nie jest możliwy inny sposób wykonania zadań ze sfery gospodarki komunalnej. Tym samym jej wolność działalności gospodarczej jest wówczas ograniczona do oceny celowości posłużenia się działalnością gospodarczą oraz jej przyjęcia, jeżeli ustawodawstwo zobowiązuje ją do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty w określonej dziedzinie. Sytuacja taka jest spotykana, gdy nie ma innych możliwości (płaszczyzn działania) realizacji zadań publicznych, np. przez aktywność innych podmiotów oraz – ewentualnie – organizowanie warunków ich działalności. Wolność gospodarcza jednostki samorządu terytorialnego skupia się wówczas na wyborze formy działalności gospodarczej[60]. Można wyróżnić trzy sfery aktywności, obejmujące uczestnictwo jednostki samorządu terytorialnego w działalności gospodarczej. Dwie pierwsze są wyrazem organizacyjnym tego uczestnictwa, gdy jednostka prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą lub też prowadzi ją łącznie z innymi podmiotami[61]. Odrębną możliwością angażowania samorządu terytorialnego w działalność gospodarczą jest organizowanie warunków do jej prowadzenia przez inne podmioty[62].

Z pojęciem działalności gospodarczej ściśle wiąże się pojęcie „użyteczności publicznej". S. Piątek uznaje, że można wskazać na trzy[63] obszary zjawisk w systemie gospodarczym, w których dochodzi do zastosowania pojęcia „użyteczności publicznej"[64]. Przedmiotem niniejszych rozważań stanie się trzeci obszar zastosowania kategorii „użyteczności publicznej" jako kwalifikowanej działalności gospodarczej, szczególnie silnie powiązanej z interesem publicznym. Mamy w tym przypadku do czynienia z ekwiwalentną wymianą dóbr między przedsiębiorstwem a konsumentem, a dobra te posiadają szczególne znaczenie dla funkcjonowania danej społeczności i zaspokajają podstawowe potrzeby jej członków.

[60] L. Kieres, *Wolność gospodarcza w działalności…*, s. 325.

[61] E. Płonka, *Formy organizacyjne prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej*, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 128.

[62] Uchwała 7 sędziów SN z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSN 1995, nr 5, poz. 72.

[63] Pierwszy obszar działań wiąże się z koniecznością uzasadnienia działań władzy publicznej, polegających na przyjmowaniu dóbr należących do podmiotów indywidualnych. W obecnym ustawodawstwie przejawia się to w powiązaniu wywłaszczenia nieruchomości z koniecznością wskazania przez właściwy organ konkretnego „celu publicznego", którego realizacja wymaga ograniczenia lub odjęcia prawa własności od nieruchomości, przy czym wydaje się, że „cel publiczny" powołany w prawie wywłaszczeniowym stanowi szeroko rozumiany synonim użyteczności publicznej. Drugim obszarem zastosowania pojęcia „użyteczności publicznej" jest sfera funkcjonowania tzw. „urządzeń użyteczności publicznej". Urządzenia te wraz ze związanymi z nimi usługami określane są zbiorczym mianem „dóbr publicznych". Charakterystycznym jest, iż urządzenia użyteczności publicznej, wraz ze świadczonymi przy ich pomocy usługami, udostępniane są bez ekwiwalentu odpowiadającym korzyściom odnoszonym przez zainteresowane podmioty. Sytuacja ta dotyczy np. takich dziedzin jak: oświetlenie, odwodnienie i oczyszczanie ulic, urządzenie terenów zieleni.

[64] S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 57-60.

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego powinna się zasadniczo koncentrować na realizowaniu zadań publicznych ze sfery użyteczności publicznej, a więc zadań polegających na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych[65]. Usługi świadczone ciągle, na bieżąco, w sposób nieprzerwany i niezawodny w celu zaspokojenia elementarnych potrzeby ludności i niezbędne dla właściwego funkcjonowania całości społeczeństwa są określane w prawie Unii Europejskiej jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. W tym zakresie działalność gospodarcza nie podlega żadnym ograniczeniom, natomiast poza sferą użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność gospodarczą jedynie w enumeratywnie wymienionych w ustawie sytuacjach[66] i to poprzez kapitałowe uczestnictwo w spółkach handlowych[67]. Dotyczy to wyłącznie gmin i województw, gdyż powiaty w ogóle nie mogą prowadzić działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Regulacje ustawy o samorządzie powiatowym[68] stanowią podstawę prawną do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez tę kategorię samorządu terytorialnego, wskazując, że nie może ona wykraczać poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tym samym ustalono, że powiat może prowadzić działalność gospodarczą, ale jest ona jednak ograniczona wyłącznie do użyteczności publicznej. Ustawa o samorządzie województwa wyróżnia trzy podstawowe przejawy obecności samorządu województwa w działalności gospodarczej: oddziaływanie na przedsiębiorczość innych podmiotów (pobudzanie aktywności gospodarczej)[69]; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki

[65] Art. 1 ust. 2 u.g.k. Zob. na temat pojęcia prawnego zadań o charakterze użyteczności publicznej: L. Kieres, *Gospodarka komunalna – pojęcie,* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 72-84.

[66] Zob. art. 10 u.g.k. oraz art. 13 ust. 2 u.s.w. Zob. L. Kieres, *Gospodarka komunalna…*, s. 89-93, 95-97; por. A. Trela, *Dopuszczalność działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej w świetle proponowanych zmian ustawy o gospodarce komunalnej*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego(z uwzględnieniem samorządu terytorialnego*, s. 301-316.

[67] Zob. szerzej na ten temat: P. Jankowski, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 2, s. 62-77; M. Guziński, *Prawno-organizacyjne formy gminnych przedsiębiorstw komunalnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny…*, s. 37-42; L. Kieres, *Gospodarka komunalna*…, s. 107-112.

[68] Zob. art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Por.: M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 424-425; K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 69-70; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s. 106; L. Kieres, *Dopuszczalny zakres działalności jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.,* t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze,* s. 93-94.

[69] Zob. art. 11 ust. 1 pkt 2 u.s.w. Zob. na temat wspierania gospodarki: K. Horubski, W*spieranie gospodarki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 753-766.

województwa[70]; tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy[71]. Realizacja takich celów mieści się w pojęciu prowadzenia gospodarki komunalnej[72]. Szczegółowa analiza dotycząca realizacji zadań gminy w zakresie działalności gospodarczej zostanie dokonana w rozdziale „Zadania gminy". Istotne jest, aby przy realizacji zadań publicznych w zakresie działalności gospodarczej państwo, w tym samorząd, kierowało się wspomnianą wcześniej zasadą subsydiarności (pomocniczości).

Istnieje możliwość[73] umownego powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej[74]. Owo umowne powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego innym podmiotom stanowi określony sposób prowadzenia gospodarki komunalnej[75]. Powierzenie to następuje „w drodze umowy na zasadach ogólnych"[76]. Cytowane sformułowanie sugeruje przy tym, że mamy do czynienia z typową umową cywilnoprawną[77], nie zaś – jak to się niekiedy błędnie sugeruje – z umową publicznoprawną[78]. S. Dudzik[79] neguje przy tym możliwość bycia przez jednostki samorządu terytorialnego

[70] Zob. art. 11 ust. 1 pkt 3 u.s.w. Zob. K. Horubski, W*spieranie gospodarki…*

[71] Zob. art. 11 ust. 2 pkt 1 u.s.w. Zob. K. Horubski, W*spieranie gospodarki...*

[72] Zob. szerzej: S. Czarnow, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, „Rejent" 2002, s. 31; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 419-423. Ustawa o samorządzie województwa, wyróżniając w art. 13 formy organizacyjne wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej oraz sytuacje, które zostały zaliczone do tej gospodarki, konsekwentnie dzieli gospodarkę komunalną województwa na sferę użyteczności publicznej oraz działalność wykonywaną poza tą sferą (L. Kieres, *Dopuszczalny zakres działalności* …, s. 95-96).

[73] Zob. art. 3 u.g.k. Zob. szerzej: L. Kieres, *Umowne powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej,* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 117-126.

[74] Muszą one przy tym posiadać podmiotowość prawną. Z własnymi jednostkami organizacyjnymi jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zawierać umów. Każda ewentualna umowa byłaby po prostu umową samą z sobą i w świetle przepisów prawa cywilnego nie mogłaby zostać uznana za prawnie skuteczną. Zawarcie umowy przez jednostkę samorządu terytorialnego z jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej utworzoną przez inną jednostkę samorządu terytorialnego również nie byłoby możliwe, stroną umowy i podmiotem, któremu mogłoby ewentualnie zostać powierzone wykonywanie określonych zadań z zakresu gospodarki komunalnej, mógłby być co najwyżej podmiot, który utworzył taką jednostkę organizacyjną i który jest w sensie cywilnoprawnym odrębnym podmiotem prawa. Wówczas obiema stronami umowy byłyby jednostki samorządu terytorialnego. Zasadne wydaje się wtedy pytanie, czy tego rodzaju powierzenie przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej innej jednostce samorządu terytorialnego powinno następować nie na podstawie umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.g.k., lecz raczej w oparciu o konstrukcję prawną porozumienia, o czym wspomina art. 5 u.g.k.

[75] Zob. szerzej: M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 182.

[76] Zob. literalne brzmienie art. 3 u.g.k.

[77] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 184.

[78] Zob. szerzej: W. Dłużewski, *Ustawa o gospodarce komunalnej – nadal nierozwiązany problem zakresu komercyjności przedsiębiorczości gminnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1997, nr 7-8, s. 26-17.

[79] Zob. szerzej: S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka…*, s. 184-185.

beneficjentem swobody umów. Odmienny pogląd w tym zakresie prezentuje M. Szydło[80]. Jego zdaniem w przypadku cywilnoprawnych umów powierzających odrębnym podmiotom wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego dysponują co do zasady swobodą umów i mogą korzystać z poszczególnych mieszczących się w niej swobód, w tym zwłaszcza ze swobody decydowania, czy zawrzeć daną umowę czy też odstąpić od jej zawierania (i wykonywać wchodzące w grę zadania w zupełnie odmienny sposób)[81].

Powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej następuje na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów określonych ustaw[82]. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności wymagane jest na podstawie odrębnych ustaw uzyskanie zezwolenia, jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć wykonanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu takie zezwolenie[83].

Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego wykonywania swoich (samorządowych) zadań w drodze umowy (kontraktu) odrębnym od nich podmiotom (zwłaszcza podmiotom prywatnym) jest zdaniem ekonomistów przejawem (formą) prywatyzacji zadań publicznych (komunalnych)[84]. Należy podkreślić, że użycie tego pojęcia w literaturze ekonomicznej w sposób dość ogólny i nie zawsze precyzyjny różni się od przyjmowanego i używanego w dogmatyce prawa administracyjnego (zdecydowanie bardziej precyzyjnego). Nadto doktryna nauki prawa administracyjnego wyróżnia prywatyzację organizacyjną i funkcjonalną zadań publicznych. W pierwszym przypadku określone zadanie publiczne zostaje przekazane na rzecz podmiotu zorganizowanego w formach prawa prywatnego. Jednak w sensie organizacyjnym nadal stanowi on część administracji publicznej, gdyż wykazuje mocne powiązania (organizacyjne, kapitałowe, majątkowe, personalne) z jednostką samorządu terytorialnego (np. spółka kapitałowa, w której udziały lub akcje należą w całości[85] lub choćby w części do poszczególnych

[80] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej…*, s. 187-195.

[81] W niektórych wszakże przypadkach pewne cząstkowe swobody mieszczące się w ramach swobody umów (a konkretnie swoboda wyboru kontrahenta, swoboda ukształtowania treści zawieranej umowy czy też swoboda zastosowania wybranej formy umowy) zostały przez prawodawcę – w sposób mniej czy bardziej ścisły – ograniczone.

[82] T. j. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077), w trybie przepisów z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1834), przepisów ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1920), przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.) i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2136 z późn zm.); zob. art. 3 ust. 1 u.g.k.

[83] Zob. art. 3 ust. 2 u.g.k.

[84] P. Tamowicz, *Prywatyzacja usług komunalnych*, Gdańsk 1990, s. 13-14; E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 100.

[85] Zob. na ten temat: T. Kocowski, *Status prawny jednoosobowej spółki gminy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2278, „Przegląd Prawa i Administracji" 2001, t. XLVI, s. 75-85; M. Guziński,

jednostek samorządu terytorialnego). Prywatyzacja funkcjonalna polega na tym, że określone zadanie zostaje powierzone na rzecz podmiotu zupełnie prywatnego (tj. w żaden sposób niekontrolowanego i niepozostającego pod wpływem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego)[86]. Jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć wykonywanie swoich zadań publicznych (zadań własnych) określonemu podmiotowi (zorganizowanemu w formie prywatnoprawnej) również bez zawierania umowy, o której mowa w art. 3 u.g.k., poprzez dokonanie odpowiednich regulacji w statucie, umowie spółki lub też w jej akcie założycielskim.

W klasycznej doktrynie prawa samorządu terytorialnego, której reprezentantem jest m.in. A. Błaś, nie występuje konstrukcja prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego. Zakłada się, że samorząd wykonuje zadania samodzielnie jako odrębny podmiot od prawa i że samorząd nie zleca, nie powierza wykonania zadań innym podmiotom. Istotą samorządu jest właśnie samodzielny zarząd sprawami lokalnymi[87]. Biorąc pod uwagę, iż sensem konstytucyjnym samorządu jest wykonywanie zadań publicznych, według autora ewentualne zlecanie wykonania tych zadań podmiotom prywatnym powinno odbywać się w sposób rozważny. Zadania z zakresu gospodarki komunalnej przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom prywatnym (np. spółce prawa handlowego) do realizacji stają się usługami. Spółki te w istocie nie wykonują zadań, lecz świadczą usługi. Usługa publiczna nie ma podstawowych cech zadania publicznego: nie oznacza obowiązku nieprzerwanego jej świadczenia, zagwarantowania powszechnego dostępu i to nieodpłatnie. Te bowiem cechy posiadają jedynie zadania publiczne, realizowane przez państwo i samorząd terytorialny[88]. A. Błaś zwraca uwagę na jeszcze jedną różnicę pomiędzy zadaniem a usługą. Zadania wykonywane są przez państwo i samorząd nieodpłatnie. Państwo i samorząd nie pobierają od obywateli opłat za korzystanie z publicznych praw podmiotowych. Prawa podmiotowe obywateli wobec państwa i samorządu terytorialnego nie są konstrukcją ekonomiczną, lecz prawną. Realizacja tych praw podmiotowych dokonuje się w ramach zadań publicznych, które państwo i samorząd wykonują jako swe obowiązki[89]. Stosunek obywatel – państwo ma charakter publicznoprawny. W przypadku wykonywania zadania publicznego przez podmiot prywatny obywatel zmienia się w klienta (konsumenta), zawiera z podmiotem prywatnym umowę cywilnoprawną na wykonanie usługi i płaci za jej wykonanie. W relacjach z obywatelami państwo i samorząd nie są podmiotami prawa jedynie uprawnionymi, ale przede

Jednoosobowa spółka gminy jako podmiot zamówień publicznych, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2278, „Przegląd Prawa i Administracji" 2001, t. XLVI, s. 87-96.

[86] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej…*, s. 265-267.

[87] A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem…*, s. 352.

[88] *Ibidem*, s. 355.

[89] *Ibidem*, s. 356.

wszystkim są zobowiązane do realizowania zadań na zasadach powszechności, równości i sprawiedliwości społecznej. Inaczej jest w przypadku spółek. Świadczą one usługi nie dlatego, że są zobowiązane do ich świadczenia, ale przede wszystkim z przesłanek ekonomicznych. Umowy zawierane przez organy państwa i organy samorządu z podmiotami prywatnymi, przejmującymi obowiązek dostarczania usług publicznych, powinny zawierać postanowienia chroniące interes publiczny. Kwestia dotycząca odpowiedzialności za wykonanie zadania publicznego powierzonego podmiotowi prywatnemu została jednoznacznie rozstrzygnięta. Odpowiedzialność za wykonanie tego zadania jest w takim przypadku podzielona. Jednostka samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność publicznoprawną za wykonanie zadania, podmiot prywatny ponosi odpowiedzialność cywilnoprawną. Samorząd, który traktuje obywateli jak klientów, określany jest przez A. Błasia mianem „samorządu biznesującego", autor stawia wówczas pytanie: po co samorząd? Zdaniem A. Błasia, taka praktyka państwa, w tym samorządu terytorialnego, podważa zasadę demokratycznego państwa prawa. Jedną z fundamentalnych zasad każdego państwa prawa jest konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa. Samorząd i państwo nie mogą zmieniać w sposób nieoczekiwany dla obywatela zakresu wykonywania zadań publicznych. Państwo, w tym samorząd, powinno zgromadzić tyle środków finansowych, aby zapewnić realizację zadań publicznych. Nie wolno tej zasady odwracać i twierdzić: „tyle zadań, ile środków finansowych". Stanowiłoby to naruszenie zasad demokratycznego państwa prawa. Nie wolno ograniczać wykonania zadań publicznych z uwagi na brak środków finansowych[90].

Po wejściu w życie ustawy o gospodarce komunalnej występuje jednak zjawisko aktywności gmin w przekazywaniu zadań podmiotom niepublicznym, a także współpracy gmin z sektorem prywatnym. Tendencje takie są wręcz lansowane zarówno w doktrynie, jak i w praktyce. Zjawisko to jest związane m.in. z rosnącym zakresem zadań samorządu terytorialnego. Wydaje się, że w najbliższej przyszłości proces prywatyzacji zadań publicznych będzie postępować. W warunkach społecznej gospodarki rynkowej nieodzownym elementem rynku jest konkurencja, wyzwalająca efektywność[91] gospodarowania.

[90] Por. A. Błaś, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji RP i orzecznictwa TK*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem*…, s. 63-64; W. Miemiec, *Komentarz,* [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej…*, s. 264-265.

[91] Efektywność (sprawność) określa ilość nakładu, jaki jest wymagany dla osiągnięcia celu. Im wyższa efektywność, tym mniejszy nakład będzie potrzebny dla osiągnięcia celu. Z kolei efektywność prawa to taka jego właściwość, która wskazuje na to, czy dana norma bądź instytucja prawna wywołuje najmniejsze możliwe zaangażowanie adresatów norm prawnych, potrzebne dla osiągnięcia celu założonego przez prawodawcę. Innymi słowy, efektywne prawo to takie, które tworzy obowiązujące wzorce zachowań, najmniej ingerujące w wolność adresatów norm prawnych, ale wystarczające dla osiągnięcia celów prawodawcy. Przy efektywnym prawie ustawodawca ingeruje w wolność jednostki w stopniu nie większym niż konieczny dla osiągnięcia celów ustawodawcy. Patrząc na to zagadnienie z punktu widzenia podmiotu gospodarczego (podmiotu administrowanego), można stwierdzić, że regulacje mogą wywoływać po jego stronie różne ograniczenia, dające się ująć także jako szeroko rozumiane koszty: finansowe, biurokratyczne, czasowe, emocjonalne,

Prywatyzacja zadań publicznych służyć ma przede wszystkim postępowi organizacyjnemu, gospodarczemu, technicznemu, a w efekcie lepszemu zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Jeżeli proces prywatyzacji zadań publicznych nie spełnia tych celów, to wszelkie działania i czynności w tej dziedzinie są pozbawione racji[92].

Podsumowując, należy podkreślić, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego służą tak naprawdę zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności, posiadają w związku z tym charakter zadań publicznych, niezależnie od tego, czy potrzeby te dotyczą społeczności lokalnych, czy całego społeczeństwa zorganizowanego w państwo. W literaturze przedmiotu nie wypracowano powszechnie akceptowanych kryteriów podziału zadań samorządu na zlecone i własne[93]. Jego praktyczne znaczenie coraz bardziej sprowadza się do tego, że stanowi o finansowaniu zadań odpowiednio: ze środków własnych lub zleceniodawcy, czyli państwa (przy czym jednostka samorządowa ma stosowne roszczenia, z możliwością ich dochodzenia przed sądem). W przypadku samorządu terytorialnego nie ma także uzasadnienia dychotomiczny podział na typowe zadania publiczne oraz zadania gospodarcze (a więc realizowane poprzez prowadzenie lub organizowanie działalności gospodarczej), ponieważ wszystkie zadania samorządu mają charakter zadań publicznych, niezależnie od tego, w jakich formach są realizowane. Co równie istotne, przekazanie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym nie pozbawia ich charakteru publicznego.

W świetle powyższej analizy nasuwa się jeszcze jeden wniosek, że do samorządu terytorialnego należą wszystkie sprawy (zadania) lokalne i regionalne niezastrzeżone dla właściwości administracji rządowej. Nie oznacza to, że samorząd nie może podejmować innych spraw, które ze swej istoty nie posiadają takiego charakteru. Istnieje w tym przypadku ryzyko obarczania samorządu terytorialnego trudnymi zadaniami, a w konsekwencji odpowiedzialnością za ich realizację. Do tej grupy spraw (zadań) należy m.in. ochrona środowiska, której można przypisać charakter zarówno ogólnopaństwowy, jak

marketingowe, itp. Dlatego ważne jest, aby ingerencja ustawodawcza w wolność działalności gospodarczej była optymalnie efektywna. Optymalizacja efektywności prawa będzie polegała na takim ukształtowaniu regulacji prawnej, aby doprowadzała ona do celu założonego przez ustawodawcę przy minimalnym ograniczeniu wolności działalności gospodarczej (M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność prawa administracyjnego oraz administracji jako czynniki wpływające na zakres wolności działalności gospodarczej*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej, Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013, s. 419-421).

[92] Zob. szerzej: L. Zacharko, *Ocena modelu prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *op. cit.*, s. 785-791; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 60-89.

[93] Kryteria te są tworzone w konkretnych warunkach i na użytek konkretnych celów. W literaturze podkreśla się, że stosunek pomiędzy sferą administracji rządowej a samorządowej powinien być ujmowany jako „problem administracyjno-polityczny", a nie wyłącznie prawny. Z. Niewiadomski i cyt. tam autorzy, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 6. *Podmioty administrujące*, s. 132.

i lokalny. Problem ten zostanie szczegółowo zbadany w odniesieniu do gospodarowania odpadami komunalnymi jako zadania publicznego. Podjęta w dalszej części dysertacji uważna analiza wskazanego zagadnienia naukowego (obowiązującego w tym zakresie prawa materialnego) wykaże, czy teza ta znajduje potwierdzenie w badanym obszarze.

Przejmując do realizacji istotną część zadań publicznych, organy samorządu terytorialnego, także organy gminy, uzyskały konstytucyjnie i wynikającą z ustaw zwykłych gwarantowaną samodzielność wraz z jej ochroną sądową. Umożliwienie samorządowi terytorialnemu, w tym gminie wykonywania zadań niezastrzeżonych Konstytucją i pozostałymi źródłami prawa na rzecz innych organów jest przejawem zasady decentralizacji władzy publicznej.

III. Gmina jako osoba prawna prawa publicznego i prywatnego

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ściśle zaś w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przypisaną jej część zadań publicznych w imieniu własnymi na własną odpowiedzialność[94]). Gmina jako samorządowa osoba prawna działa za pośrednictwem swoich organów[95]. Dzięki nim możliwe jest uczestnictwo gminy w obrocie prawnym.

[94] Zob. T. Moll, *Zasada wykonywania przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 5, s. 50-59. Właściwe znaczenie słów „we własnym imieniu" nie powinno być interpretowane tylko na podstawie wykładni językowej. Tak samo zwrot „na własną odpowiedzialność" powinien być interpretowany przy użyciu różnych metod wykładni. Trzeba zwrócić uwagę, że sformułowanie „we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność" nie stanowi oddzielnej podstawy prawnej odpowiedzialności jednostki samorządowej, ale jest to deklaracja ustawodawcy i zasada, iż jednostka ta nie jest biernym przekaźnikiem rozstrzygnięć podejmowanych przez inne organy publiczne. Jest to dyrektywa interpretacyjna dla innych przypisów, oznaczająca, że gmina, powiat lub województwo ponoszą przypisane prawnie konsekwencje swych działań. W. Kisiel, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 37-38.

[95] Określenie organu administracji publicznej oznacza wewnętrzne jednostki organizacyjne, w ramach określonego podmiotu administracji publicznej, wykonujące w jego imieniu i na jego rachunek oraz odpowiedzialność przypisane mu zadania i kompetencje (M. Stahl, *Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.,* t. 6. *Podmioty administrujące*, s. 61). Należy zaznaczyć, że organy gminy odgrywają konkretną rolę w ograniczaniu zasady wolności działalności gospodarczej. W sferze działalności gospodarczej organy wykonawcze gminy realizują zadania zaliczone nie tylko do sfery zadań własnych (zob. na ten temat: T. Kocowski, *Zadania organów wykonawczych gmin w zakresie działalności gospodarczej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo" 2005, t. CCXCV, s. 201-215). Ustanawiane przez organy gminy ograniczenia wolności działalności gospodarczej mają charakter policyjno-reglamentacyjny Zob. szerzej: T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 179 i n. Organy te korzystają z przysługujących im w tym zakresie kompetencji. W ramach upoważnienia ustawowego kształtują sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W związku z tym, że zasadą jest wydawanie indywidualnych decyzji administracyjnych przez organ jednoosobowy (organ

„Gmina posiada osobowość prawną. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej”[96]. W świetle powyższego gmina posiada odrębną podmiotowość prawną – zarówno w stosunkach prawa administracyjnego (ustrój, zadania, kompetencje), jak i w sferze prawa cywilnego (osobowość prawna). Osobowość prawna gminy jest wyłącznie osobowością prawną w sferze prawa cywilnego[97]. W obszarze prawa administracyjnego gmina posiada jedynie podmiotowość prawną, jakkolwiek bardzo szeroko zakreśloną, oraz samodzielność chronioną sądownie. Wydaje się, że wyraźne podkreślenie odrębności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy, następuje w wystarczającym stopniu poprzez uznanie samodzielności i niezależności jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z uznaniem przez ustawodawcę ich odrębnej podmiotowości prawnej[98]. Niemniej jednak należy wskazać, że niektórzy współcześni przedstawiciele doktryny[99], w szczególności ze względu na brzmienie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, podnoszą istnienie osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu

wykonawczy gminy, starostę, marszałka), istotna część działań organu wykonawczego gminy dotyczy wydawania różnego rodzaju aktów zezwalających, uchylających obowiązywanie generalnych zakazów w stosunku do indywidualnie oznaczonych adresatów lub nadawanie im nowych uprawnień (najczęściej koncesji, licencji, zezwoleń). Indywidualne akty administracyjne wydawane przez gminę są najczęściej decyzjami w rozumieniu k.p.a., w których strona nabyła prawo, są więc decyzjami uprawniającymi.

[96] Zob. art. 2 u.s.g.

[97] Podmioty prawa cywilnego posiadają podmiotowość prawną, którą oznacza się pojęciem osobowości prawnej. W prawie cywilnym pojęcie podmiotowości i osobowości prawnej są tożsame. Wyjątek stanowią ułomne osoby prawne, będące podmiotami prawa cywilnego, które nie są osobami prawnymi, gdyż ich podmiotowość jest ograniczona do wyraźnie wskazanego zakresu praw i obowiązków. W prawie administracyjnym należy odróżnić od siebie pojęcia podmiotowości i osobowości prawnej. Podmiotowość administracyjnoprawną posiada każdy podmiot, któremu normy prawa administracyjnego wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa. Natomiast pojęcie osobowości prawnej należy zarezerwować dla tych podmiotów, których zdolność posiadania praw i obowiązków jest pełna, doznaje tylko tych ograniczeń, jakie wyraźnie przewidziane są w obowiązującym prawie. W ten sposób uzyskana zostaje niezbędna spójność pomiędzy poszczególnymi dziedzinami prawa. Rodzi się jednak pytanie, na ile koncepcje cywilistyczne mogą być przeniesione na grunt nauki prawa administracyjnego.

[98] Zob. szerzej M. Grążawski i cytowana tam literatura, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (*et al.*) (red.), *op. cit.*, s. 223-232.

[99] I tak np. T. Rabska wywodzi osobowość publicznoprawną jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie szeregu atrybutów władzy publicznej (zob. szerzej: T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 42-46); S. Fundowicz stwierdza, że osoby prawa publicznego wykonują zadania własne w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność – i są nimi te osoby prawne, które zostały przez prawo pozytywne uznane za osoby prawa publicznego. W konsekwencji postuluje on za T. Rabską, aby w Konstytucji RP pojawił się zapis, iż „jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość publicznoprawną” (S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 4-5 i 7). Z kolei B. Dolnicki stwierdza, że zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznaje się istnienie tej osobowości, przy czym dzieli się ją na publiczną i prywatną (cywilnoprawną). Osobowość publicznoprawna daje zaś jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa (B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 18). Wydaje się, że autorzy ci posługują się pojęciem osobowości publicznoprawnej w celu podkreślenia ich odrębności od państwa. Celem tego opracowania nie jest jednak szczegółowa analiza tego zagadnienia.

terytorialnego, w tym gminy[100]. W tym miejscu warto nadmienić, że zagadnienie podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego stanowiło również element niezwykle doniosłej dyskusji toczącej się w latach 20. XX wieku pomiędzy J. Panejką a T. Bigo, która dotyczyła charakteru prawnego i istoty samorządu terytorialnego. J. Panejko stał na stanowisku, że osobowość publicznoprawna nie ma żadnego istotnego znaczenia dla pojęcia samorządu terytorialnego, a co więcej, nie jest w ogóle możliwa[101]. J. Panejko traktował bowiem samorząd jako opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom oraz samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego[102]. Jedynym podmiotem w sferze prawa publicznego jest zatem państwo, nadanie zaś osobowości prawnej jednostce samorządu terytorialnego oznacza jedynie określenie zakresu jej działania w stosunku do innych organów państwowych[103]. T. Bigo uważał natomiast, że samorząd terytorialny jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę[104]. Tym, co indywidualizuje i wyodrębnia samorząd spośród administracji, jest zaś – według T. Bigo – właśnie osobowość prawna jednostek samorządowych w sferze prawa publicznego, gdyż posiadają one własne prawa i obowiązki, a zatem przysługuje im władztwo administracyjne[105]. Nie znaczy to jednak, że osobowość prawna ma decydujące znaczenie dla określenia istoty samorządu jako korporacji publicznoprawnej.

Na szczególną uwagę zasługuje także opracowanie zagadnienia podmiotowości prawnej, dokonane przez J. Filipka[106]. Wskazywał on na potrzebę stworzenia koncepcji

[100] Prawodawca przypisuje wszystkim kategoriom samorządu terytorialnego przymiot osobowości prawnej. W literaturze zwraca się jednak uwagę, że przepis art. 165 ust. 1 Konstytucji RP „nie przesądza, o jakiej osobowości prawnej jest w nim mowa: publicznoprawnej, prywatnoprawnej, czy obu jednocześnie". (A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 35). Powiązanie ze sobą instytucji osobowości prawnej z faktem przyznania poszczególnym jednostkom możliwości dysponowania prawem własności i innymi prawami majątkowymi (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) przemawia za uznaniem tezy, że prawodawca przyznaje poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną w rozumieniu prawa cywilnego. W piśmiennictwie zauważono, że zagadnienie ewentualnej osobowości publicznoprawnej j.s.t. – w świetle obowiązującego w Polsce porządku prawnego jest dyskusyjne, gdyż „żaden przepis prawny nie posługuje się rozważanym terminem" (A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 79), „ustawodawstwo polskie nie wprowadza wprost pojęcia osobowości publicznoprawnej i nie przyznaje j.s.t. osobowości prawa publicznego" (T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego…*, s. 44; T. Milczarek, *Samorząd gminny*, Warszawa 1999, s. 18). Jest to zatem „na razie pojęcie teoretyczno-prawne, a nie pozytywno-prawne, w związku z czym nie można dookreślić jego treści normatywnej" – A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 79).

[101] J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 87.

[102] *Ibidem*, s. 97.

[103] *Ibidem*, s. 90-92.

[104] T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152.

[105] *Ibidem*, s. 140 i n.

[106] J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 2, s. 199-213.

podmiotowości administracyjnoprawnej odrębnej od koncepcji podmiotowości w sferze prawa cywilnego, przy czym podmiotowość administracyjnoprawną utożsamiał ze zdolnością do występowania w obrocie prawa administracyjnego w charakterze odrębnego podmiotu – podmiotu odrębnych uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych.

Gmina jako osoba prawna prawa prywatnego jest wyposażona w zdolność prawną, zdolność do czynności prawnej, co umożliwia jej nabywanie praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Czyni to ją w pełni samodzielnym podmiotem prawa cywilnego (handlowego). Przymiot osobowości prawnej zawiera w sobie uprawnienie do podejmowania czynności prawnych w sprawach należących do materii regulowanej przez przepisy prawa cywilnego (handlowego). Osobowość cywilnoprawna pozwala gminie być uczestnikiem obrotu gospodarczego. Dzięki niej może posiadać swój własny majątek, zarządzać nim, zaciągać zobowiązania, ponosić odpowiedzialność za zaciągnięte przez siebie zobowiązania[107]. Może również wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów. Wreszcie może lepiej realizować spoczywające na niej zadania oraz efektywniej gospodarować należącym do niej majątkiem, co niewątpliwie wśród różnorodnych przejawów aktywności samorządu gminnego odgrywa istotną rolę[108]. Jednakże osobowość prawna nie jest tu jedynym elementem wystarczającym do dokonywania przez gminę czynności cywilnoprawnej, konieczne jest dodatkowo istnienie konkretnej podstawy prawnej, upoważniającej gminę do działania w tej formie[109].

Przede wszystkim działania gminy oparte na prawie prywatnym obejmują sferę zarządu mieniem publicznym, choć tu czynności prawne i inne działania organów administracji publicznej powinny być zgodne nie tylko z normami prawa prywatnego, ale także z odpowiednimi normami prawa publicznego[110]. Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa[111]. „Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”[112]. Definicja ta jest zbieżna z treścią art. 44 Kodeksu cywilnego, według

[107] Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy (art. 49 u.s.g.). Zob. K. Bandarzewski, *Mienie komunalne*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym…*, s. 699-702.

[108] Zob. szerzej: M. Szydło, *Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi*…, s. 165-182; zob. też: W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Warszawa 2009, s. 137-174.

[109] Por. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 101.

[110] A. Chełmoński, *Zasady ogólne prawa publicznego,* [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 53.

[111] Zob. art. 45 ust. 1 u.s.g. Zob. K. Bandarzewski, *Mienie komunalne…*, s. 669-670.

[112] Art. 43 u.s.g. Zob. K. Bandarzewski, *Mienie komunalne…*, s. 649; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*…, s. 335. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszych rozważaniach.

którego mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Katalog składników mienia komunalnego jest bardzo szeroki. Wskazać choćby należy na trzy kategorie mienia publicznego: mienie nieprodukcyjne, czyli nieprzeznaczone w sposób bezpośredni lub pośredni do aktywności gospodarczej (majątek administracyjny[113], rzeczy publiczne[114]), jak i mienie produkcyjne, stanowiące dla podmiotów publicznych źródło przychodów przeznaczonych na realizację ich zadań, zorganizowane i wykorzystywane do działalności gospodarczej (mienie skarbowe, kapitałowe)[115]. Mienie to w ostateczności służy dobru publicznemu, a nie działalności czysto fiskalnej. Stanowi ono rzeczową podstawę realizacji zadań gminy, wprost warunkując możliwość spełniania przez gminę tych funkcji, które postawił przed nią ustawodawca. W przypadku gminy korzystanie z form działania właściwych prawu cywilnemu powinno bowiem być zawsze rozumiane jako środek (instrument) zmierzający do urzeczywistnienia celów publicznych, a nie jako sposób zaspokajania własnych, indywidualnych interesów[116]. Mienie publiczne jest więc wykorzystywane do realizacji zadań publicznych, w tym także zadań o charakterze gospodarczym. Wykonując zadania, gmina zarządza swym mieniem również w ten sposób, że przeznacza je na wyposażenie tworzonych przez siebie jednostek organizacyjnych, które prowadzić będą działalność gospodarczą[117]. Mamy tu więc do czynienia niewątpliwie ze sferą określaną mianem dominium. Gmina posiada w tym obszarze uprawnienia właścicielskie, a organy administracji gminnej korzystają przede wszystkim, choć nie wyłącznie, z form działania typowych dla prawa prywatnego. Mimo to samodzielność gminy jest w tym przypadku istotnie ograniczona. Z uwagi na interes publiczny zarządzanie tym majątkiem związane jest z koniecznością stosowania regulacji prawnych, zaliczanych do prawa publicznego[118], ograniczających możliwość korzystania z uprawnień właścicielskich. Oznacza to, że swoboda umów i wolność wykonywania praw majątkowych podlega ograniczeniom w tych stosunkach prywatnoprawnych, których uczestnikiem jest organ władzy publicznej. W literaturze[119] w tym kontekście

[113] Majątek administracyjny to mienie służące administracji. Stanowią je siedziby władz samorządowych oraz obiekty służące funkcjonowaniu oświaty, zdrowia, porządku publicznego itp.

[114] Zwane też mieniem powszechnym; są to rzeczy przeznaczone do użytku publicznego, z których może korzystać każdy na równych prawach i bezpośrednio (np. drogi, place, wody publiczne, wybrzeże morskie).

[115] Zob. szerzej: M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni...*, s. 261 i n.

[116] L. Kieres, *Działalność gospodarcza samorządu*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze…*, s. 322.

[117] Status działalności gospodarczej uzyskuje wnoszenie przez gminę nieruchomości jako wkładów do spółek prawa handlowego oraz wyposażanie tychże spółek w inne składniki majątku gminnego (M. Szydło, *Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi…*, s. 57).

[118] M.in. przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077) czy przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 z późn. zm.).

[119] A. Chełmoński, *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Śmieja (red.), *Zasady prawa gospodarczego*, Wrocław 1999, s. 43 i n.

sformułowano zasadę, iż w dziedzinie zarządu mieniem publicznym czynności prawne i inne działania organów reprezentujących państwo i wspólnoty samorządowe powinny być zgodne nie tylko z normami prawa prywatnego, ale także z odpowiednimi normami prawa publicznego. Za pomocą umów prawa cywilnego organ realizuje bowiem zadania należące do zadań administracji publicznej, co uzasadnia ingerencję przez normy prawa administracyjnego w treść i formy zawieranych umów. Organ administracji państwowej, jakim jest również organ samorządu terytorialnego, działając za pomocą umów prawa cywilnego, jest zatem ograniczony przez normy prawa administracyjnego. Sprawując zarząd mieniem publicznym, organy samorządu terytorialnego podlegają ocenie według ustalonych w art. 203 ust. 2 Konstytucji RP kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. Procedury nadzorcze w stosunku do działań organów gminy oparte na kryterium zgodności z prawem przewidziane zostały także w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym. Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona[120].

Podsumowując, gmina jako samorządowa osoba prawna występuje równocześnie w dwóch rolach: podmiotu władzy publicznej i podmiotu uprawnień właścicielskich. Z jednej strony gmina działa jako reprezentant państwowego imperium, dysponując konkretnymi uprawnieniami władczymi do wiążącego określania sytuacji prawnej jednostki, z drugiej zaś strony może występować w roli osoby prawa prywatnego, zarządzając majątkiem i prowadząc działalność gospodarczą, wchodząc tym samym w relacje rynkowe z innymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Mamy tu do czynienia również z koniecznością łączenia obszaru imperium i dominium, przy równoczesnym zachowaniu rozłączności pomiędzy nimi. Rodzi się pytanie, czy gmina działa w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi przede wszystkim jako podmiot władzy, czyli reprezentant państwowego imperium, czy może jako podmiot gospodarujący, czyli zarządzający majątkiem i prowadzący działalność gospodarczą. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie szczegółowej analizie poddane zostaną kompetencje i środki działania, w jakie ustawodawca wyposażył organy gminy, aby zapewnić realizacje celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy nadmienić, że współcześnie obserwuje się zjawisko polegające na tym, że gmina podejmuje coraz to bardziej rozległe zadania zaspokojenia potrzeb społecznych, co wiąże się z rozszerzeniem sfer stosowania prawa administracyjnego i prawa cywilnego[121]. Zjawisko to występuje także w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi.

[120] Art. 50 u.g.k. Zob. K. Bandarzewski, *Mienie komunalne*…, s. 702-705. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszych rozważaniach.

[121] Por. J. Jeżewski, *Administracja pod rządami prawa cywilnego. Z badań porównawczych prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 7.

IV. Zadania własne gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (zadania o charakterze użyteczności publicznej z zakresu gospodarki komunalnej)

Sprawy utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych zostały zaliczone do zadań własnych gminy. Należy przy tym stwierdzić, że są to zadania powierzone gminie w formie ustawy przez państwo, mają zatem charakter „zadania publicznego"[122]. W sensie materialnym zawierają one obowiązek urzeczywistnienia celów lub wartości mających charakter publiczny, a więc takich, które służą interesom i dobru ogółu. Zadania publiczne mające status zadań własnych są wykonywane przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, w tym przez gminę, w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej (w tym wypadku wspólnoty lokalnej). Przyjmuje się, że gmina wykonuje je w sposób prawnie samodzielny, na zasadzie decentralizacji, mówiąc zaś bardziej konkretnie, wykonuje te zadania „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Nie można z tego sformułowania wyprowadzać wniosku, że gmina, wykonując to zadanie, reprezentuje tylko siebie, a zadania publiczne, które wykonuje są tylko jej zadaniami. W systemie jednolitego państwa prawa nie można uznawać – o czym wzmiankowano wcześniej – autonomii gminy. Są to więc zawsze zadania państwa, zabezpieczone przez ten sam, wywodzący się z tego samego źródła przymus państwowy. A zatem jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku gmina) wykonują je w imieniu państwa. Jednocześnie ustawodawca uznaje zadania własne gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów za obowiązkowe[123]. Gmina nie może więc zaniechać ich wykonania lub, innymi słowy, nie może zwolnić się od ich realizacji.

Zakres pojęcia „utrzymanie czystości i porządku" wynika z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[124]. Gminy zapewniają czystość i porządek

[122] A zatem są to nałożone na gminę obowiązki realizowania określonych celów w interesie publicznym, chyba że dane zadanie publiczne nie ma charakteru obowiązkowego, wówczas gmina jest jedynie uprawniona do jego wykonania, pod warunkiem, że ma ono znaczenie lokalne i nie zostało zastrzeżone na rzecz innego podmiotu. Pojęcie zadania publicznego nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, nie oznacza to oczywiście, że nie jest to kategoria prawna. Zobacz szerzej: R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych…*, s. 5 i n.; zob. też na temat znaczenia terminów „zadania" i „funkcje" w teorii prawa oraz nauce prawa administracyjnego na początku lat 90. i ich odniesienia do działań administracji w sferze gospodarki: B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji…*, s. 63-69. Zob. Z. Niewiadomski i cyt. tam autorzy, *Zadania samorządu terytorialnego*…, s. 129-144.

[123] Zob. art. 3 ust. 1 u.u.c.p.g. Zob. M. Górski, *Utrzymanie czystości i porządku jako zadanie własne gminy*, M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012, s. 35-36; por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 101.

[124] Zob. art. 3 ust. 2 u.u.c.p.g. Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 103-104.

na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania. Ustawodawca w przykładowym wyliczeniu wskazuje, jakie sprawy to zadanie obejmuje. I tak gminy tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych[125]. Sposób postępowania gminy w tym przypadku ma więc charakter alternatywny, tj. zorganizowanie systemu utrzymania czystości i porządku może przebiegać poprzez dwojakiego rodzaju działania: po pierwsze – polegające na stworzeniu warunków podejmowania odpowiednich prac przez zobowiązane lub zainteresowane podmioty, po drugie – polegające na tworzeniu własnych jednostek organizacyjnych podejmujących określone działania. „Tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku" nie ma ściśle sprecyzowanej treści normatywnej, oznacza nałożenie na gminę obowiązku działań, co do których współcześnie proponuje się określenie „działania organizujące"[126]. Zadanie polegające na tworzeniu przez gminę jednostek organizacyjnych jest bardziej konkretne, następuje w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym, a także ustaw odrębnych, w szczególności ustawy o gospodarce komunalnej[127].

Zadania gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku można rozpatrywać jako szerszy układ powiązanych działań mających na celu utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy, jak również w węższym ujęciu dotyczącym w istocie stworzenia systemu postępowania z odpadami komunalnymi. W tym miejscu warto nadmienić, że przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, dopełnienie zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku stanowiły obowiązkowe zadania własne gminy w zakresie gospodarki (gospodarowania) odpadami komunalnymi, określone w ustawie o odpadach[128]. Wskazując na te zadania, ustawodawca także nawiązywał do koncepcji systemu, posługując się terminem „system", np.: „zorganizowany system odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych", „system selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych". Z dniem 1 stycznia 2012 r. zadania te zostały w zmienionej formule[129] włączone w zakres

[125] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 1 u.u.c.p.g., art. 7 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Por. I. Niżnik-Dobosz, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym…*, s. 188-193.

[126] Zob. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji…*, s. 21.

[127] Szczegółowo zagadnienie to zostanie omówione w dalszej części rozważań.

[128] Mówiąc bardziej konkretnie: dopełnieniem art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach był art. 16a ustawy o odpadach (zob. szerzej na ten temat: W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach, Komentarz*, Warszawa 2006, s. 121). Można dostrzec tendencję, że problematyka gospodarowania odpadami komunalnymi przenika do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w coraz większym zakresie, kosztem, np. ustawy o odpadach (B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 63).

[129] Znacznie rozbudowanej, co wynika m.in. z konieczności zapewnienia przez gminę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zwiększyło to zakres zaangażowania gmin w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi, dało być może także gminie możliwość skuteczniejszego nadzoru na tymi zadaniami.

znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a regulacja prawna zawarta w ustawie o odpadach, dotycząca tych zagadnień, została uchylona[130]. Zgodnie z nową regulacją prawną[131] gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych[132], przy czym realizują to zadanie samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami. Co równie istotne, gminy obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, a także nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Ponadto gminy ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. W tym celu tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy. Nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 28 listopada 2014 r.[133] ustawodawca doprecyzował przepis dotyczący przyjmowania odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Punkty te powinny zapewnić przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte bakterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a u.u.c.p.g.[134] Gmina

[130] Zob. art. 4 pkt 7 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw. Nowelizacja ustawy potwierdza wzajemne relacje pomiędzy ustawą o odpadach a ustawą o utrzymaniu czystości i porządku, ponieważ art. 1a u.u.c.p.g. stanowi, że w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy ustawy o odpadach. Jest to przepis, który reguluje wzajemne relacje pomiędzy tymi ustawami. Problematyka gospodarowania odpadami komunalnymi stała się elementem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Odpady komunalne to odpady, jeśli zatem jakiś element postępowania z nimi nie został uregulowany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to rozwiązania dotyczącego tego zagadnienia należy szukać w ustawie o odpadach, odnoszącej się do gospodarowania odpadami w ogóle. Ponadto w obowiązującym porządku prawnym należy uznać, że w sytuacjach nieuregulowanych w ustawie o odpadach uzasadnione jest wykorzystywanie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska.

[131] Zob. art. 3 ust. 2 pkt, 2 ppkt a), pkt 3-10 u.u.c.p.g. Zob. R. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku…*, s. 65-72. Zob. dokonany przez W. Radeckiego podział obowiązków gminy na działania organizatorskie, informacyjne i edukacyjne, analityczne, W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 104-108.

[132] O ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

[133] Zob. art. 1 ust. 1 pkt 5 ppkt a ustawy 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).

[134] Artykuł 4a analizowanej ustawy stanowi upoważnienie ustawowe dla Ministra Środowiska, aby w formie rozporządzenia określił: szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony oraz odpady komunalne podlegające

jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami[135].

Gminy ponoszą odpowiedzialność za osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty gminy udostępniają w szczególności informacje o: podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, miejscach zagospodarowania przez te podmioty odebranych od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na zlecenie gminy, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych. Gminy dokonują wreszcie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Wskazać również należy na obowiązek prowadzenia przez gminę ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli przez gminę wykonania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustaw[136]. Wymienione powyżej zadania zostaną szczegółowo omówione w rozdziale III, który zostanie poświęcony analizie gospodarowania odpadami komunalnymi jako zadania publicznego.

obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 – kierując się potrzebą ujednolicenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz uzyskania wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania (art. 1 ust. 1 pkt 6 ustawy 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). Wypełnieniem tej delegacji ustawowej jest wspomniane już wcześniej rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r., poz. 19).

[135] Art. 1 ust. 1 pkt 3 ppkt b ustawy 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).

[136] Zob. art. 3 ust. 3 pkt 3 u.u.c.p.g. (zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, s. 118).

W szerszym zakresie system postępowania z odpadami komunalnymi obejmuje zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych[137] oraz utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg[138]. W tym przypadku także chodzi o to, by zostały odebrane i zagospodarowane odpady komunalne. Ten zakres systemu nie będzie jednak przedmiotem niniejszych rozważań. Na potrzeby rozprawy przyjęto założenie, że system gospodarowania odpadami komunalnymi nie obejmuje zadania gminy polegającego na zapobieganiu zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych, co w praktyce sprowadza się do ich bieżącego oczyszczania. Podobna sytuacja dotyczy ogólnie dostępnych terenów zieleni miejskiej, do których utrzymania gmina jest zobowiązana.

Niezależnie od powyższego, ustawodawca do obowiązkowych zadań własnych gmin dotyczących utrzymania czystości i porządku zalicza także określenie wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych[139], zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt[140], zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie[141]. Gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części[142]. Wskazane zadania tworzą swoistą grupę zadań, odnoszą się bowiem do postępowania ze zwierzętami lub zwłokami zwierzęcymi[143]. W katalogu zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku ustawodawca wymienia także znakowanie przez gminę obszarów dotkniętych lub zagrożonych chorobą zakaźną[144]. Ponadto do zadań własnych gminy w tym zakresie zalicza

[137] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 11 u.u.c.p.g. (zob. na temat obowiązków gminy w powyższym zakresie: W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2006, s. 223-224).

[138] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 12 u.u.c.p.g.(zob. na temat definicji drogi publicznej oraz zarządcy drogi i zarządu drogi (W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2006, s. 221-222).

[139] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 13 u.u.c.p.g. (B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku…*, s. 86; por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 109).

[140] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 14 u.u.c.p.g. Ustawą odrębną jest w tym przypadku w szczególności ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017. r., poz. 1840). Z art. 11 wskazanej ustawy wynika jednoznacznie, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom należy do zadań własnych gminy. Rada gminy przyjmuje w powyższym zakresie program zapobiegający bezdomności zwierząt na terenie gminy (zob. W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku…,* 2012, s. 109-113).

[141] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 15 u.u.c.p.g. (W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 113-114).

[142] Art. 3 ust. 2 pkt 2 ppkt c) u.u.c.p.g. (W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2006, s. 162).

[143] Zob. B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku…*, s. 85-87.

[144] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 16 u.u.c.p.g. (W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 114-116).

także zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami stacji zlewnych[145], jak również szaletów publicznych[146]. Gminy prowadzą ewidencję zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, a także przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej[147]. Zadanie to ma na celu zagospodarowanie ścieków komunalnych.

W świetle powyższego można stwierdzić, że zakres zadań dotyczących utrzymania czystości i porządku jest bardzo szeroki, a ich charakter zróżnicowany[148]. Przedmiotem dalszych rozważań będzie system gospodarowania odpadami komunalnymi, którym gmina jest zobowiązana objąć wszystkich właścicieli nieruchomości. Celem[149], jaki ma być w tym przypadku urzeczywistniony, jest odebranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Jak już wzmiankowano wcześniej – zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa – gmina jest odpowiedzialna za organizację i prawidłowe funkcjonowanie tego systemu.

W tym miejscu wydaje się uzasadnione dokonanie krótkiej analizy pojęcia „system", w związku zwłaszcza z częstym używaniem tego określenia w przedmiotowych rozważaniach[150]. Według słownika języka polskiego system to zbiór jednostek tworzących jakąś całość organizacyjną, służących jednemu celowi; zasady organizacji czegoś; ogół przepisów, reguł obowiązujących, stosowanych w jakiejś dziedzinie, według których coś jest wykonane; określony sposób, metoda wykonywania jakichś czynności[151]. W języku

[145] W przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do kanalizacji jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty; zob. art. 3 ust. 2 pkt 2 ppkt b) u.u.c.p.g. (W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2006, s. 161).

[146] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 2 ppkt d) u.u.c.p.g. (W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2006, s. 162).

[147] Zob. art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 u.u.c.p.g. (zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 116-117).

[148] Katalog zadań, które gmina wykonuje, obejmuje zarówno czynności faktyczne, jak i czynności prawne. Katalog ten dotyczy działań organizatorskich, edukacyjnych i analitycznych oraz prawodawczych (por. B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku…*, s. 62).

[149] Celem jest to, co podmiot stara się osiągnąć (J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., *Kierowanie,* Warszawa 2001, s. 20). Takie działanie, które prowadzi do celu, to skuteczność (T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1975, s. 104). A zatem skuteczne działanie to takie, które prowadzi do celu. Z kolei skuteczność prawa to taka sytuacja, w której ustanowione normy prawne prowadzą do takich rezultatów, które były zamierzone przez ustawodawcę (Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 14 i cytowana tam literatura).

[150] Z pojęciem systemu wiąże się także pojęcie „organizacja". Istnieją trzy znaczenia pojęcia organizacji: rzeczowe (pewna wyodrębniona całość, mająca określone cele), czynnościowe (działalność organizacyjna) i atrybutowe (oznacza pewną cechę, a mianowicie tę, że wszystkie części działają sprawnie i w skoordynowany sposób); zob. szerzej na ten temat: W Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki,* Warszawa 1997, s. 12-14; por. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1977, s. 32-33.

[151] E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1993, s. 900.

potocznym system oznacza więc jakąś zorganizowaną całość nastawioną na uzyskanie wskazanego przez jego twórców celu, pewien zbiór elementów (jednostek), tworzących spójną całość, pomiędzy którymi występują określone powiązania. Pojęcie sytemu można rozpatrywać jednak w wielu aspektach: nauki organizacji i zarządzania, prakseologii, ekonomii, socjologii i prawa[152]. I tak w nauce organizacji i zarządzania system jest wzajemnie powiązanym zespołem elementów funkcjonujących jako całość[153]. System oznacza zastosowanie cyklu działania zorganizowanego[154]. W związku z tym, że system (organizacja) może oznaczać m.in. działalność organizacyjną, czyli zbiór działań, nauka organizacji i zarządzania adoptowała pewne wytyczne prakseologiczne (nauki sprawnego działania)[155]. W prakseologii systemem określa się sposób, metodę wykonania jakichś czynności. Nie każdy sposób jednak uznamy za metodę. Wszystko, cokolwiek się robi, robi się jakoś, a więc w jakiś sposób; nie wszystko jednak robi się metodycznie, wedle jakiejś metody. Różnicę tę stanowi świadomość zastosowania połączona z systematycznością. O metodzie mówimy wtedy, kiedy ktoś, robiąc coś w jakiś sposób, wie zarazem, że w ten właśnie sposób to robi. Nazwało się raz ten sposób metodą, a później systemem, i nie jest to przypadkowe, gdyż metoda postępowania w jakiejś sprawie i system postępowania w tej sprawie jest właściwe tym samym. Nie każde działanie złożone, wykonane w sposób uświadomiony, nazwiemy metodycznym, a więc systematycznym, lecz tylko takie, które jest poszczególnym niejako egzemplarzem działania pewnego typu i jeżeli sprawca jest przygotowany do wykonywania działań tego typu w taki właśnie uświadomiony sposób. A więc w ostatecznym sformułowaniu: metoda, czyli system postępowania, jest to sposób wykonywania czynu złożonego, polegającego na określonym doborze i układzie jego działań składowych, a przy tym zaplanowany i nadający się do wielokrotnego stosowania[156].

Co równie istotne dla niniejszych rozważań, w nauce prawa elementami systemu są normy prawne, pomiędzy którymi występują powiązania formalne[157]. Mogą one kształtować sytuację prawną podmiotów systemu, wyznaczać reguły ich zachowania, w tym zasady i formy prowadzenia gospodarki. W administracyjnym prawie ustrojowym

[152] Zob. szerzej: A. Goździńska i cytowani tam autorzy, *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 3, s. 49-60.

[153] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 1999, s. 86.

[154] Zob. szerzej na ten temat: A. Pakuła, *Cykl organizacyjnego działania*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania,* Wrocław 2005, s. 150-152; W. Kieżun, *op. cit.*, s. 324-328.

[155] Zob. J. Supernat, *Prakseologiczne zasady nauki administracji a normy prawne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo" 1985, t. CXLIII, s. 315-321. Zob. też na temat funkcji administracji oraz metod działania administracji w sensie prakseologicznymi: J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo" 1985, t. CXLIII, s. 113-116.

[156] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, 1965, s. 86-87.

[157] Zob. szerzej: J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002 s. 125.

i administracyjnym prawie materialnym przyjmuje się wielość form działania prawnego organów administracji publicznej, form realizowanych w zorganizowanym zespole działań. Każda bowiem świadoma działalność jest zorganizowana według określonego układu czynności następujących kolejno, aż do końcowego efektu dokonania, w zależności od regulacji prawnej czynności prawnych lub czynności faktycznych. Tak stanowienie prawa, jak i stosowanie prawa odbywa się w toku ciągu zorganizowanego działania[158]. Zorganizowany ciąg działań to ciąg podejmowania czynności prawnych i faktycznych, z których każda ma określone miejsce i skutek w tym działaniu. Zorganizowany ciąg działań odpowiada pojęciu „proces", rozumianemu jako ścisły związek regularnie następujących po sobie stadiów rozwoju, które składają się na jednolity cykl. Aspekt formalny – aspekt zorganizowanego ciągu działania jest także podstawą wypracowania współczesnej koncepcji postępowania administracyjnego, choć zdaniem B. Adamiak podstawy tej należy szukać także w regulacji materialnoprawnej treści działania organów administracji publicznej. Z regulacji materialnoprawnych należy wyodrębnić te, które regulują treść działania organów administracji publicznej w zakresie ukształtowania sytuacji prawnej jednostki. Dotyczy to zatem tej regulacji materialnego prawa administracyjnego, która stanowi podstawę dokonania przez organ administracji publicznej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa określającej uprawnienia lub obowiązki jednostki. Z kolei przez pojęcie postępowania administracyjnego, którego celem jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, należy rozumieć regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania[159].

Systemem jest także sama gospodarka. Na pojęcia: gospodarka i system gospodarczy (gdyż daną gospodarkę można potraktować zawsze jako pewien dający się wyodrębnić system) składa się całokształt reguł i mechanizmów gospodarowania oraz warunków materialnych, instytucjonalnych, społecznych, politycznych, w których się ono odbywa[160]. I wreszcie – w aspekcie społecznym – system to pewien schemat relacji pomiędzy uczestnikami systemu[161]. Relacje te powinna charakteryzować równowaga. Przepływ informacji pomiędzy uczestnikami systemu umożliwia bowiem ich współdziałanie na rzecz osiągnięcia określonego celu.

W świetle powyższych rozważań pojęcie systemu będziemy wiązać z działalnością organizacyjną, wykonywaną w sposób uświadomiony, systematyczny, zgodnie z cyklem

[158] A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 163, „Prawo" 1972, t. XXXVIII, s. 22.

[159] B. Adamiak, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, s. 3.

[160] R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Warszawa 2004, s. 25.

[161] Zob. szerzej na ten temat: A. Goździńska, *System gospodarki odpadami komunalnymi*…, s. 52.

działania zorganizowanego, czyli według określonej metody. Metoda ta zależy od uprawnień i obowiązków podmiotów występujących w procesie gospodarowania odpadami komunalnymi. System oznaczać będzie dla nas zespół elementów (także działań) wzajemnie ze sobą powiązanych tworzących spójną całość, ukierunkowanych na osiągnięcie określonego celu. Na system ten wpływ będą miały zwłaszcza uwarunkowania prawne i ekonomiczne. W aspekcie społecznym system gospodarowania odpadami komunalnymi to stabilne relacje pomiędzy jego podmiotami (uczestnikami).

Wskazując na elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, wydzielone z szerszego układu działań mających na celu utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy, posłużymy się legalną definicją „gospodarowania odpadami", zawartą w ustawie o odpadach[162]. Krajowa regulacja prawna „gospodarowania odpadami" została dostosowana do definicji „gospodarowania odpadami", zawartej w ramowej dyrektywie w sprawie odpadów. I tak „gospodarowanie odpadami" oznacza zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów[163] oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami[164]. Można zatem przyjąć, że gospodarowanie odpadami komunalnymi to nic innego jak zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Pojęcie „gospodarowania odpadami" zostało więc w ustawie o odpadach z 2012 r. skonstruowane szerzej. W ujęciu podmiotowym do „gospodarowania odpadami" zaliczone zostały także działania podejmowane przez nowe kategorie podmiotów, tj. sprzedawców i pośredników, nawet jeśli podmioty te nie wchodzą w posiadanie odpadów (nie są posiadaczami odpadów, do których kierowane były dotychczasowe przepisy). W ujęciu przedmiotowym za nowy element „gospodarowania odpadami" uznano natomiast „przetwarzanie odpadów"[165]. Pojęcie to jest bardzo ważne dla ogólnych założeń ustawy o odpadach, stąd zostało umieszczone w słowniczku na wzór definicji ramowej dyrektywy w sprawie odpadów. Przetwarzanie odpadów to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwienie[166]. Z definicji tej wynika, że wstępne działania powinny być kwalifikowane tak jak główny proces, czyli

[162] W dotychczasowym brzmieniu art. 3 ust. 3 pkt 2 u.o. przez gospodarowanie odpadami rozumiano zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, w tym również nadzór nad tymi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

[163] Przez późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów należy rozumieć w szczególności rekultywację składowisk odpadów oraz ich monitorowanie w fazie poeksploatacyjnej.

[164] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o.

[165] Por. M. Górski, *Nowe regulacje prawne…*, s. 60.

[166] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 21 u.o.

przetwarzanie odpadów celem poddania ich odzyskowi lub unieszkodliwieniu jest traktowane od strony prawnej odpowiednio jak odzysk lub unieszkodliwienie[167]. Pojęcie „zbieranie odpadów"[168] zostało zdefiniowane jako gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie[169]. Zbieranie w procesie gospodarowania odpadami może nastąpić wielokrotnie, ilekroć będą prowadzone działania dla przygotowania odpadów do transportu. Transport polega na przewożeniu odpadów z miejsc, w których zostały zebrane, do miejsc przetwarzania[170]. Odzysk to jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce[171]. Przez unieszkodliwienie odpadów rozumie się proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii[172]. Prowadzenie działalności w zakresie zbierania, transportu, przetwarzania odpadów komunalnych następuje po odebraniu tych odpadów od właścicieli nieruchomości[173].

Gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmuje więc w pierwszej kolejności zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co należy do zadań gminy, rozumianych jako zaspokojenie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej[174]. Zarówno ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i ustawa o odpadach nie definiują pojęcia „odbieranie"[175]. Nie budzi wątpliwości fakt,

[167] Zob. szerzej na temat pojęcia „przetwarzanie odpadów": M. Górski, *Przetwarzanie odpadów jako pojęcie prawne*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 223-234.

[168] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.

[169] Rozumie się przez to czasowe przechowywanie odpadów obejmujące tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów (zob. art. 3 ust. 1 pkt 5 ppkt b) u.o.).

[170] Co prawda transport odpadów nie został w ustawie o odpadach zdefiniowany, jednak same zasady prowadzenia transportu są precyzyjne. W celu uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie transportu odpadów przedsiębiorca musi wskazać sposób i środki transportu, a także przedstawić możliwości techniczne i organizacyjne pozwalające należycie wykonywać działalność w zakresie transportu (art. 28 ust. 4 pkt 4 i 5 u.o.). Jak zauważa T. Srokosz, transport odpadów nie jest szczególnym rodzajem przewozu. Kwalifikacja transportu odpadów jako przewozu rzeczy jest sprzeczna z intencją polskiego i europejskiego prawodawcy. Przewóz i transport to dwie różne czynności prawne (zob. szerzej: T. Srokosz, *Opinia. Transport odpadów nie jest szczególnym rodzajem odpadów,* „Gazeta Prawna", 10 lutego 2009, nr 28).

[171] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.

[172] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 30 u.o.

[173] Przypomnijmy – przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (zob. art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g.).

[174] Por. art. 163 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 7 u.s.g.

[175] Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest czynnością odrębną od zbierania lub transportu odpadów. Odbieranie odpadów komunalnych nie obejmuje czynności ich zbierania, gdyż jest to obowiązkiem właścicieli nieruchomości, na co nie potrzebują zezwolenia. Podmiot odbierający

że chodzi w tym przypadku o przejęcie tych odpadów od mieszkańców gminy (właścicieli nieruchomości), w tym z pojemników służących do zbierania odpadów. Obok odpadów komunalnych elementami systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są zatem opisane powyżej działania (czynności), takie jak: zbieranie, odbieranie, transport, przetwarzanie odpadów komunalnych. W pierwszej kolejności odpady komunalne na terenie nieruchomości zbiera jej właściciel, następnie są one odbierane od niego przez podmiot prowadzący działalność w zakresie odbierania i transportu odpadów komunalnych. Zagospodarowuje je natomiast podmiot dysponujący zezwoleniem na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów komunalnych. W istocie tworzy to ciąg działań towarzyszący odpadom od ich wytworzenia aż po przetworzenie (zagospodarowanie). Jego potencjalne zakończenie stanowią instalacje i urządzenia do przetwarzania odpadów komunalnych. Rzutują one na sposób zbierania i transportu odpadów komunalnych, który powinien być ściśle powiązany z technologią przetwarzania tych odpadów. Rozbieżność pomiędzy nimi może prowadzić do zakłóceń procesu gospodarowania odpadami komunalnymi i obniżenia efektywności instalacji. Jak już wzmiankowano wcześniej, istotnym elementem gospodarowania odpadami komunalnymi jest także nadzór nad tymi działaniami i miejscami unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Nadzór to działanie o charakterze władczym, modyfikujące bezpośrednio działalność podmiotu kontrolowanego[176]. Z istoty nadzoru wynikają dwie odrębne funkcje: funkcja kontrolna, mająca na celu ustalenie stopnia zgodności stanu faktycznego z ustalonym wzorcem, oraz funkcja decyzyjna, mająca na celu – w przypadku stwierdzenia niezgodności – przywrócenie stanu faktycznego do stanu zgodnego z wzorcem bądź też odwrócenie czy ograniczenie skutków powstałej niezgodności[177]. Należałoby przy tym zadbać o właściwą egzekucję obowiązujących unormowań w tym zakresie.

Najogólniej można stwierdzić, że gospodarowanie odpadami komunalnymi polega na eliminowaniu lub ograniczaniu zagrożeń powodowanych wytwarzanymi przez społeczność lokalną odpadami. Jak wskazuje M. Górski[178], jest to zadanie bezpośrednio wykonawcze z dziedziny ochrony środowiska. Jednocześnie zaliczyć je należy do zadań o charakterze użyteczności publicznej, gdyż od strony organizacyjnej gospodarowanie

odpady może prowadzić działalność w zakresie zbierania odpadów (jeżeli je np. magazynuje), pod warunkiem, że posiada zezwolenie na zbieranie odpadów. Odbieranie odpadów wymaga także zezwolenia na transport odpadów. (Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 15 maja 2012 r. (KIO 872/12, LEX nr 1165955).

[176] Zob. szerzej: A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze…*, s. 537-548.

[177] Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 43.

[178] M. Górski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminie…*, s. 35-36.

odpadami komunalnymi charakteryzują elementy bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności[179].

Odbieranie, zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów komunalnych powinny być zorganizowane w określony sposób, tj. zgodny z przepisami prawa i ekonomicznie uzasadniony. W tym celu organy gminy podejmują takie działania jak: planowanie, organizacja, realizacja oraz kontrola i nadzór. Planowanie to proces określenia celów, zgodnie z planami gospodarki odpadami. Organizacja to przygotowanie zasobów oraz warunków uznanych za niezbędne do zastosowania, co oznacza w istocie stworzenie gminnych ram prawnych systemu. Realizacja oznacza wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, co związane jest z tworzeniem przez gminę odpowiednich jednostek organizacyjnych. Ostatni etap to prowadzenie kontroli i sprawowanie nadzoru przez wójta nad wykonywaniem przez właścicieli nieruchomości i podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych obowiązków wynikających z regulacji dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi[180]. Kontrolowanie strumienia odpadów oraz sporządzenie oceny, czy wdrożone działania są skuteczne, jest możliwe dzięki systemowi monitoringu, ewidencji odpadów komunalnych oraz sprawozdawczości.

System gospodarowania odpadami komunalnymi musi uwzględniać zasady gospodarowania odpadami komunalnymi, które zostaną scharakteryzowane na etapie analizy gospodarowania jako elementu ochrony środowiska. System ten powinien być także – jak wzmiankowano wcześniej – ekonomicznie uzasadniony, czyli korzystny dla wszystkich uczestników tego systemu. Należy zatem rozpoznać przynajmniej minimum warunków koniecznych i wystarczających dla prowadzenie efektywnej działalności w powyższym zakresie. Elementem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi będą bowiem także koszty jego funkcjonowania. System ten zadziała wówczas, gdy będzie zachowana równoważna zależność pomiędzy interesami podmiotów odbierających odpady komunalne, podmiotów odpowiedzialnych za eksploatację instalacji do przetwarzania (zagospodarowania) odpadów komunalnych, a także właścicieli nieruchomości (wytwórców odpadów). Interesy poszczególnych uczestników tego systemu nie są bynajmniej tożsame, a niekiedy mogą być wręcz sprzeczne. W tej sytuacji rola ekonomii może jedynie sprowadzać się do próby wypracowania takich reguł skutecznego działania, które będą powszechnie akceptowane w każdym systemie hierarchii wartości[181].

[179] Zob. L. Kieres, *Gospodarka komunalna…*, s. 73. Prawo polskie ustala tożsamość użyteczności publicznej przez wyróżnienie jej elementów (wyrok NSA z dnia 11 września 2003 r., II SA/Wr 1234/03, OSS 2004, Nr 1, poz. 12). Zagadnienie to zostanie rozwinięte w rozważaniach III rozdziału.

[180] Zob. art. 5 ust. 6 oraz art. 9u u.u.c.p.g.

[181] J. Grabowski, *Prawo a gospodarka. Rola i funkcje prawa w kształtowaniu stosunków gospodarczych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 5.

Gospodarowanie odpadami komunalnymi odbywa się w określonych warunkach społecznych i politycznych. Dla funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w aspekcie społecznym i politycznym istotne są relacje pomiędzy gminą a społecznością lokalną oraz pomiędzy gminą a podmiotami gospodarczymi działającymi na terenie gminy. Relacja gmina–mieszkańcy (społeczność lokalna) nie jest jednoznaczna, ponieważ to mieszkańcy tworzą z mocy prawa jednostkę samorządu terytorialnego, jaką jest gmina[182]. Relacja gmina–mieszkaniec powinna być postrzegana jako gmina (dostarczyciel usług) a mieszkaniec (klient). Powinna ją charakteryzować równowaga, by móc mówić o sprawnie działającym systemie społecznym dotyczącym gospodarowania odpadami komunalnymi. Pomiędzy gminą a podmiotami gospodarczymi istnieje silne sprzężenie zwrotne. Jeżeli gmina źle zorganizuje warunki do odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, będzie to rzutować na efektywność podmiotów gospodarczych. Zależność tę można odwrócić. Prawidłowe funkcjonowanie systemu odbierania odpadów komunalnych zależy od konkurencyjności działających na terenie gminy jednostek gospodarczych[183]. System społeczny oznacza stabilne relacje pomiędzy uczestnikami systemu, społeczeństwo jako całość. Oznacza partnerstwo lub inaczej ścisłą współpracę gminy, właścicieli nieruchomości i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Wprowadzenie systemu musi być poprzedzone akcją edukacyjną w celu podniesienia świadomości ekologicznej i kształtowania nawyku selektywnej zbiórki odpadów wśród mieszkańców gminy. Aktywność społeczna mieszkańców ma duże znaczenie dla zbierania surowców wtórnych, ułatwia wprowadzenie selektywnej zbiórki oraz przejawia się w codziennym dbaniu o stan pojemników należących do lokalnej społeczności. Ważnym elementem systemu gospodarowania odpadami powinna być zatem edukacja ekologiczna, koordynowana i finansowana przez jednostki sektora publicznego, w tym gminę.

Cały system gospodarowania odpadami komunalnymi oparty powinien być na podstawowym celu gospodarowania odpadami komunalnymi, jakim jest racjonalne i zgodne z przepisami prawa gospodarowanie wytworzonymi odpadami komunalnymi. Nadrzędnym celem gospodarowania odpadami komunalnymi jest w szczególności ochrona życia i zdrowia ludzi oraz ochrona środowiska.

Powyższe rozważania pozwolą na wydzielenie z szerszego układu działań, jakim jest utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy, elementów gospodarowania odpadami komunalnymi. Wydaje się, że na gospodarowanie odpadami komunalnymi składają się w istocie dwa ciągi działań. Pierwszy obejmuje zbieranie, odbieranie, transport, przetwarzanie odpadów komunalnych. Drugi ciąg działań polega na organizacji

[182] Rozdzielenie gminy i mieszkańców ma charakter umowny, aby pokazać relacje między nimi.
[183] Zob. E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 53-57.

zbierania, odbierania, transportu, przetwarzaniu odpadów komunalnych. Posłuży to stworzeniu struktury prawnej zjawiska (procesu), jakim jest gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przez strukturę prawną należy rozumieć zespół elementów determinujących gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdzie powiązania między tymi elementami wpływają na sytuację prawną gminy jako organizatora i realizatora tej struktury. Przyjęta struktura prawna stanowi narzędzie prezentacji zagadnień dotyczących analizowanego obszaru. Jej stworzenie pozwoli pełniej zbadać sytuację prawną gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Jak stwierdza K. Kiczka[184], w przypadku struktury prawnej podkreśla się nie tylko obecność jej elementów, ale również akcentuje się występujące pomiędzy nimi powiązania, w ramach całości tworzącej zamknięty system, jakim jest struktura prawna. Badanie struktury prawnej obejmuje cztery etapy: wyróżnienie elementów wyznaczających strukturę prawną tego zjawiska (ustalenie układu statycznego), dokonanie opisu uprzednio wyodrębnionych elementów struktury, ukazanie wzajemnych interakcji zachodzących w obrębie struktury (określenie układu dynamicznego), przedstawienie struktury prawnej jako systemu wpływającego na sytuację prawną uczestnika uwikłanego w trwanie struktury prawnej[185] (w analizowanym przypadku sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi).

Kwestią pewnego wyboru jest, jakie determinanty uznamy za elementy struktury prawnej gospodarowania odpadami komunalnymi. Wybór ten wynika z natury badanego zjawiska, w tym przypadku ze specyfiki zarówno samego procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, jak i gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Częścią składową struktury prawnej gospodarowania odpadami komunalnymi będą następujące czynności prawne[186] i czynności faktyczne[187]: zbieranie, odbieranie, transport, przetwarzanie oraz organizacja tych działań. Wskazane elementy struktury prawnej będą

[184] K. Kiczka, *Struktura prawna jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2177, „Przegląd Prawa i Administracji" 2000, t. XLIII, s. 109.

[185] *Ibidem*, s. 110.

[186] Zob. na temat pojęcia prawnych form działania administracji (K. Kłosowska, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 12-22).

[187] A. Błaś zwrócił uwagę na występowanie działań organów administracji państwowej wiążących się ściśle z realizacją określonej normy prawa administracyjnego (zwłaszcza norm ustalających zadania dla administracji, norm organizacyjno-strukturalnych oraz norm blankietowych), jednakże niedających się przypisać tej normie i w tym sensie wykraczających „poza ramy" procesu jej realizacji. Tego typu działania nazwał działaniami faktycznymi podejmowanym w obliczu nieujętej w normach prawa rzeczywistości społecznej. Są to jego zdaniem działania dwojakiego rodzaju. Pierwsze z nich stanowią reakcję organów administracyjnoprawnych wobec rozlicznych zdarzeń życia społecznego, i w tym sensie są to działania poprzedzone wystąpieniem określonych zjawisk społecznych, wobec których organy administracyjne są zobowiązane zająć stanowisko. Obok nich można wyróżnić i takie działania, które są inicjowane przez organy administracyjne i wynikają z przyjętych przez administrację państwową koncepcji zmierzających do przekształcenia istniejącej rzeczywistości (A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Acta

powiązane z takimi elementami, jak: odpowiedzialność publicznoprawna gminy na poszczególnych ogniwach procesu gospodarowania odpadami komunalnymi czy samodzielność działania gminy w rozpatrywanym zakresie. Istotne będą zasady gospodarowania odpadami komunalnymi, uprawnienia i obowiązki uczestników systemu oraz jego koszty. Zbadanie całokształtu norm prawnych określających gospodarowanie odpadami komunalnymi pozwoli uzyskać odpowiedź, czy elementy składające się na gospodarowanie odpadami komunalnymi w Polsce tworzą pewną spójną całość i zasadnie mogą zostać nazwane systemem. Należy zbadać, czy podejmowana przez organy gminy działalność organizacyjna obejmująca gospodarowanie odpadami komunalnymi tworzy cykl działania zorganizowanego.

Wydaje się, że jako podmiot odpowiedzialny za organizację i prawidłowe funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gmina powinna być odpowiednio samodzielna (niezależna) w tym obszarze. Istota tej samodzielności będzie wynikać z weryfikacyjnego nadzoru nad gminą jako podmiotem administracji zdecentralizowanej, natomiast kryteria i środki tego nadzoru będą ściśle zdeterminowane ustawowo. Elementem samodzielności gminy będzie także niezależność jej organów od innych organów, zwłaszcza organów administracji rządowej, jak również od jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza samorządu województwa[188]. Miarą tej niezależności będzie zakres nadzoru i kontroli sprawowany nad realizacją przez gminę zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Ważnym aspektem tej samodzielności będzie także udział gminy w dochodach publicznych, odpowiednio do przyznanych jej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zadań[189] oraz prawo gminy do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w regulacjach ustawowych[190]. Oczywiście – tak jak to wcześniej wzmiankowano – samodzielność gminy wynikać będzie także z posiadania przez gminę osobowości prawnej, gdyż z tego tytułu przysługuje gminie prawo własności i inne prawa majątkowe, co pozwala jej na dysponowanie należącym do wspólnoty mieniem komunalnym. Samodzielność gminy podlegać będzie ochronie sądowej[191]. Równie istotne będą kwestie odpowiedzialności

Universitatis Wratislaviensis No 1127, „Prawo" 1989, t. CLXXVIII, s. 65. Zob. też na temat oraz pojęcia czynności faktycznych w doktrynie polskiej (K. Kłosowska, *op. cit.*, s. 22-41).

[188] Ustawa o samorządzie województwa przyjmuje, że zakres działania tego samorządu nie narusza samodzielności powiatu i gminy (art. 4 ust. 1 u.s.w.).

[189] Można ją określić mianem „samodzielności finansowej"; zob. art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

[190] Tę samodzielność można natomiast nazwać „samodzielnością podatkową"; zob. art. 168 Konstytucji RP.

[191] Zasadę tę wyprowadza już art. 11 EKSL, stanowiąc, że społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samodzielności samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji RP i prawie wewnętrznym. I właśnie Konstytucja RP (art. 165 ust. 2 Konstytucji) oraz art. 2 ust 3 u.s.g. wyprowadzają tę zasadę. Oznacza to, że gmina może dochodzić swych praw naruszonych przez złamanie zasady samodzielności przed niezawisłym

publicznoprawnej gminy za działania podejmowane w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, za niewykonanie których gmina będzie ponosić przypisane jej prawnie konsekwencje. Zakres tej odpowiedzialności zostanie szczegółowo zbadany w dalszej części rozważań dotyczących gminy jako organizatora i realizatora sytemu gospodarowania odpadami komunalnymi, na poszczególnych etapach procesu gospodarowania odpadami komunalnymi. Już teraz bez głębszej analizy zagadnienia można stwierdzić, że w związku z nową regulacją prawną zakres tej odpowiedzialności zdecydowanie się poszerzył, a w związku z tym konieczne jest większe zaangażowanie gminy w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy przypuszczać, że dało to jednocześnie gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego możliwość skuteczniejszego nadzoru na tymi zadaniami.

Słuszne jest przyjęcie przez ustawodawcę założenia, że to właśnie działania organów gminy, w ramach przypisanych jej zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, najskuteczniej zapewnią realizację celów w analizowanym obszarze. Organy gminy usytuowane najbliżej przedmiotu działania nadają tym działaniom bezpośredni charakter. Możliwe jest wówczas uwzględnienie wyraźnie swoistych potrzeb mieszkańców gminy związanych z utrzymaniem czystości i porządku. Ta swoistość wynika z faktu, że gminy różnią się od siebie m.in.: wielkością, rodzajem zabudowy (wiejskim, miejskim), zagospodarowaniem przestrzennym, liczbą mieszkańców, poziomem świadomości ekologicznej. Pośrednie działanie w sferze utrzymania czystości i porządku w gminach byłoby – jak zauważa J. Boć – niezgodne z podstawowymi wymogami działania sprawnego[192].

Będące przedmiotem szczegółowej analizy zadania gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku można rozpatrywać jako szerszy układ powiązanych działań mających na celu utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy, jak również w węższym ujęciu dotyczącym w istocie stworzenia systemu postępowania z odpadami komunalnymi. Przedmiotem dalszych rozważań będzie system gospodarowania odpadami komunalnymi, którym gmina jest zobowiązana objąć wszystkich właścicieli nieruchomości. Celem, jaki ma być w tym przypadku urzeczywistniony, jest odebranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Szczegółowej analizie zostaną poddane w szczególności elementy wyodrębnione w ramach swoistej struktury prawnej, jaką stanowi zjawisko gospodarowania odpadami komunalnymi.

sądem. Dotyczy to każdego zakresu objętego jurysdykcją sądową, można mówić zatem o ochronie sądu administracyjnego, ochronie sądów powszechnych i o ochronie Trybunału Konstytucyjnego.

[192] J. Boć, *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi,* [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim*, *16-17 października 2012 r.,* Wrocław 2013, s. 30.

V. Podsumowanie

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu[193]. Do zakresu jej działania należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Zadania gminy mają charakter zadań publicznych, gdyż służą zaspokojeniu potrzeb wspólnot samorządowych, tych lokalnych – w przypadku zadań własnych czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa – jeżeli posiadają charakter zadań zleconych. W przypadku samorządu terytorialnego nie ma szczególnego uzasadnienia dychotomiczny podział na typowe zadania publiczne oraz zadania gospodarcze (realizowane poprzez prowadzenie lub organizowanie działalności gospodarczej), ponieważ wszystkie zadania samorządu mają charakter zadań publicznych, niezależnie od tego, w jakich formach są realizowane. Wykonywanie zadań publicznych stanowi istotę działalności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Co istotne, po wejściu w życie ustawy o gospodarce komunalnej występuje zjawisko aktywności gmin w przekazywaniu zadań podmiotom niepublicznym, a także współpracy gmin z sektorem prywatnym. Przekazanie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym nie pozbawia ich charakteru publicznego. Zjawisko to jest związane z rosnącym zakresem zadań samorządu terytorialnego. Wydaje się, że w najbliższej przyszłości proces prywatyzacji zadań publicznych będzie postępować, pod warunkiem, że przyczyni się do postępu organizacyjnego, gospodarczego, technicznego, a w efekcie lepszego zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. W warunkach społecznej gospodarki rynkowej nieodzownym elementem rynku jest konkurencja, wyzwalająca efektywność gospodarowania.

Przejmując do realizacji istotną część zadań publicznych, organy samorządu terytorialnego, także organy gminy, uzyskały konstytucyjnie i wynikającą z ustaw zwykłych gwarantowaną samodzielność wraz z jej ochroną sądową. Umożliwienie samorządowi terytorialnemu, w tym gminie wykonywania zadań niezastrzeżonych Konstytucją i pozostałymi źródłami prawa na rzecz innych organów jest przejawem zasady decentralizacji władzy publicznej.

Samorząd terytorialny ewoluował, stopniowo się usamodzielniał. Wszystkie jednostki (formy) samorządu terytorialnego są do siebie zbliżone co od ustroju i funkcji, natomiast ich zadania i cele wykazują w stosunku do siebie wyraźną specyfikę. Jednostki samorządu terytorialnego nie są podmiotami odrębnymi od państwa, gdyż jest ono jednolite. Nie są też wobec siebie podporządkowane hierarchicznie. W granicach określonych przez ustawy są podmiotami twórczymi. Przejawem tej samodzielności jest

[193] Powyższe wynika z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

w szczególności stanowienia przez organy samorządu, w tym organy gminy aktów prawa miejscowego, czyli źródeł prawa powszechnie obowiązującego, na obszarze działania tych organów. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy, dotyczy relacji między państwem a samorządem, która znajduje swój wyraz głównie w ochronie samodzielności samorządu terytorialnego przed ingerencją nadzorczą[194].

Główna rola w realizacji nadrzędnego celu funkcjonowania gminy, jakim jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, przypada organom gminy. Aby osiągnąć ten cel, podejmują one, na podstawie przyznanych im kompetencji, działania zarówno o charakterze administracyjnoprawnym, jak i cywilnoprawnym. To organy gminy również w ostateczności ponoszą odpowiedzialność za jego realizację. Co istotne, gmina jako samorządowa osoba prawna występują równocześnie w dwóch rolach: podmiotu władzy publicznej i podmiotu uprawnień właścicielskich. Z jednej strony, gmina działa jako reprezentant państwowego imperium, dysponując konkretnymi uprawnieniami władczymi do wiążącego określania sytuacji prawnej jednostki, z drugiej zaś strony może występować w roli osoby prawa prywatnego, zarządzając majątkiem i prowadząc działalność gospodarczą, wchodząc tym samym w relacje rynkowe z innymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Mamy tu do czynienia również z koniecznością łączenia obszaru imperium i dominium, przy równoczesnym zachowaniu rozłączności pomiędzy nimi.

Będące przedmiotem szczegółowej analizy zadania gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku można rozpatrywać jako szerszy układ powiązanych działań mających na celu utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy, jak również w węższym ujęciu dotyczącym w istocie stworzenia systemu postępowania z odpadami komunalnymi. Zakres zadań dotyczących utrzymania czystości i porządku jest bardzo szeroki, a ich charakter zróżnicowany. Przedmiotem dalszych rozważań będzie system gospodarowania odpadami komunalnymi, którym gmina jest zobowiązana objąć wszystkich właścicieli nieruchomości. Celem, jaki ma być w tym przypadku urzeczywistniony, jest odebranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Szczegółowej analizie zostaną poddane w szczególności elementy wyodrębnione w ramach swoistej struktury prawnej, jaką stanowi zjawisko gospodarowania odpadami komunalnymi.

[194] K. Nowacki, E. Nowacka, *Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i jej zadania*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin…*, s. 25-28.

Rozdział drugi

Gospodarowanie odpadami komunalnymi w regulacjach prawnych

I. Pojęcie odpadów

Każda rzecz ma swój koniec, wcześniej czy później staje się bezużyteczna. Jednocześnie nie jest niczym odkrywczym stwierdzenie, że wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa rośnie konsumpcja, czyli zużywa się coraz więcej przedmiotów, które z czasem są bezużyteczne. Tak powstają tysiące ton śmieci[195]. Według słownika języka polskiego oznaczają one przedmiot wyrzucony, zniszczony, zużyty, bezużyteczny, resztkę czegoś, pozostałość, odpadek[196]. Pojęcie „śmieci" funkcjonuje jedynie w języku potocznym. Przez osoby zajmujące się zawodowo (profesjonalnie) ochroną środowiska używane jest pojęcie „odpady"[197], takim określeniem posługuje się również ustawodawca.

Z punktu widzenia gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę podstawowe znaczenie ma definicja odpadów określona w ustawie o odpadach. Przed dokonaniem przez ustawodawcę nowelizacji tej ustawy w grudniu 2012 r.[198] „odpady" oznaczały każdą substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do ich pozbycia się jest obowiązany. Biorąc pod uwagę opis określonej we wskazanym załączniku kategorii Q 16 (Wszelkie substancje lub przedmioty, które nie zostały uwzględnione w powyższych kategoriach, np. z działalności usługowej, remontowej), tak naprawdę odpadem mogła być każda substancja. Potwierdzał to wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 maja 2008 r.[199] Oczywiście, nie każda wymieniona we wskazanym powyżej załączniku substancja stanowiła

[195] A. Kalinowska, *Ekologia – wybór przyszłości*, Warszawa 1992, s. 198-206.

[196] Zob. S. Skorupka, A. Auderska (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968, s. 812.

[197] Zob. R. Leboda, P. Oleszczuk, *Odpady komunalne i ich zagospodarowanie. Zagadnienia wybrane*, Lublin 2002, s. 12-24; M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 310-311; K. Lew-Gliniecka, *Pojęcie i rodzaje odpadów w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2010, nr 2, s. 77-87; M. Górski, *Nowe regulacje prawne…*, s. 57-59.

[198] W dotychczasowym brzmieniu art. 3 ust. 1 u.o.

[199] Sygn. akt II SA/Lu 17/2008, ONSA.

odpad, a stawała się nim dopiero w sytuacji, gdy jej posiadacz pozbywał się tej substancji, miał taki zamiar lub obowiązek. Powyższe potwierdza orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2010 r.[200]: „Możliwość zakwalifikowania substancji do jednej z kategorii wskazanych w załączniku nr I do ustawy o odpadach czy też jej uwzględnienie w ramach normatywnej klasyfikacji odpadów nie przesądza o potrzebie jej uznania za odpad. Niezbędnym warunkiem jest bowiem, aby wytwórca substancji wyzbywał się jej lub zamierzał się jej wyzbyć (o ile wyzbycie nie jest prawnie wymagane). Konieczna jest więc siłą rzeczy zobiektywizowana ocena poczynań wytwórcy, jednak w kontekście ustalenia jego subiektywnej woli. Przy ocenie takiej istotne znaczenie muszą odgrywać działania samego zainteresowanego, które mogą odzwierciedlać jego subiektywne nastawienie". Z przytoczonego orzeczenia wynika zatem, że o tym, czy mamy do czynienia z odpadem, decyduje termin „pozbywanie". Nowa definicja „odpadów"[201] w zasadzie pozostaje niezmieniona, zrezygnowano w niej jedynie z załącznika wskazującego kategorie odpadów[202]. Zmiana ta ma sens dla interpretacji definicji „odpadów" – podkreśla się, że dla kwalifikacji określonego przedmiotu czy substancji znaczenie ma przede wszystkim element „pozbycia się", a nie formalne nazwanie „odpadem" poprzez zaliczenie do tej kategorii w jakimś wykazie. A zatem ostatecznie należy przyjąć, że o istocie odpadu rozstrzyga termin „pozbywanie się". Może to być działanie faktyczne, zamierzone lub nakazane, czyli związane z wykonaniem obowiązku wynikającego z normy ustawowej lub indywidualnego aktu administracyjnego)[203].

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „pozbywanie się", należy je więc rozumieć tak samo, jak w języku potocznym. Słownik języka polskiego definiuje czasownik „pozbyć się", „pozbywać się" jako „oddalić, odsunąć kogoś albo coś od siebie; uwolnić się od kogoś albo czegoś"[204]. Jak wskazuje M. Górski[205], „pozbycie się […] nie może być rozumiane jako utrata kontroli nad przedmiotem, a raczej jako zasadnicza zmiana sposobu jego wykorzystania, odmienna od podstawowego przeznaczenia, do którego przestał się ten przedmiot nadawać, która to zmiana może spowodować także poważne konsekwencje dla człowieka lub środowiska". Kryterium „pozbycia się odpadu" jako kwalifikacji odpadu potwierdza wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2008 r.[206]: „[…] w kontekście kwalifikacji przedmiotu jako odpadu chodzi raczej o brak użyteczności zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, co, jak wskazuje doświadczenie

[200] Sygn. akt IV SA/Wa 885/09, ONSA.

[201] Zob. art. 3 ust. 3 pkt 6 u.o.

[202] Por. M. Górski, *Nowy system prawny w gospodarce odpadami*, [w:] Z. Bukowski, P. Manczarski (red.), *op. cit.*, s. 63.

[203] Por. W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 88.

[204] E. Sobol (red.), *op. cit.*, s. 693.

[205] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*…, s. 311.

[206] Sygn. akt IV/SA/Wa 174/08, ONSA.

życiowe, może mieć charakter względny – subiektywny (rzecz nieużyteczna dla jednej osoby może pozostawać przydatna dla innej osoby – patrz obrót rzeczami używanymi, np. na aukcjach internetowych). W pewnych więc sytuacjach o charakterze przedmiotu może decydować wyłącznie intencja zbywcy (względy subiektywne)". W wyroku z dnia 9 września 2009 r. NSA[207] stwierdził, że „pojęcie «pozbycie się», które stanowi przesłankę do uznania za odpad, w istocie oznacza zmianę sposobu użytkowania wskazanego przedmiotu, czyli użytkowanie w inny sposób, aniżeli nakazuje to przeznaczenie danego przedmiotu, a nowy sposób użytkowania mógłby wywoływać niekorzystne oddziaływanie na środowisko". Należy przyjąć, że zmiana sposobu użytkowania to użytkowanie w sposób odmienny, niż zwykle jest dla danego przedmiotu przewidywane i stosowane. Dotyczy to nie tylko sytuacji, w której sam wytwórca wykorzystuje przedmiot w sposób odmienny od przyjętego, lecz także przypadek, w którym przekazuje przedmiot innej osobie (kolejnemu posiadaczowi), a ta użytkuje go w odmienny niż dotychczas przewidziano sposób[208].

Sformułowana w prawie krajowym konstrukcja prawna „odpadów" stanowi przejęcie regulacji zawartej w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów. Z treści definicji przyjętej w prawie unijnym wynika, że podjęcie czynności faktycznych usuwania, zamiar usunięcia lub też istnienie obowiązku usunięcia substancji lub przedmiotów powoduje, że mamy do czynienia z odpadami. Przepisy dyrektywy ramowej w sprawie odpadów nie wskazują także, co należy rozumieć przez termin „usuwać". Co jednak istotne, dyrektywa ta wprowadza postanowienia dotyczące produktu ubocznego, tym samym niejako doprecyzowuje pewne aspekty pojęcia „odpadu" i pozwala na łatwiejsze odróżnienie odpadu od produktu[209]. Decyzja o tym, że dana substancja jest odpadem, może być podjęta wyłącznie na podstawie skoordynowanego podejścia, które powinno być regularnie aktualizowane i pod warunkiem, że decyzja ta jest spójna z celami ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. Co istotne, zgodnie z przepisami dyrektywy ramowej w sprawie odpadów[210] „substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego głównym celem jest ich produkowanie, mogą być uznane za produkt uboczny, a nie odpady[211]. Jest to możliwe wyłącznie wówczas, gdy spełnione zostaną następujące warunki:

[207] Sygn. akt II OSK 960/08; zob. też: wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2012 r. (OSK 157/11, LEX nr 1251830) czy wyrok NSA z dnia 9 października 2012 r. (OSK 1071/11, LEX nr 1234052).

[208] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*…, s. 311.

[209] W uzasadnieniu przyjęcia dyrektywy podkreślono m.in., że „nie należy mylić różnych aspektów definicji odpadów, a w razie konieczności należy zastosować właściwe procedury, z jednej strony, do produktów ubocznych nie będących odpadami, a z drugiej strony – do odpadów, które przestają być odpadami. Aby doprecyzować pewne aspekty definicji odpadów, niniejsza dyrektywa powinna jednoznacznie wyjaśnić, kiedy substancje lub przedmioty powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego pierwotnym celem nie jest wyprodukowanie tych substancji lub przedmiotów, są produktami ubocznymi, a nie odpadami".

[210] Zob. art. 5 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

[211] O których mowa w art. 3 pkt 1 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

– dalsze wykorzystanie danej substancji lub przedmiotu jest pewne,
– dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetworzenia innego niż normalna praktyka przemysłowa,
– dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego,
– dalsze wykorzystanie jest zgodne z prawem, tzn. dana substancja lub przedmiot spełniają wszelkie istotne wymagania dla określonego zastosowania w zakresie produktu, ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego i nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych oddziaływań na środowisko lub zdrowie ludzkie".

Spełnienie przez dany przedmiot wszystkich wyżej wymienionych przesłanek pozwala na uznanie, że nie mamy do czynienia z odpadem, a z produktem ubocznym, oczywiście, jeżeli posiadacz nie pozbywa się takiego produktu (nie zamierza się go pozbyć lub do jego pozbycia nie jest zobowiązany). Warto wskazać w tym miejscu na wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-195/06 z dnia 18 października 2007 r., zgodnie z którym dyrektywa nie proponuje żadnego kryterium ujawnienia woli usunięcia substancji lub przedmiotów przez posiadacza, państwa członkowskie wobec braku przepisów unijnych mają swobodę wyboru sposobu dowodzenia okoliczności zdefiniowanych w dyrektywach, o ile nie podważa to skuteczności prawa unijnego[212]. „Stopień prawdopodobieństwa ponownego wykorzystania danej substancji bez jej wstępnego przetworzenia stanowi istotną przesłankę w kontekście oceny, czy jest ona odpadem w rozumieniu dyrektywy, czy też nie. Jeżeli poza zwykłą możliwością ponownego wykorzystania danej substancji jej posiadacz może odnieść korzyść ekonomiczną, prawdopodobieństwo do jego ponownego wykorzystania jest wysokie. W takich okolicznościach dana substancja nie może być nadal traktowana jako ciężar, który posiadacz zamierza usunąć, ale winna być traktowana jako rzeczywisty produkt. Ponadto aby materiały te mogły być uznane nie za pozostałości poprodukcyjne, ale jako produkty uboczne, których posiadacz z powodu swej wyraźniej woli ich ponownego wykorzystania nie pragnie usunąć, to owo ponowne wykorzystanie określonego towaru, materiału, surowca, w tym dla potrzeb przedsiębiorców innych niż ich producent, musi być pewne, a nie tylko ewentualne, nie może wymagać jakiegokolwiek wstępnego przetworzenia i być integralną częścią procesu produkcji lub użytkowania". W dyrektywie w sprawie odpadów założono, że warunki uznania danej substancji lub przedmiotu za „produkt uboczny" mogą być precyzowane aktami uzupełniającymi, zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i państwa członkowskiego. W ustawie o odpadach ustawodawca dokonuje implementacji regulacji unijnych w powyższym zakresie. Określenie

[212] www.curia.europa.pl [dostęp: 22.12.2007].

pojęcia „produktu ubocznego”[213] zdecydowanie ułatwia interpretację pojęcia „odpad”, pozwala uniknąć w praktyce trudności odróżnienia odpadu od pozostałości produkcyjnej czy produktu ubocznego, które mogą być wykorzystywane w działalności gospodarczej bez konieczności podporządkowania takich działań wymaganiom związanych z gospodarowaniem odpadami. Co również istotne, dyrektywa ramowa w sprawie odpadów ustala kryteria zniesienia statusu odpadu[214]. Kwestia określenia warunków, przy których spełnieniu odpad przestaje być odpadem (traci status odpadu), ma znaczenie przede wszystkim dla oceny, czy zamierzone lub zastosowane procesy zagospodarowania odpadów, które pozbywają ich pewnych cech, mogą pozwolić na uznanie, że dana substancja lub przedmiot, już wcześniej zakwalifikowane do kategorii odpadów, ten status utraciły[215]. Przepisy ustawy o odpadach także odnoszą się do tego zagadnienia, określając warunki utraty statusu odpadów[216]. Jest to możliwe tylko wówczas, gdy odpad zostanie poddany procesowi odzysku, a w szczególności recyklingu, przy czym dalsze postępowanie z „byłym” odpadem wymaga odseparowania takiej substancji lub przedmiotu od odpadów.

Jak wynika z przytoczonego orzecznictwa i literatury, definicja „odpadów” nie jest do końca jednoznaczna. Stąd problemy z definiowaniem odpadów występują zarówno w prawie krajowym, jak i w prawie unijnym. Dotyczy to zarówno nieobowiązujących już rozwiązań ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (lata 1980-1997), ustawy z 1997 r. o odpadach (lata 1998-2001), jak i aktualnie obowiązujących regulacji ustawowych. ETS (dziś TSUE) także wielokrotnie zajmował się interpretacją i stosowaniem

[213] Zob. M. Górski, *Nowe regulacje prawne w zakresie postępowania z odpadami – Nowa ustawa o odpadach*…, s. 59; zob. art. 10 u.o. „Przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

1) dalsze wykorzystanie przedmiotu lub substancji jest pewne;
2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi”.

Por. M. Górski, *Nowe regulacje prawne*…, s. 59.

[214] Zob. art. 6 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

[215] M. Górski, *Nowe regulacje prawne…*, s. 58.

[216] Zob. art. 14 ust. 1 u.o.: „Określone rodzaje odpadów przestają być odpadami, jeżeli na skutek poddania odzyskowi, w tym recyklingowi, spełniają: 1) łącznie następujące warunki: a) przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów, b) istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie, c) dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i normach mających zastosowanie do produktu, d) zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska;”. Dodatkowo musza być spełnione także odpowiednie wymagania ustalone na gruncie prawa unijnego (zob. art. 14 ust. 2 u.o.).

pojęcia „odpady". Jednym z pierwszych orzeczeń był wyrok z 28 marca 1990 r. (C-359/88), w którym Trybunał orzekł, że substancje i przedmioty zdatne do powtórnego wykorzystania mogą być odpadem[217]. Podobne orzeczenia Trybunał wydał w sprawach: C-342/92, C-304/94, C-330/94, C-342/94 oraz C-224/95[218], w których wskazał, że odpadem są przedmioty, które posiadacz usuwa, nawet jeżeli mają one wartość handlową i są zbierane w celu recyklingu, odzysku lub ponownego przetworzenia. W powołanych sprawach wykazano, że pozostałości z produkcji czy konsumpcji mogą być odpadami. Jak podkreśla Z. Bukowski[219], z pojęcia odpadu nie jest wyłączona substancja bezpośrednio lub pośrednio stanowiąca integralną część procesu produkcji[220].

Mimo że pojawiają się wątpliwości w interpretacji pojęcia „odpady", W. Radecki zauważa, że występuje tu także daleko idąca zbieżność poglądów. Zasadnicze trudności w odróżnianiu odpadów od innych rodzajów materii pojawiają się najczęściej w dwu podstawowych kwestiach: kiedy mamy do czynienia z możliwością uwalniania do środowiska oraz kiedy mamy do czynienia z możliwością wykorzystania[221]. Istnieje problem odróżnienia ich od emisji. Emisja jest uwalnianiem do środowiska zbędnej materii. Zasadniczo jest działaniem legalnym. Uwalnianie zaś do środowiska odpadów stoi w sprzeczności z podstawową regułą postępowania z odpadami, która zakłada sprawowanie nad nimi stałej kontroli. Definiując odpady, nie próbuje się jednak analizować kwestii dotyczących odróżniania odpadu od emisji. Stosuje się natomiast metodę wyłączeń, przykładowo nie uznaje się w Polsce ani w Unii Europejskiej za odpady ścieków czy pyłów uwalnianych do powietrza[222]. Założenie podstawowe jest klarowne: jeżeli coś było dla kogoś nieprzydatne, to staje się odpadem. Przywrócenie przydatności jest wykorzystaniem odpadów. Jeżeli cecha przydatności występowała nieprzerwanie, to nie mamy do czynienia z odpadem. Oceny w tym zakresie są subiektywne, dlatego poszukuje się kryterium bardziej obiektywnego[223]. Zaproponowane w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów regulacje przyniosły pewne rozwiązania w rozpatrywanym zakresie.

[217] www.eur-lex.europa.eu [dostęp: 26.11.2011].

[218] www.curia.europa.pl [dostęp: 30.11.2011].

[219] Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 115.

[220] Podobnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-129/96 wskazał: „sam fakt, iż substancja jest bezpośrednio lub pośrednio włączona do przemysłowego procesu produkcyjnego, nie powoduje jej wyłączenia z zakresu pojęcia odpadu w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektywy 75/442/EWG. Zakwalifikowanie danej substancji jako odpadu powinno nastąpić dopiero wówczas, gdy po przejściu całego procesu produkcyjnego w danej instalacji stanowi ona pozostałość procesową, której prowadzący instalację zamierza się lub powinien się pozbyć".

[221] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 75.

[222] Choć nie wyklucza to sporów, np. w zakresie odróżnienia odpadów płynnych od ścieków. Zob. wyrok ETS z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie ścieków wydostających się z sieci kanalizacyjnej, sprawa C-252/05.

[223] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska…,* s. 76-77.

Warto nadmienić, że w nauce ekonomii odpady to materiały, które powstają w toku działań ludzkich lub działań sił przyrody jako ich na ogół niezamierzony, choć często trudny do uniknięcia skutek. Odpad oznacza przedmiot lub materiał, który nie może być użytkowany w ogóle lub w pełni zgodnie ze swym pierwotnym przeznaczeniem w danym miejscu i w danym okresie. Odpady dzieli się na: produkcyjne, poużytkowe, z obrotu towarowego[224]. Gospodarka odpadami powinna więc być traktowana jako integralna część gospodarki materiałowej.

Obok zdefiniowania odpadów ważnym zagadnieniem jest wprowadzenie ich podziału i klasyfikacji. Ustawa o odpadach wymienia kilka rodzajów odpadów: odpady komunalne, odpady medyczne, odpady obojętne, odpady ulegające biodegradacji, odpady weterynaryjne, odpady z wypadków[225], odpady powstałe w wyniku poważnej awarii lub poważnej awarii przemysłowej, odpady powstałe w wyniku szkody w środowisku[226]. W związku z dostosowaniem przepisów prawa krajowego do prawa unijnego ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw dodała do tego katalogu dwie nowe definicje: „bioodpady"[227] i „odpady zielone"[228]. Zastosowany tu podział na poszczególne rodzaje odpadów nie jest z punktu logiki podziałem rozłącznym. Zdarza się, że dany rodzaj odpadu posiada cechy więcej niż jednego spośród wymienionych typów odpadów. Jednocześnie kryteria rozróżnienia odpadów nie są jednolite, stąd część odpadów może być zakwalifikowana do więcej niż jednego rodzaju. Przykładowo odpady ulegające biodegradacji, bioodpady czy odpady zielone stanowią odpady komunalne.

Zwykle wskazuje się na następujące podziały: odpady niebezpieczne oraz odpady inne niż niebezpieczne, odpady komunalne oraz odpady inne niż komunalne.

[224] P. Ambrożewicz, *Zwarty system zagospodarowania odpadów*, Białystok 1999, s. 11.

[225] Definicja ta uległa zmianie w związku z wejściem w życie 12 marca 2010 r. (z pewnymi wyjątkami) ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Odpady z wypadków to odpady powstające podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, z wyłączeniem: odpadów powstających w wyniku poważnej awarii lub poważnej awarii przemysłowej, odpadów powstających w wyniku szkody w środowisku (zob. art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.). Zmiana ta wynikała z potrzeby wyraźnego rozgraniczenia przepisów ustawy o odpadach z zakresem ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1789 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zmiana ta ma na celu uniknięcie nakładania się kompetencji starostów wynikających z ustawy o odpadach i kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska wynikających z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

[226] O której mowa w art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

[227] Przez „bioodpady" rozumie się ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, zakładów gastronomii, zakładów żywienia zbiorowego i jednostek handlu detalicznego, a także podobne ze względu na swój charakter i skład odpady z zakładów produkcyjnych lub wprowadzających do obrotu żywność (zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.).

[228] Przez „odpady zielone" rozumie się stanowiące część roślin odpady komunalne pochodzące z terenów zieleni oraz targowisk, z wyjątkiem odpadów pochodzących z czyszczenia ulic i placów (zob. art. 3 ust. 1 pkt 12 u.o.).

W celu klasyfikacji odpadów ustawodawca posługuje się też odrębną rozbudowaną listą odpadów[229]. Jak podkreśla W. Radecki, w prawidłowo skonstruowanym modelu powinna ona pełnić rolę służebną. Po zastosowaniu podstawowej definicji odpadów i stwierdzeniu, że dana substancja lub przedmiot jest odpadem, można posłużyć się listą klasyfikującą w celu ustalenia, z jakim rodzajem odpadu mamy do czynienia. Lista klasyfikująca nie ma jednak charakteru konstytutywnego w takim sensie, że nie przesądza, czy dana substancja lub przedmiot pasujące do odpowiedniej rubryki są odpadem (najczęściej używa się tu nazw: grupa, rodzaj, czasami kategoria). Służebna rola tego typu list wiąże się z otwartym charakterem, najczęściej bowiem występują tu zbiorcze grupy odpadów (np. odpady niewymienione w pozostałych grupach). Tym samym każda substancja lub przedmiot uznane za odpady mogą zostać zakwalifikowane do jakiejś grupy odpadów. Od list klasyfikujących należy odróżnić listy związane z wprowadzeniem dodatkowych podziałów odpadów. Klasycznym przykładem może służyć aktualnie obowiązująca w Polsce i Unii Europejskiej lista odpadów niebezpiecznych. Pełni ona rolę konstytutywną w tym sensie, że obowiązuje domniemanie, iż tylko odpady umieszczone na tej liście spełniają warunki określone w definicji odpadu niebezpiecznego[230].

Dla przedmiotowych rozważań najbardziej istotna jest definicja „odpadów komunalnych". W obowiązującym porządku prawnym definicja „odpady komunalne" została zawarta w ustawie o odpadach. I tak ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach komunalnych[231] – rozumie się przez to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych[232]. Wyodrębniając odpady komunalne z kategorii odpadów „w ogólności", ustawodawca posłużył się dwoma kryteriami:

– miejscem pochodzenia odpadów[233], jakim jest gospodarstwo domowe,

[229] Kategorie odpadów są rozwinięte w wydanym przez Ministra Środowiska rozporządzeniu z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1923). Katalog odpadów dzieli odpady na grupy, podgrupy i rodzaje odpadów ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych, kierując się źródłem powstania odpadów oraz właściwościami odpadów (zob. art. 4 ust. 3 u.o.). Jedną z dwudziestu grup są odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie.

[230] J. Jerzmański, *Charakter prawny listy odpadów*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2001, nr 2; zob. Z. Grabowski, J. Sacharczuk, *Analiza katalogu odpadów oraz propozycje jego zmian*, [w:] S. Zabawa (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007, s. 47-84.

[231] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.

[232] Zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

[233] Warto nadmienić, że kryterium uznania danego odpadu za odpad komunalny stanowiło zawsze miejsce jego pochodzenia, przy czym były to przede wszystkim odpady pochodzące z gospodarstw domowych, a także powstałe w obiektach użyteczności publicznej oraz obsługi ludności (urzędy administracji publicznej, zakłady opieki zdrowotnej i opieki społecznej, szkoły, placówki oświatowe i kulturalno-oświatowe oraz

– podobieństwem, w odniesieniu do odpadów powstających poza gospodarstwami domowymi – są one uznawane za odpady komunalne, jeżeli ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych[234].

Odpady, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, a zostały wytworzone w obiektach użyteczności publicznej, w pomieszczeniach zakładów produkcyjnych użytkowanych na cele biurowe lub socjalne, czyli odpady niezwiązane z produkcją, ale z konsumpcją, są odpadami komunalnymi w rozumieniu ustawy o odpadach.

Odpady komunalne stanowią podstawową część odpadów wytworzonych na terenie gminy. Istotna kategoria tych odpadów to odpady niebezpieczne, które charakteryzuje cecha „niebezpieczności". Przed dokonaną w grudniu 2012 r. nowelizacją ustawy o odpadach[235] „odpady niebezpieczne" definiowano jako odpady:

– należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście A załącznika nr 2 do ustawy oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy lub
– należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście B załącznika nr 2 do ustawy i zawierające którykolwiek ze składników wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy.

Definicja ta opierała się zatem na kombinacji składników i właściwości odpadów, według załączników 2, 3 i 4. Zgodnie z obowiązująca dziś regulacją ustawy o odpadach[236] odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród

jednostki więziennictwa, zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich). Katalog miejsc powstania odpadów komunalnych poszerzony został następnie o pomieszczenia biurowe i socjalne w obiektach nie służących użyteczności publicznej lub obsłudze mieszkańców.

[234] Pojęcie „gospodarstwo domowe" nie zostało normatywnie zdefiniowane. Kwestia rozumienia tego pojęcia pojawiła się w orzecznictwie na tle nieobowiązującego już dziś rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1986 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 47, poz. 234 z późn. zm.), które przewidywało niższe stawki opłat dla gospodarstw domowych, wyższe dla innych. Sąd uznał, że pojęcie gospodarstwa domowego – w rozumieniu tego rozporządzenia – nie obejmuje przypadków pobierania wody na budowę domu mieszkalnego i odprowadzania ścieków z takiej budowy (uchwała SN z dnia 24 stycznia 1996 r., III CZP 192/95, OSNC 1996, nr 6, poz. 77). Zdaniem SN interpretacja pojęcia „gospodarstwo domowe" powinna być restrykcyjna (ścisła). Kategoria gospodarstwa domowego znajduje zastosowanie w dziedzinie badań konsumpcji, a ta z natury rzeczy nie obejmuje, a nawet jest przeciwstawna (pojęciowo) działalności inwestorskiej (produkcyjnej), polegającej na tworzeniu nowych dóbr, także konsumpcyjnych, bo do takich należy dom mieszkalny. Przyjęcie założenia, że pojęcie „gospodarstwo domowe" wiąże się z konsumpcją, a nie produkcją, może być wskazówką w odniesieniu do pochodzenia odpadów komunalnych. Taki pogląd prezentuje W. Radecki (zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2006, s. 75).

[235] W dotychczasowym brzmieniu art. 3 ust. 2 u.o.

[236] Zob. art. 3 ust. 4 nowej ustawy o odpadach.

właściwości niebezpiecznych. Definicja „odpadów niebezpiecznych" została oparta na ich właściwościach[237]. Rozporządzenie w sprawie katalogów odpadów nie zawiera odrębnej listy odpadów niebezpiecznych; odpady uznane za niebezpieczne są oznaczone gwiazdką. Jak zauważa M. Górski[238], utrzymano generalną konstrukcję określającą zasady zaliczenia odpadów do kategorii odpadów niebezpiecznych, zachowując kwalifikację ogólną dokonywaną listą odpadów niebezpiecznych ustaloną przez ministra w dotychczasowy sposób (odpowiednim oznaczeniem kodów odpadów zaliczanych do tej kategorii w katalogu odpadów). Utrzymana została także możliwość dokonywania przez posiadacza odpadów zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne przez wykazanie, że nie posiadają one właściwości odpadów niebezpiecznych określonych w załączniku nr 3 do ustawy[239]. Odpady komunalne, które charakteryzują się cechą niebezpieczności, to m.in.: rozpuszczalniki, środki ochrony roślin, lampy fluorescencyjne, niebezpieczne oleje, farby, tusze, detergenty, baterie i akumulatory, zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne, przeterminowane leki cytotoksyczne i cytostatyczne. Na szczególną uwagę zasługują również odpady komunalne ulegające biodegradacji[240], przez które należy rozumieć odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów. Są to głównie odpady z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy). Ponadto należy wskazać na występujące w masie odpadów komunalnych potencjalne surowce wtórne, takie jak: papier, szkło, plastik, metale, stanowiące w części odpady opakowaniowe.

Wyszczególnione powyżej kategorie odpadów są szczególnie istotne, ponieważ sposób ich zagospodarowania podlega określonym wymaganiom. Przede wszystkim z masy odpadów komunalnych powinny zostać wydzielone odpady niebezpieczne. Z odpadami ulegającymi biodegradacji należy natomiast postępować tak, aby ograniczyć ich składowanie. Z kolei potencjalne surowce wtórne (metale, tworzywa sztuczne, papier i szkło) należy poddać odzyskowi, w tym recyklingowi i przygotowaniu do ponownego użycia. Należy w tym miejscu nadmienić, że związku z wejściem w życie z dniem 1 lipca 2017 r. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, kolejnym strumieniem odpadów, które należy zbierać w sposób selektywny, są bioodpady. W tej sytuacji istotne jest zorganizowanie selektywnego zbierania bioodpadów w celu ich

[237] Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, oraz warunki uznania odpadów za niebezpieczne, z wyjątkiem warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne, określają odrębne przepisy (zob. art. 4 u.o.).

[238] M. Górski, *Nowy system prawny…*, s. 57.

[239] Zob. art. 7 u.o. Wymagane jest zgłoszenie dokonania zmiany klasyfikacji marszałkowi, który zatwierdza tę zmianę decyzją.

[240] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.

przetworzenia w specjalistycznych instalacjach. To nowe wyzwanie technologiczne w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z powyższego wynika, że coraz częściej odpady są postrzegane jako cenny surowiec wtórny[241], a nie wyłącznie uciążliwość dla środowiska. Znaczenie ma tu oczywiście rodzaj odpadu. Przykładowo potencjalny surowiec wtórny stanowią wydzielone z masy odpadów komunalnych odpady opakowaniowe. Podobnie wartość ekonomiczną może posiadać także dobrej jakości kompost (wyprodukowany z zebranych w sposób selektywny odpadów zielonych). Wartość ekonomiczna odpadów powoduje zmniejszenie ich oddziaływania na środowisko. Niestety, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych stanowią z kolei trudny do zagospodarowania balast dla środowiska.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że „odpady" i „odpady komunalne" to specyficzne konstrukcje prawa pozytywnego, zawarte w regulacjach dotyczących postępowania z odpadami, stanowiące tym samym określenie „szczególnego" prawa ochrony środowiska. Zostały one dość wiernie implementowane do prawa krajowego z prawa unijnego. Wydaje się, że pojęcie „odpady" (przynajmniej początkowo) nie zostało przez ustawodawcę krajowego i unijnego określone w sposób wystarczająco precyzyjny, czego dowodem są przedstawione powyżej problemy interpretacyjne, związane z kwalifikowaniem danego przedmiotu czy rzeczy jako odpad. Z przytoczonego orzecznictwa wynika, że TSUE interpretuje pojęcie „odpadu" w dość szeroki sposób. Ujęcie w wykazie odpadów danej substancji lub produktu nie oznacza, że stanowią one odpad we wszystkich okolicznościach. Do kategorii odpadów są kwalifikowane tylko wówczas, gdy spełniają wymagania określone w definicji odpadów. Każdorazowo należy dokonać oceny konkretnej sytuacji, w tym ustalić, czy posiadacz przedmiotu lub substancji zamierza się go pozbyć lub do pozbycia jest zobowiązany. Duży nacisk kładzie się na element subiektywny, czyli odczucie samego posiadacza odpadów. Istotne doprecyzowanie definicji „odpadów" przynosi dyrektywa ramowa w sprawie odpadów, która wprowadza pojęcie „produktu ubocznego" oraz ustala kryteria zniesienia statusu „odpadu". Przyjęcie takiego rozwiązania należy uznać za pożądane, gdyż umożliwia wprowadzenie podejścia uwzględniającego cały cykl życia produktów i materiałów, a nie tylko fazę odpadu.

Kwestia prawidłowej kwalifikacji danej substancji lub przedmiotu jako odpadu wydaje się szczególnie istotna w prowadzeniu działalności gospodarczej, gdyż może rodzić konkretne skutki prawne w postaci kar administracyjnych dla przedsiębiorców, którzy wytwarzają odpady bez wymaganej prawem decyzji. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku pojęcia „odpady komunalne". Jest ona o tyle prostsza, iż nie występuje tu problem z ewentualnym kwalifikowaniem jako odpad substancji lub przedmiotów pochodzących z procesu produkcyjnego. Niemniej jednak ma ona

[241] Specyficzny „zamiennik" surowców pochodzących ze źródeł naturalnych.

znaczenie także w przypadku odpadów komunalnych, gdyż zakwalifikowanie danego przedmiotu czy substancji do tej kategorii oznacza poddanie go wymaganiom gospodarowania odpadami lub pozostawienie ich poza jego przedmiotowym zakresem. Jak zauważa J. Jerzmański[242], w praktyce odpadem komunalnym jest odpad odebrany bez protestu przez podmiot świadczący usługę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

II. Gospodarowanie odpadami komunalnymi a ochrona środowiska

Ustalano już, że gospodarowanie odpadami komunalnymi oznacza zbieranie, odbieranie, transport, przetwarzanie (odzysk lub unieszkodliwienie) odpadów komunalnych, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Działania w powyższym zakresie mają na celu racjonalne zagospodarowanie odpadów, aby przeciwdziałać negatywnemu oddziaływaniu na środowisko[243]. Jak zauważa M. Longchamps, zjawiska i procesy objęte konwencjonalnym pojęciem „środowisko" podlegają prawom przyrodniczo-technicznym, poznanie mechanizmów („wewnętrznej logiki") tych zjawisk jest konieczne dla bliższego określenia przedmiotu i celu środowiska[244]. Sformułowanie to jest wciąż prawdziwe. Celem ochrony środowiska – a raczej praktycznych zabiegów

[242] Zob. J. Jerzmański, *Koncepcja, zakres i rozwój regulacji. Tezy*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin…*, s. 60.

[243] Na potrzeby niniejszej dysertacji przyjęto pojęcie środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.o.ś. Przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 u.p.o.ś.); jest to pojęcie nieostre. Należy podkreślić, że jego definicje czasami się różnią, w zależności od dyscypliny naukowej, na potrzeby której jest rozpatrywane (M. Górski, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 81 i n.; J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 45 i n.; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s. 15-17). W nauce prawa pojęcie środowiska będzie zawsze węższe od rozumienia tego terminu w naukach przyrodniczych. (J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska…*, s. 46). W aktach prawa pierwotnego WE i UE nie zawarto normatywnej definicji pojęcia „środowiska", chociaż odnoszono się do niektórych jego elementów. W aktach prawa pochodnego jako elementy środowiska wskazywano m.in.: powietrze i atmosferę, wodę, glebę, powierzchnię ziemi, krajobraz, obszary naturalne, włączając w to bagna, obszary nadmorskie, biologiczną bioróżnorodność i jej składniki, w tym organizmy zmodyfikowane. Należy zatem uznać, że w prawie unijnym środowisko obejmuje nie tylko środowisko naturalne, lecz także środowisko przekształcone lub wytworzone wskutek działalności człowieka, co odpowiada też pojęciu środowiska przyjętemu w prawie międzynarodowym (M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe,* Warszawa 2011, s. 12).

[244] M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Acta Universitatis No 808, „Prawo" 1986, t. CXXXIII, s. 3. Zob. też: M. Longchamps, *Przestrzeń w prawie środowiska*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo" 1985, t. CXLIII, s. 172-181.

ochronnych opartych na odpowiedniej regulacji prawnej – jest zachowanie pożądanego stanu dóbr należących do środowiska i utrzymanie należytej między nimi równowagi[245]. Cel ten jest niewątpliwie zbieżny z ideą ochrony środowiska, przez którą rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej[246], przy czym ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana zawsze z uwzględnieniem pozostałych elementów[247].

Należy zwrócić uwagę na charakteryzującą dziedzinę ochrony środowiska konfliktowość występujących w niej interesów (społecznych i gospodarczych) i płynącą z tego faktu potrzebę interweniowania państwa. Państwo rozstrzyga te konflikty, posługując się przede wszystkim prawem[248]. Zagadnienie to było przedmiotem zainteresowania W. Brzezińskiego[249], który wyróżnił pojęcie „ochrona" a „ochrona prawna" środowiska naturalnego człowieka. Autor definiował te pojęcia w następujący sposób: jeśli w rozwiązywaniu zagadnień ochrony posługujemy się prawem[250], wówczas mamy do czynienia z „ochroną prawną". Problematyka „ochrony" powinna po pierwsze – wyjaśniać doniosłość zagadnienia z punktu widzenia ochrony środowiska, uzasadniającą interwencję prawodawcy, po drugie – na czym owo zagrożenie środowiska polega,

[245] Na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego najważniejszym celem gospodarowania odpadami jest optymalne wykorzystanie zasobów surowcowych i energetycznych, które tkwią w odpadach. Współczesna gospodarka odpadami służy zatem ochronie zasobów naturalnych (zob. szerzej: dokument końcowy konferencji „Selektywna zbiórka odpadów, segregacja, recykling, unieszkodliwianie" w ramach III Międzynarodowego Forum Gospodarki Odpadami „SOSEXPO 2014".

[246] Zob. art. 3 pkt 13 u.p.o.ś. Ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Prowadząc rozważania dotyczące ochrony środowiska, należy wskazać na dwojakie sytuacje faktyczne: jedna to zastany stan środowiska, druga przejawia się w niekorzystnych zmianach środowiska wywołanych działalnością ludzi (M. Longchamps, *O prawnym uregulowaniu ochrony środowiska*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 446, „Prawo" 1978, t. LXXVIII, s. 119 i n.). Dwoistość ta jest podstawą rozróżnienia wśród prawnych instrumentów ochronnych środków ochronnych i środków zaradczych. Środki zaradcze mają na celu nie dopuścić do powstania niekorzystnych zmian w środowisku, podczas, gdy środki ochronne powoływane są w celu usuwania niekorzystnych zmian w środowisku. W literaturze zwraca się uwagę na względny charakter skuteczności instrumentów ochronnych, w rzeczywistości chodzi o zmniejszenie rozmiarów degradacji środowiska (zob. szerzej: L. Łustacz, *Podstawowe pojęcia z zakresu ochrony środowiska*, [w:] L. Łustacz (red.), *Ochrona środowiska. Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1979, s. 22-23).

[247] Zob. art. 5 u.p.o.ś.

[248] Konieczna jest interwencja prawodawcy, zarówno na szczeblu stanowienia ustawy, jak również aktów wykonawczych podporządkowanych ustawie. Prawo musi stworzyć dość konkretną i szczegółową podstawę działania, żeby przy rozstrzyganiu dylematów o tak wielkiej doniosłości państwowej nie pozostawiać administracji zbyt szerokiego zakresu uznania. Równie ważne jest stosowanie strategii w tworzeniu i posługiwaniu się przepisami prawa, aby rozstrzyganie sytuacji konfliktowych nie następowało od wypadku do wypadku (W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 15-16).

[249] *Ibidem*, s. 17-20.

[250] Tzn. wydawane są w tej materii przepisy prawne i to prawo jest w różnych formach prawnych stosowane.

a więc w jakim kierunku powinna być skierowana owa interwencja prawodawcy. Następnie można przejść do problematyki prawnej, tzn. dokonać odpowiedniej analizy przepisów prawa i ocenić ich przydatność przy rozwiązywaniu zagadnień ochrony. Ważna jest konfrontacja: z jednej strony problemu społeczno-gospodarczego, a z drugiej prawa, który ten problem ma rozwiązać. Konfrontacja ta ma być przeprowadzona pod kątem widzenia, czy i w jaki stopniu to prawo odpowiada zadaniu, do którego zostało stworzone. We współczesnym pojęciu ochrony naturalnego środowiska człowieka chodzi o zagrożenie naturalnych warunków bytu człowieka, a w konsekwencji – o ochronę przed tym zagrożeniem[251]. Jak podkreśla J. Boć[252], uznanie ochrony środowiska za istotne zadanie społeczne dokonało się w prawie polskim jeszcze przed wprowadzeniem konstytucyjnej zasady ochrony środowiska. Tym samym dowodzi to doniosłości zagadnienia.

Postępowanie z odpadami komunalnymi (gospodarowanie odpadami komunalnymi) stanowi istotną część ochrony środowiska, która polega w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[253], przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego[254]. Ochrona środowiska ma być ochroną kompleksową[255]. W zakresie tym mieści się racjonalne gospodarowanie odpadami komunalnymi. Racjonalność polega w tym przypadku na tym, że podmiot prowadzący działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zmierza do zagospodarowania odpadów komunalnych, przy równoczesnym możliwie minimalnym zaangażowaniu własnych środków i nakładów. Chodzi o to, aby osiągnąć pożądany efekt (cel) jak najmniejszym nakładem środków, zachowując przy tym wymagania określone w regulacjach prawnych[256]. Gospodarowanie odpadami komunalnymi wy-

[251] W. Brzeziński, *op. cit.*, s. 26.

[252] J. Boć, *Administracyjnoprawne formy ochrony wód w nowym prawie wodnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 318, „Prawo" 1975, t. LIV, s. 47.

[253] Zob. M. Rudnicki, *Prawne i ekonomiczne dylematy zrównoważonego rozwoju w dobie ogólnoświatowego kryzysu*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2009, nr 2, s. 123-135; Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności administracji publiczne*j, [w:] M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawn*e, Warszawa 2011.

[254] Zob. na temat zasad ogólnych ochrony środowiska: J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Wrocław 1989, s. 47-50; A. Walaszek-Pyzioł, *O zasadach prawnych i kształtowaniu środowiska naturalnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze" 1983, R. XIV, s. 41 i n. Zob. też szerzej na ten temat: problemów prawnych ochrony środowiska: W. Radecki, *Problemy prawne ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki (red.), *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998, s. 151-255.

[255] Zob. J. Sommer, *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2010, nr 4/62, s. 3-25.

[256] Por. G.S. Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, Warszawa 1990, s. 8 i n.; H. Bartczak, *Zagadnienie racjonalności w procesie gospodarowania*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1989, t. XLII,

maga niewątpliwie dokonywania nieustannie racjonalnych wyborów dotyczących tego, w jaki sposób osiągnąć zakładany efekt ekologiczny najmniejszym nakładem środków. Jest to równoznaczne z efektywnością ekonomiczną danego przedsięwzięcia proekologicznego. Co istotne, podobnie jak w osiąganiu celów w zakresie ochrony środowiska decydującą rolę odgrywają instrumenty ekonomiczne, tak i stosowanie w rozwiązaniach prawnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi instrumentów ekonomicznych przyczynia się do zwiększenia korzyści dla środowiska. Istotną role odgrywają tu system opłat i kar za korzystanie ze środowiska[257].

Jak podkreślał W. Brzeziński[258], racjonalizm przejawia się także w poglądach na temat stosunku człowieka do otaczającego go świata przyrody. Polega on nie tylko na racjonalnej eksploatacji jej zasobów celem rozwijania produkcji i zaspokajania wciąż rosnących potrzeb ludności. Zgodnie z zasadami humanizmu stosunek ten nie powinien być pojmowany ciasno i jednostronnie. Należy dostrzegać i doceniać zagrożenie środowiska naturalnego środowiska człowieka związane bezpośrednio z produkcją. Równie ważny jest całokształt warunków bytu człowieka, na które stosunki produkcji wywierają wpływ bezpośredni lub pośredni, ale zawsze decydujący[259].

Racjonalność oznacza także taki sposób gospodarowania odpadami komunalnymi, który uwzględnia nie tylko ogólne przepisy ustawy o odpadach, ale również zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska podstawowe zasady i reguły wspólne dla wszystkich elementów środowiska[260]. Zgodnie z ogólnymi wytycznymi ochrony środowiska racjonalny sposób postępowania z odpadami oznacza korzystanie ze środowiska z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Równie istotne jest przestrzeganie zasady prewencji[261]: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu" oraz zasady przezorności[262]:

s. 107 i n.

[257] Zob. szerzej: K. Górka, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki (red.), *op. cit.*, s. 99-148.

[258] W. Brzeziński, *Ochrona prawna…*, s. 23.

[259] *Ibidem*, s. 25.

[260] Rola, jaką odgrywa ustawa Prawo ochrony środowiska, mimo że nie stanowi kompleksowej regulacji prawnej, jest ogromna (R. Paczulski, *Najnowsze zmiany w prawie polskim*, „Ochrona Środowiska. Przegląd" 2001, nr 3, s. 6). Zawiera ona wszelkie zasady ogólne rządzące prawem ochrony środowiska jako dziedziną nauki oraz definicje i podstawowe pojęcia, które są wspólne dla wszystkich aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska, a niektóre jej zagadnienia szczegółowe reguluje w sposób wyczerpujący (K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 13). Zob. na temat zasad ogólnych w prawie ochrony środowiska: B. Iwańska, *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.,* t. 3. *Europeizacja prawa administracyjnego*, s. 727-728.

[261] Zob. art. 6 ust. 1 u.p.o.ś. Zob. P. Korzeniowski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 59-61.

[262] Zob. art. 6 ust. 2 u.p.o.ś. Zob. P. Korzeniowski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska…*, s. 59-63.

„Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozeznane, jest zobowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze". Ponadto obowiązuje zasada „zanieczyszczający płaci", czyli „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu"[263].

Dopełnieniem zasad ogólnych, wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska są zasady ogólne gospodarki odpadami transponowane do ustawy o odpadach[264]. Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o zmniejszenie negatywnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska. Dlatego też znajdują tu zastosowanie specyficzne zasady postępowania z odpadami. Wskazanie tych zasad w tym miejscu jest uzasadnione, gdyż w znaczący sposób kształtują one takie elementy systemu jak: zbieranie, transport czy przetwarzanie odpadów komunalnych. Należy do nich zaliczyć: zasadę ochrony zdrowia i życia ludzi oraz przestrzegania wymagań ochrony środowiska, zasadę przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami, zasadę bliskości, zasadę „zanieczyszczający płaci" i powiązaną z nią zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zasadę odpowiedzialności posiadacza za zgodne z prawem zagospodarowanie odpadów. Mające rangę ustawy zasady wiążą podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz organy władzy, które ustalają wymagania w powyższym zakresie w formie aktów generalnych i indywidualnych, a także nadzorują tę działalność.

Podstawową wytyczną dla krajów członkowskich Unii Europejskiej przy konstruowaniu systemów gospodarowania odpadami komunalnymi jest hierarchia postępowania z odpadami[265]. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów dokonała pewnych modyfikacji w powyższym zakresie, choć w zasadzie jest to jedynie rozwinięcie zasad dotychczasowych. Nadal przede wszystkim należy zapobiegać[266] powstawaniu odpadów. Jeżeli powstawaniu odpadów nie da się zapobiec, należy podjąć wszelkie działania w celu odzysku odpadów. Powinny one polegać w pierwszej kolejności na: przygotowaniu odpadów

[263] Zob. art. 7 u.p.o.ś. Zob. P. Korzeniowski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska…*, s. 63-66.

[264] Por. A. Wasilewski, *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 8, s. 4-13.

[265] Zob. art. 4 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów oraz art. 17-18 u.o. Zob. M. Górski, *Nowe regulacje prawne…*, s. 61.

[266] „Zapobieganie" oznacza środki zastosowane zanim dana substancja, materiał lub produkt staną się odpadami, które zmniejszają: a) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie produktów lub wydłużenie okresu żywotności produktów; b) niekorzystne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzkie lub c) zawartość substancji szkodliwych w materiałach i produktach (art. 3 pkt 12 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów).

do ponownego użycia[267], recyklingu[268], zastosowaniu innych metod odzysku (np. poprzez spalanie odpadów z odzyskiem energii). Najmniej pożądanym postępowaniem z odpadami powinno być unieszkodliwianie (np. poprzez składowanie)[269]. Bez zmian pozostaje bezwzględne pierwszeństwo prewencji – a więc zapobieganiu powstawaniu odpadów. Niezmiennie obowiązuje także reguła, że odpady, których nie udało się w żaden sposób wykorzystać, muszą zostać unieszkodliwione. W większym stopniu zwrócono uwagę na wykorzystanie odpadów i preferencję dla przygotowania do ponownego użycia – przed recyklingiem i ewentualnym innym rodzajem odzysku. W świetle powyższego hierarchia postępowania z odpadami komunalnymi jest następująca:

1) zapobieganie powstaniu odpadów[270],
2) przygotowanie do ponownego użycia, czyli odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu i naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakiejkolwiek innej czynności wstępnego przetwarzania,
3) recykling[271],

[267] Przez „przygotowanie do ponownego użytku" należy rozumieć procesy odzysku polegające na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach których produkty lub składniki produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowane do tego, by mogły być ponownie wykorzystane bez jakichkolwiek innych czynności przetwarzania wstępnego (art. 3 pkt 16 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów). „Ponowne użycie to natomiast jakikolwiek proces, w wyniku którego produkty lub składniki niebędące odpadami są wykorzystywane ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone" (art. 3 pkt 13 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów).

[268] „Recykling" – jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego, ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mogą być wykorzystane jako paliwo lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 pkt 17 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów).

[269] Państwa członkowskie mogą odstąpić w przypadku niektórych strumieni odpadów od tej zasady i przyjąć odmienne rozwiązania, gwarantujące dla środowiska najlepszy wynik całkowity.

[270] W zakresie odpadów innych niż komunalne należy przewidywać zmniejszenie ilości wytworzonych odpadów na jednostkę dochodu narodowego (ze względu na rosnący udział technologii małoodpadowych, przy jednoczesnej zmianie charakteru i właściwości wytwarzanych odpadów w procesie technologicznym); W przypadku odpadów komunalnych należy spodziewać się dalszego wzrostu ich ilości.

[271] Warunkiem osiągnięcia celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest dobrze funkcjonujący system recyklingu odpadów wydzielonych ze strumienia odpadów komunalnych. Zebrane przez mieszkańców gminy odpady „u źródła" oraz w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych czy odzyskane w regionalnych instalacjach przetwarzania odpadów komunalnych mogą nie znaleźć odbiorców, co stanowi zagrożenie dla osiągnięcia celów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto powinny być podejmowane działania, które zapewnią systemom recyklingu podaż odpadów spełniających wymagania jakościowe dla właściwych konkretnych sposobów zagospodarowania odpadów. W przypadku braku możliwości spełnienia takich wymagań odpady powinny być przetwarzane w procesach innych niż recykling (odzysku energetycznego). Systemy recyklingu będą się rozwijać, jeśli będzie zapotrzebowanie na ich produkty. Produkty te muszą spełniać wymogi ochrony zdrowia i życia ludzi oraz ochrony środowiska. Nie mogą powodować zagrożeń większych niż te same produkty wytworzone z surowców pochodzących ze źródeł naturalnych; zob. też B. Kozłowska, D. Pawełczyk, *Gospodarka zużytymi oponami w Polsce*, [w:] Ł. Fukas-Płonka (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadam*i, Poznań 2007, s. 203-226.

4) inne procesy (metody) odzysku, np. energii,
5) unieszkodliwianie.

Hierarchia ta służy wskazaniu priorytetów w polityce i regulacjach prawnych dotyczących zapobiegania powstaniu odpadów oraz gospodarowania nimi[272].

Zasadą o szczególnym charakterze jest także zasada bliskości[273]. Odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetworzeniu w miejscu ich powstania. Odpady, które nie mogą być poddane przetworzeniu w miejscu ich powstania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę[274], przekazywane do najbliżej położonych miejsc, w których mogą być przetworzone. Uszczegółowieniem tej zasady są uregulowania prawne dotyczące regionalizacji. Przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania, zakazane jest poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone[275]. Zakazany jest także przewóz odpadów na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi wskazanych powyżej rodzajów odpadów, wytworzonych poza obszarem tego regionu[276]. Wyjątkiem jest spalarnia odpadów wskazana jako ponadregionalna do obsługi danego regionu gospodarki odpadami komunalnymi w wojewódzkim planie gospodarki odpadami[277]. Co również istotne, odpady powinny być zbierane w sposób selektywny[278] w celu ułatwienia ich odzysku, w tym recyklingu[279]. W kontekście zasady selektywnego zbierania odpadów zakazuje się zbierania poza miejscem wytwarzania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, o ile przeznaczone są do składowania, zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych[280]. Ponadto zakazuje się mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą[281]. Co do

[272] Por. M. Górski, *Nowe regulacje prawne…,* s. 61.

[273] Zob. art. 20 u.o. (wcześniej art. 9 u.o.); por. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa – wybrane zagadnienia z zakresu ustawy ogólnej (ustawa o odpadach z kwietnia 2001 r., z uwzględnieniem stanu prawnego na dzień 1 sierpnia 2006 r.*), [w:] M. Górski (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami*, Poznań 2006, s. 15; M. Górski, *Nowe regulacje prawne*…, s. 61.

[274] O której mowa w art. 143 u.p.o.ś.

[275] Zob. art. 20 ust. 7 u.o. Zob. na temat obowiązków podmiotów świadczących usługi odbioru odpadów: M. Górski, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin*…, s. 265-266.

[276] Zob. art. 20 ust. 8 u.o. Zob. *ibidem*, s. 256-266.

[277] Zob. art. 20 ust. 10 u.o.

[278] Zob. art. 23 ust. 1 u.o.

[279] Zob. J. Jerzmański, K. Nowacki, *Uwarunkowania prawne recyklingu odpadów*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 10, s. 62-83.

[280] Zob. art. 23 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 u.o.

[281] Zob. art. 9e ust. 2 u.u.c.p.g.

zasady istnieje także obowiązek ustawowy przetwarzania odpadów w instalacjach i urządzeniach[282]. Co równie istotne, wytwórca odpadów jest obowiązany do gospodarowania wytworzonymi przez siebie odpadami, może zlecić ten obowiązek wyłącznie podmiotom, które są uprawnione do tego typu działalności, w szczególności posiadają zezwolenie na zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów[283]. Wszystkie wskazane zasady postępowania z odpadami mają na celu ochronę środowiska. W pełni uzasadnione jest więc postrzeganie gospodarowania odpadami komunalnymi jako integralnej części ochrony środowiska. Ponadto w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi obowiązuje zasada ochrony środowiska „zanieczyszczający płaci". Rozpatrując analizowane zagadnienie w aspekcie finansowym, należy podkreślić, że koszty gospodarowania odpadami komunalnymi powinny być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów[284]. A zatem w kontekście gospodarowania odpadami komunalnymi koszty odbierania, transportu, przetwarzania odpadów komunalnych, wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych pokrywa właściciel nieruchomości jako wytwórca tych odpadów.

W tym miejscu należy podkreślić, że postępowanie z odpadami, w tym odpadami komunalnymi jest bardzo specyficznym sposobem korzystania ze środowiska i jego zasobów. Najczęściej o korzystaniu ze środowiska mówimy bowiem wówczas, gdy do środowiska emitowane są różnego rodzaju zanieczyszczenia (gazy, pyły, ścieki, itp.). Zwykle ustala się w tych sytuacjach dopuszczalne wartości emisji wskazanych zanieczyszczeń. W niektórych przypadkach wiąże się ono z pozyskaniem zasobów naturalnych (wydobywanie kopalin, pobór wody), w tym także z często nieuniknionym wówczas wykorzystaniem przestrzeni. Pozyskane zasoby (surowce) mogą zostać następnie przetworzone na rozmaite dobra. Każdy z tych rodzajów działań oddziałujących na środowisko wymaga ustanowienia właściwych dla niego reguł. Według J. Bocia[285] analiza porządku prawnego, który dotyczy ochrony środowiska naturalnego pokazuje, że istnieją dwa podstawowe ujęcia ochronne wyrażone w prawie: 1) ochrona określonego elementu środowiska, 2) ochrona przed określonym zagrożeniem. Jeżeli ochrona ma

[282] Poza pewnymi wyjątkami, np. dopuszcza się prowadzenie kompostowania przez osoby fizyczne na potrzeby własne (zob. art. 29 -30 u.o.).

[283] Zob. art. 27 ust. 1 i 2 u.o. Tak jak już wcześniej podkreślono, wskazane zezwolenia jako forma reglamentacji działalności gospodarczej są przejawem interwencji organów władzy publicznej podejmowanej celem orientacji gospodarki rynkowej na realizacje celów, niemożliwych do osiągnięcia wyłącznie przy wykorzystaniu motywacji wynikających z mechanizmów rynkowych. Jej stymulatorem, energicznie narzucającym nowe rozwiązania, jest porządek prawny Unii Europejskiej, w tym także w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (por. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a, *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 687).

[284] Zob. art. 22 u.o. W przypadkach określonych w przepisach odrębnych koszty gospodarowania odpadami ponosi producent produktu lub podmiot wprowadzający produkt na terytorium kraju, określony w tych przepisach.

[285] J. Boć, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979, s. 194.

być kompleksowa, a przez to wyraźniej efektywna, prawo, które stanowi podstawę działalności w jej obrębie, także musi być kompleksowe. Takie prawo trudno jest zbudować, a jeszcze trudniej realizować. Problem ten dotyczy także współcześnie tworzonego prawa.

Cel regulacji w przypadku postępowania z odpadami komunalnymi ma specyficzny charakter. Wydaje się, że ograniczenie wpływu na środowisko jest tu sprawą nieco wtórną. Przede wszystkim ważne jest zagospodarowanie odpadów, czyli takie gospodarowanie odpadami, które zapewni określone w regulacjach prawnych poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami, a także ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku ochrony powietrza atmosferycznego czy ochrony wód. Głównym celem jest tu odpowiednio: ograniczenie emisji zanieczyszczeń pyłu i gazów do atmosfery czy ścieków do wód i ziemi. Ponadto uwolnienie odpadów do środowiska (emisja) jest działaniem nie tylko niepożądanym, ale i nielegalnym. W przypadku emisji zanieczyszczeń do powietrza czy ścieków do wód i ziemi, istnieje możliwość ich legalnego wprowadzenia do środowiska. W regulacjach prawnych określone zostały m.in. dopuszczalne poziomy stężeń emisji zanieczyszczeń do powierza wód i ziemi. Również przywrócenie im użyteczności podlega w tym zakresie specjalnym regułom odmiennym od reguł właściwych dla korzystania z zasobów środowiska. W tym zakresie obowiązują – jak wcześniej wzmiankowano – pewne zasady szczególne: zasada prewencji (w miarę możliwości należy dążyć do ich minimalizacji), zasada prymatu odzysku (jeżeli odpady powstaną, należy je odzyskać), zasada kontrolowanego unieszkodliwiania (jeżeli odpad nie został poddany odzyskowi, należy go unieszkodliwić i odizolować od środowiska, przy zachowaniu nadzoru i kontroli nad tymi działaniami). Postępowanie z odpadami powinno odbywać się w sposób bezpieczny dla środowiska i zdrowia ludzi. Stąd musi podlegać zawsze nadzorowi i kontroli[286]. Właściwe postępowanie z odpadami komunalnymi powinno nie tylko zapewnić właściwy poziom ochrony środowiska, ale stosowane technologie nie mogą stanowić zagrożenia dla środowiska. Wysoki poziom ochrony środowiska oznacza w tym przypadku wysoki poziom odzysku odpadów, w tym recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, co wiąże się z zastosowaniem najlepszej dostępnej techniki.

Należy jeszcze raz podkreślić, że gospodarowanie odpadami komunalnymi odbywa się w określonych warunkach społecznych i politycznych. Ważna jest edukacja ekologiczna i propagowanie zasad zrównoważonego rozwoju w celu podniesienia świadomości ekologicznej i kształtowania nawyku selektywnej zbiórki odpadów wśród

[286] Por. W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska*…, s. 69-70.

mieszkańców gminy[287]. Aktywność społeczna mieszkańców w tym zakresie przyczynia się do realizacji celów ochrony środowiska jako całości[288].

Ideą przewodnią regulacji prawnych ochrony środowiska, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi, jest zawsze zasada zrównoważonego rozwoju[289], zasada prewencji, przezorności czy zasada „zanieczyszczający płaci". Istotnym elementem jest planowanie działań w zakresie ochrony środowiska, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi, a następnie ich raportowanie. Sposób organizacji działań, w celu spełnienia wymagań unijnych, określony przez ustawodawcę w krajowych regulacjach prawnych dotyczących poszczególnych elementów ochrony środowiska, jest jednak odmienny. Tylko w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi odpowiedzialność publicznoprawna za realizację szerokiego katalogu zadań została przypisana przez ustawodawcę krajowego gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, łącznie z sankcjami w postaci kar za nieosiągnięcie wymaganym prawem poziomów zagospodarowania odpadów. Organ wykonawczy gminy sprawuje także kontrolę nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[290], regulującej kwestie gospodarowania odpadami komunalnymi. Do kontroli tej stosuje się przepisy[291] ustawy Prawo ochrony środowiska[292].

A zatem pomimo pewnej specyfiki gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi niewątpliwie integralną część ochrony środowiska. Uwzględnia się w tym obszarze nie tylko ogólne przepisy ustawy o odpadach, ale również zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska podstawowe zasady i reguły wspólne dla wszystkich elementów środowiska. Wymagania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, podobnie jak w przypadku ochrony powietrza czy wód wynikają głównie z dyrektyw unijnych. Odmienny jest natomiast sposób organizacji tych działań na poziomie krajowym. Ostatecznie gospodarowanie odpadami i wodami, a także ochrona powietrza, to domena „wykonawczego" prawa krajowego. Natomiast jedynie w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi przypisano gminie sankcje pieniężne za nieosiągnięcie celów w przedmiotowym zakresie.

[287] W przedmiotowym zakresie zastosowanie znajdą m.in. informacyjne instrumenty działania administracji (zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 73 i n.). Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części rozważań.

[288] Zob. D.R. Kijowski**,** *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1-2, s. 9-21.

[289] Zob. szerzej: na temat zasady zrównoważonego rozwoju jako naczelnej dyrektywy i spoiwa jedności (tworzenia i stosowania prawa) prawa światowego (międzynarodowego i wewnętrznego) oraz pokojowego współżycia i zachowania gatunku ludzkiego na Ziemi: K. Równy, *Ku międzynarodowemu i porównawczemu prawu zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 305-317.

[290] Zob. art. 9u ust. 1 u.u.c.p.g.

[291] Art. 379 i 380 u.p.o.ś.

[292] Zob. art. 9u ust. 2 u.u.c.p.g.

III. Gospodarowanie odpadami komunalnymi w regulacjach prawnych – wnioski z analizy źródeł prawa w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Szczegółowe ustalenia drugiego rozdziału rozprawy doktorskiej pt. „Gospodarowanie odpadami komunalnymi w regulacjach prawnych" zostały w tej publikacji pominięte. Zainteresowanych odsyłam do treści dysertacji. Dla zachowania spójności publikacji w tym miejscu zostaną zaprezentowane wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy źródeł prawa dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Szczegółowa analiza źródeł prawa w tym zakresie stanowiła indywidualne spojrzenie na to zagadnienia autorki dysertacji, pokazując, jak poszczególne elementy struktury prawnej gospodarowania odpadami komunalnymi są kształtowane przez prawo. Dla celu tej publikacji o skróconym charakterze analiza ta nie jest konieczna. Tym bardziej, że na tle obowiązujących regulacji prawnych omówiona zostanie w dalszej części opracowania sytuacja prawna gminy jako organizatora i realizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Innymi słowy regulacje te nie zostaną w przedmiotowej publikacji pominięte, kształtują bowiem sytuację prawną gminy jako organizatora i realizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i w takim właśnie kontekście będą przedmiotem analizy.

W tym miejscu należy podkreślić, że system regulacji prawnych związanych z gospodarowaniem odpadami jest skomplikowany. Mamy tu do czynienia z przynajmniej kilkudziesięcioma aktami prawnymi różnej pozycji (rangi) w systemie źródeł prawa. Kwestie te reguluje zarówno prawo międzynarodowe, unijne[293], jak i przede wszystkim podlegające ciągłym zmianom prawo krajowe. Jest to spowodowane przede wszystkim jego stałym dostosowywaniem do równie dynamicznego w tym obszarze prawa Unii Europejskiej[294]. Przyczyną zmian przepisów prawa krajowego dotyczących tego zagadnienia jest także stała tendencja do ich doskonalenia oraz wewnętrzne zmiany ustrojowe w naszym kraju dotyczące kompetencji organów ochrony środowiska.

Rozważania w tym zakresie potwierdziły złożony i rozbudowany charakter regulacji prawnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Wynika on przynajmniej w części z wieloaspektowego charakteru tego zagadnienia. Wskazano przede wszystkim na te uregulowania prawne, które mają kluczowe znacznie dla ukazania gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

[293] Zob. szerzej: M. Lejcyk, *System źródeł prawa unijnego po Traktacie Lizbońskim*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 2, s. 62-86.

[294] Zob. E. Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska. Doświadczenia polskie*, Warszawa 2012, s. 177-189.

Poszczególne elementy składające się na system gospodarowanie odpadami komunalnymi są ściśle zdeterminowane przez prawo, głównie krajowe i unijne. Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że podstawę dla krajowych regulacji prawnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi stanowią niemalże w całości postanowienia prawa europejskiego. Powyższa analiza wskazuje na postępujące zjawisko europeizacji prawa ochrony środowiska, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi. Wpływ prawa unijnego na krajowe uregulowania prawne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest bardzo widoczny, także w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie[295]. W wyniku europeizacji publiczne prawo dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi podlega licznym zmianom w warstwie materialnej, proceduralnej i organizacyjnej[296].

Kluczowe znaczenie ma dyrektywa ramowa w sprawie odpadów, która definiuje pojęcie „odpady", „gospodarowanie odpadami", a także składające się na ten proces działania, takie jak „zbieranie", „odzysk", „unieszkodliwianie", „przetwarzanie". Ustala ona także cele i zadania dotyczące właściwego postępowania z odpadami. Podstawową ideą dyrektywy ramowej jest tworzenie środków prawnych stymulujących rozwój „społeczeństwa recyklingu". Widoczne jest w niej, z jednej strony, dążenie do zapobiegania wytwarzania odpadów, z drugiej zaś, do wykorzystania ich jako zasobu. Wskazuje się w niej na konieczność zapewnienia selektywnego zbierania odpadów, zwłaszcza „u źródła", i podejmowania działań służących ponownemu wykorzystaniu odpadów. Dużą rolę dyrektywa ta przypisuje wykorzystaniu mechanizmów ekonomicznych. Dyrektywy unijne stosunkowo skromnie odnoszą się bezpośrednio do gospodarowania odpadami komunalnymi. Przeważająca część regulacji unijnych odnosi się do gospodarowania odpadami, a więc jedynie pośrednio do gospodarowania odpadami komunalnymi. Co istotne, z dyrektyw unijnych (dyrektywy ramowej w sprawie odpadów oraz dyrektywy w sprawie składowania odpadów) wynikają dla Polski jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej cele ilościowe z perspektywą do roku 2020 r. dotyczące osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami,

[295] Zob. szerzej na temat zjawiska europeizacji publicznego prawa krajowego: K. Kiczka, *O obszarach europeizacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 275-287; P.J. Suwaj, *Europejskie prawo administracyjne – interakcje z administracyjnym prawem krajów członkowskich UE*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora J.S. Langroda*, Paryż 2011, s. 741-757.

[296] Bardzo wyraźny jest wpływ prawa unijnego na krajowe prawo materialne ochrony środowiska, którego elementem są uregulowania prawne gospodarowania odpadami komunalnymi. Warto zasygnalizować natomiast, że prawo unijne dokonuje także przeobrażeń w ramach polskiego prawa proceduralnego, w tym w zakresie stosunków gospodarczych, oraz polskiego prawa ustrojowego (organizacyjnego: strukturalnego i wewnątrzadministracyjnego) dla efektywnego wdrażania treści i prawa unijnego. Zob. szerzej, w szczególności na temat swoistych przemian w obrębie krajowych podstaw prawnych: K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie wspólnotowym*, Wrocław 2013, s. 250-265.

a także ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przeznaczonych do składowania. Dyrektywa w Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania[297] odpadów określa także wymagania dotyczące składowisk odpadów komunalnych. Wskazane powyżej uwarunkowania prawne stanowią podstawę dla przepisów prawa krajowego, które musiało zostać tak skonstruowane, aby zapewnić realizację celów określonych prawem unijnym.

Bynajmniej nie należy pominąć znaczenia prawa międzynarodowego, w tym prawa „miękkiego", które odnosi się do omawianej problematyki. Ze zrozumiałych względów charakteryzuje się ono jednak zdecydowanie większym stopniem ogólności i dotyczy raczej (z pewnymi wyjątkami) środowiska jako całości. Niemniej jednak wytycza kierunki działań (priorytety) w gospodarce odpadami, w tym również odpadami komunalnymi, mimo że nie stanowi źródła konkretnych treści. Prawo międzynarodowe wiąże ochronę środowiska z prawami człowieka[298]. W obszarze tym rozwija się idea, iż pełne korzystanie z prawa człowieka wymaga podkreślenia szerokiego znaczenia problematyki środowiska[299]. Na antropocentryzm współczesnego prawa międzynarodowego ściśle związanego z ochroną praw człowieka zwraca uwagę także K. Kocot[300]. W sozologii antropocentryzm polega na tym, że człowiek postrzegany jest jako oś centralna, trzon regulowany przez prawo. Innymi słowy, centralne miejsce praw człowieka w zakresie ochrony środowiska jest zagadnieniem prawnym, które determinuje także decyzje polityczne. Przyjmowane rozwiązania mają zmierzać do zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka, by zapewnić mu dobra materialne i kulturalne, by człowiek mógł pomnażać swój dobrobyt.

Prawo unijne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zostało w przeważającej mierze zaimplementowane do ustawodawstwa krajowego[301], przy czym odpowiedzialność z dochowaniem standardów unijnych przeniesiono na gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Konstrukcja nowych ram prawnych organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce służy efektywnemu wdrażaniu materialnoprawnych treści prawa unijnego. Krajowe regulacje prawne uwzględniają unijne zasady gospodarowania odpadami komunalnymi. Wskazać należy w szczególności na zasadę bliskości, której przejawem jest wymóg przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania

[297] Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999 r., s. 1 z późn zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228.

[298] Zob. szerzej na ten temat: L. Karski, *Prawo do czystego środowiska*, „Ochrona Środowiska" 2004, nr 4, s. 9-12.

[299] *Ibidem*, s. 12-13.

[300] Zob. K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii,* Wrocław 1975, s. 56-62.

[301] Wdrożeniu do prawa krajowego wymagań wynikających z dyrektyw unijnych służyła głównie nowa ustawa o odpadach oraz ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku gminach oraz niektórych innych ustaw.

przeznaczonych do składowania w regionie gospodarki odpadami. W prawie krajowym zawarta została również, ustalona w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów, rozbudowana i poszerzona hierarchia postępowania z odpadami, obejmująca w następującej kolejności: zapobieganie powstaniu odpadów, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku oraz unieszkodliwianie, któremu odpady są poddawane dopiero wówczas, gdy żaden inny sposób postępowania z odpadami nie jest już możliwy. Zgodnie z prawem unijnym ustawodawca krajowy zakłada także powstanie w naszym kraju sieci instalacji regionalnych. W prawie krajowym zachowany został również unijny wymóg planowania działań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, przy czym pozostawiono jedynie krajowy i wojewódzki plan gospodarki odpadami. Zgodnie z prawem unijnym prawo krajowe reguluje również kwestie związane z monitorowaniem procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym obowiązki poszczególnych uczestników systemu w zakresie sprawozdawczości. Szczegółowo omawia kontrolę oraz obowiązki wytwórców i posiadaczy odpadów komunalnych. Odnosi się także do obowiązków organów administracji publicznej, zarówno samorządowej, jak i rządowej. Analiza źródeł prawa ustanawiających te obowiązki wykazała, że poza ustawą ogólną, czyli ustawą o odpadach, która określa ogólne i szczegółowe obowiązki, odnoszące się do posiadaczy i wytwórców odpadów komunalnych, inne obowiązki szczegółowe wynikają z ustaw dotyczących postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów, tj.: odpadów komunalnych, odpadów opakowaniowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii i akumulatorów. Obowiązki te można podzielić na typu: materialnego (określające wymagania dotyczące sposobu postępowania z odpadami) i formalnego (związane z koniecznością uzyskania decyzji organu administracji publicznej na prowadzenie działań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi lub dokonania przez niego wpisu do stosownego rejestru). Nowa ustawa o odpadach zdecydowanie ogranicza obowiązki reglamentacyjne w stosunku do posiadaczy i wytwórców odpadów, nadal pozostając w zgodzie z prawem unijnym, gdyż dotychczas krajowe regulacje prawne w powyższym zakresie były zdecydowanie bardziej restrykcyjne niż uregulowania unijne.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nastąpiła przebudowa przepisów prawa stanowiących podstawy prawne działania organów administracji publicznej, w tym organów gminy, a także pozostałych uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi[302]. Jest to wynik stałego zastępowania zwłaszcza polskich norm prawa materialnego przez unijne normy materialne[303]. Normy te dążą do ochrony wartości i osiągania celów przynależnych

[302] Zmienia się sytuacja prawna jednostki, w szczególności właściciela nieruchomości, na którym ciążą obowiązki wynikające z posiadania nieruchomości, jak i podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

[303] Por. K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej…*, s. 349.

europejskiej przestrzeni prawnej. Takie elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jak odpowiedzialność publicznoprawna i samodzielność gminy reguluje wyłącznie prawo krajowe.

Należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że uregulowania prawne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi nie są dziełem wyłącznie rodzimego ustawodawcy. Mamy tu do czynienia z typowym obszarem „współgospodarowania", muliticentrycznością oddziaływań. Mogą pojawić się w tym obszarze „sytuacje kolizyjne"[304], a więc takie, gdzie potencjalnie istnieje interferencja różnych „porządków prawnych" i gdzie istnieje potrzeba odnalezienia kolizyjnych instrumentów umożliwiających konkretną decyzję co do stosowania prawa[305]. Poszerzenie formalnego katalogu źródeł prawa o unijne źródła prawa, wzrost znaczenia prawa niewiążącego, liczne powiązania zachodzące między zróżnicowanym komponentami podstaw prawnych działania organów administracji, w tym organów gminy, związane z tym skomplikowane mechanizmy interpretacyjne, powodują, że organom administracji i sądom taki stan rzeczy przysparza poważnych trudności na płaszczyźnie stosowania i przestrzegania prawa[306].

Rozważania wskazały także na globalny problem, jakim jest gospodarowanie odpadami komunalnymi. Standard dotyczący gospodarowania odpadami komunalnymi ma charakter ponadnarodowy[307]. Unia Europejska w pewnym stopniu unifikuje zasady i reguły w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Przyjmowanie wspólnych rozwiązań przez kraje członkowskie Unii Europejskiej potwierdza globalny charakter problemów związanych z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadami komunalnymi, a jednocześnie świadczy o dużym znaczeniu, jakie jest przypisywane ich rozwiązaniu. Wzrost liczby wtórnego prawa Unii Europejskiej skutkuje stałym procesem modyfikacji i akceptacji krajowych porządków prawa administracyjnego[308]. Stanowi on podstawę spójności prawa ochrony środowiska w tym obszarze gospodarowania odpadami

[304] W wypadku kolizji normy unijnej z normą prawa krajowego krajowe organy są zobowiązane do stosowania prawa Unii, co nie oznacza, że polskie prawo krajowe traci ważność. Ograniczony zostaje jedynie zakres jego stosowania. Nie powoduje to utraty przez Polskę suwerenności w stosunku do przekazanych uprawnień na rzecz organizacji ponadnarodowej, lecz jedynie wyrzeczenie się wyłączności wykonywania władzy publicznej w danym zakresie i dopuszczenie stosowania aktów stanowionych przez organizację ponadnarodową (J. Barcz, *Konstytucyjne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczenia państw członkowskich*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawym*, Warszawa 1997, s. 203 i n.

[305] Zob. szerzej na ten temat: E. Łętowska, *„Multicentryczność" systemu prawa i wykładnia jej przyjazna,* [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1127-1146.

[306] Por. K. Kiczka, *Krajowy organ administracji…*, Wrocław 2013, s. 352.

[307] M. Niedziółka, *Nowe wyzwania ekologiczne w dobie globalizacji*, [w:] M. Górski (*et al.*), *Administracja publiczna…*, s. 192-202.

[308] Zob. szerzej na ten temat: P.J. Suwaj, *op. cit.*, s. 741-757, zob. też: K. Górka, *Wybrane problemy harmonizacji instrumentów prawnych i ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki (red.), *op. cit.*, s. 257-287.

komunalnymi. Widoczny jest niestety brak spójności (synergii) pomiędzy regulacjami ustawowymi na poziomie krajowym, w szczególności w odniesieniu do gospodarowania odpadami opakowaniowymi oraz zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, wydzielonymi ze strumienia odpadów komunalnych.

Ochrona prawna środowiska jest powierzona głównie prawu administracyjnemu[309]. Rozważania w tym zakresie wykazały istnienie norm zadaniowych, ustalających w makroskali cele stojące przed administracją w dziedzinach jej aktywności na rzecz ochrony środowiska. Ustalając pewne wyznaczniki przedsięwzięć organów administracyjnych, w tym organów gminy, normy prawne nie konstruują jakichkolwiek skutków prawnych czy elementów sytuacji prawnej dla podmiotów będących adresatami tych przedsięwzięć. Udział norm wskazujących organom gminy sposób doprecyzowania sytuacji prawnej wytwórców i posiadaczy odpadów komunalnych jest stosunkowo niewielki. Wśród norm prawnych określających gospodarowanie odpadami komunalnymi są normy uznaniowe, które stwarzają dość elastyczną podstawę prowadzenia przez administrację zamierzeń w powyższym zakresie. Stanowią one jednocześnie istotną przesłankę rozbieżności oceny systemu prawa i oceny jego realizacji. Jak podkreślał J. Boć, problem istnienia norm uznaniowych w prawie dotyczącym ochrony środowiska nie może być jednoznacznie rozstrzygnięty[310]. Cechą charakterystyczną dla norm prawnych regulujących

[309] Prawo to w związku z systemem własnościowym reguluje obszary stosunków gospodarczych w państwie oraz daje podstawy prawne działalności administracji państwowej odpowiedzialnej za stopień zaspokojenia potrzeb społecznych, a tym samym za wielkość i jakość naruszeń środowiska. Dlatego najczęściej spotykaną metodą regulacji ochronnej jest metoda władcza. Dopełnieniem regulacji administracyjnoprawnej jest regulacja cywilnoprawna, dotyczącą głównie odpowiedzialności majątkowej za szkody ekologiczne, regulacja prawem finansowym oraz regulacja karna, stwarzająca dodatkowe motywacje do podejmowania działań ochronnych (J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Zagadnienia…*, s. 41-42).

[310] J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Zagadnienia…*, s. 45. Rozwiązanie problemu polega na ustaleniu granicy, do jakiej powinno nastąpić ograniczenie pola występowania norm uznaniowych. Z punktu widzenia ochrony środowiska granica ta powinna przebiegać tak, by nie osłabiać wykonania przynajmniej podstawowych założeń ochronnych sformułowanych prawem. Przy takim ujęciu, jak dalej uzasadnia J. Boć, chodzi o eliminację możliwości działań administracji opartych na prawie i zarazem sprzecznych z prawem. A trzeba także pamiętać, że stałość i efektywność nie tylko funkcji orzeczniczych, ale także nadzorczych i kontrolnych jest w pewnym stopniu ograniczona przez istnienie norm uznaniowych. Należy także podkreślić, że uznanie administracyjne, a szerzej – dyskrecjonalność administracyjna – jest najbardziej znanym i oczywistym elementem niepewności. Formułując normy upoważniające do uznania, ustawodawca z góry zakłada niepewność w ich stosowaniu, gdyż będzie ono nie tylko zdeterminowane stanem faktycznym, ale będzie też uzależnione od wyboru dokonywanego przez organ administracji publicznej (J. Zimmermann, *Pewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012, s. 197-202; zob. też J. Boć, *Pewność sytuacji prawnej gminy wobec pewności sytuacji prawnej jednostki. Krótkie studium przypadku*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki…*, s. 203-207; J. Supernat, *Niepewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki…*, s. 208-210; W. Jakimowicz, *Kilka uwag o niepewności w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki…*, s. 211-216; K. Kiczka, *Pewność sytuacji prawnej jednostki w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki…*, s. 220-232; P. Lisowski, *Prawo administracyjne wobec wymogu oswajania niepewności – kilka refleksji*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki…*,

zagadnienia gospodarowania odpadami komunalnymi jest ich różny zasięg obowiązywania terytorialnego. Pewne elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są kształtowane mocą ustawy, inne aktami prawa miejscowego związanego ściśle z określonym terenem. Od treści normy kompetencyjnej zależy, czy porządek prawny ustala organ naczelny, czy organ terenowy. Zasięg stanowienia prawa przez organy samorządowe w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi jest szeroki. Część norm prawnych kształtujących elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ma charakter norm technicznych, określających wymogi dla poszczególnych procesów przetwarzania odpadów komunalnych. Zasięg działań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi uwzględniających normy techniczne jest szeroki i zróżnicowany. I wreszcie prawo wprowadza do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi bodźce ekonomiczne w postaci niższych stawek opłat w przypadku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Należy stwierdzić, że analiza regulacji prawnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jednoznacznie potwierdza fakt, że system gospodarowania odpadami komunalnymi jest kształtowany przez prawo, którego celem jest zapewnienie racjonalnego zagospodarowania odpadów komunalnych. Poszczególne elementy gospodarowania odpadami komunalnymi (odbieranie, zbieranie, transport, przetwarzanie) są regulowane w coraz większym zakresie przez unijne normy materialne, które zastępują polskie normy materialne. Zasady postępowania z odpadami komunalnymi, które w znacznej mierze determinują kształt krajowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, są odzwierciedleniem międzynarodowych i unijnych uregulowań prawnych. Cel krajowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest zbieżny ze standardami prawa międzynarodowego i unijnego. Natomiast samodzielność i odpowiedzialność publicznoprawna gminy w badanym obszarze jest odzwierciedleniem woli wyłącznie woli rodzimego ustawodawcy, który w celu efektywnego wdrażania prawa unijnego zdecydował o zmianie organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi[311].

s. 269-272; M. Oleś, *Pewność prawa a działanie administracji na podstawie i w granicach prawa*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 302-304.

[311] Wskazać należy, że praktyka polskiej judykatury w orzecznictwie konstytucyjnym i sądów instancji najwyższych wdrażająca treści prawnomiędzynarodowe i unijne zabezpieczyła rzeczywiste oddziaływanie na stosunki społeczne przynależne aktywności administracji publicznej (K. Kiczka, *Krajowy organ administracji…*, s. 347).

Rozdział trzeci

Gospodarowanie odpadami komunalnymi jako zadanie publiczne

I. Gospodarowanie jako element gospodarki

Gospodarka jest przedmiotem zainteresowania badaczy wielu gałęzi wiedzy, co sprawia, że trudno ją określić jednoznacznie. Stąd też wynika jej wieloaspektowy charakter i to, że można ją rozumieć w różny sposób. Należy jednak podkreślić, że pojęcie gospodarki jest w pierwszym rzędzie pojęciem nauk ekonomicznych. Oczywiście zarówno gospodarka, jak i działalność gospodarcza poddane były i nadal są w pewnym zmiennym zakresie regulacji prawnej, która, odnosząc się do istniejących stosunków gospodarczych, ma jednak względem gospodarki charakter wtórny. Prawo bowiem jako pewien porządek normatywny powstaje zawsze na bazie określonej rzeczywistości społecznej, istniejącej w określonym miejscu i czasie. Przedmiotem regulacji prawnej w tym przypadku będą stosunki społeczne związane z procesem produkcji, wymiany i podziału, czyli istniejący aktualnie układ stosunków gospodarczych. W tym znaczeniu można więc mówić o służebnej (wtórnej) roli prawa wobec gospodarki[312]. Gospodarka jako ten fragment rzeczywistości, który rozwija się w oparciu o samoczynne i obiektywne mechanizmy i prawa ekonomiczne, ma więc niewątpliwie względem regulacji prawnych charakter pierwotny.

W nauce publicznego prawa gospodarczego wyróżnia się gospodarkę w sensie funkcjonalnym, materialnym i podmiotowym. W ujęciu funkcjonalnym jest wytwarzaniem dóbr oraz świadczeniem usług w celu zaspokojenia potrzeb społecznych[313]. W ujęciu podmiotowym gospodarka to całokształt instytucji i urządzeń służących zaspokojeniu potrzeb społecznych. W tym ujęciu gospodarka jest pojmowana nie jako określona

[312] K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce*, Warszawa 1992, s. 9; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 19; J. Grabowski, *Rola i funkcje prawa…*, s. 213; zob. też J. Grabowski, *Prawo a gospodarka*, *Rola i funkcje prawa w kształtowaniu stosunków gospodarczych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 4-5.

[313] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne,* Warszawa 2005*,* s. 20-21.

dziedzina życia społecznego, lecz jako działalność podmiotów gospodarujących. Tym samym każdy podmiot, który gospodaruje, tj. podejmuje, prowadzi działalność gospodarczą, wyznacza zakres gospodarki w ujęciu podmiotowym, gdyż gospodarka to ogół podmiotów uczestniczących w procesie gospodarowania, tj. działalności zmierzającej, mniej lub bardziej bezpośrednio, do zaspokojenia potrzeb społecznych poprzez wykorzystanie dostępnych zasobów[314]. Funkcjonalne i podmiotowe ujęcie gospodarki nie opisują tego zjawiska w sposób dostateczny. Gospodarka poza tymi ujęciami ma także aspekt materialny. W ujęciu materialnym gospodarka to całokształt zgromadzonego kapitału produkcyjnego (i usługowego) oraz dostępnych zasobów naturalnych[315].

Przez ekonomistów gospodarka jest pojmowana jako działalność gospodarcza, służąca zaspokajaniu ludzkich potrzeb poprzez produkcję dóbr, podział dóbr i świadczenie usług[316]. Procesy produkcji, wymiany i podziału tworzą więzi społeczne określane mianem stosunków gospodarczych. Procesy gospodarcze, biorące w nich udział podmioty i powstające między nimi stosunki tworzą gospodarkę. Przedstawiciele nauk ekonomicznych stawiają znak równości pomiędzy gospodarką w ujęciu funkcjonalnym a działalnością gospodarczą (gospodarowaniem). Skoro ekonomicznie pojmowana „gospodarka" oznacza po prostu określoną działalność gospodarczą, z prawnego punktu widzenia pojęcie gospodarki w ujęciu ekonomicznym ma stosunkowo niewielką wartość, akcentuje jedynie przedmiotowy aspekt tej działalności, nie wypowiada się w kwestii podmiotów, które tę działalność prowadzą. Najistotniejsze jest to, żeby zaspokojone zostały potrzeby ludzkie.

Przedstawiciele doktryny[317] podkreślają, że gospodarka to proces służący planowemu zaspokajaniu potrzeb ludzkich. Gospodarka jest więc działalnością o wyraźnie określonych zadaniach i celach. Ustawodawca polski opiera się na ujęciu funkcjonalnym określenia gospodarki, które w istocie jest równoznaczne z działalnością gospodarczą. Obejmuje ona swym zakresem zarówno procesy produkcji, jak i wymiany. Jest to działalność motywowana względami ekonomicznymi podmiotów gospodarujących, to one podejmują racjonalne decyzje o podziale wytworzonych dóbr i usług. Ten aspekt działalności podkreśla M. Szydło[318], twierdząc, że istotą działań czy też zachowań składających się na działalność gospodarczą jest podejmowanie racjonalnych decyzji o wykorzystaniu posiadanych środków produkcji do wytworzenia takich a nie innych dóbr lub usług[319].

[314] *Ibidem*, s. 21.

[315] Zob. szerzej: *ibidem…*, s. 21-22.

[316] Zob. C. Banasiński, *Istota prawa administracyjnego gospodarczego*, [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, R. Kaszubski, K. Pawłowicz, D. Szafrański, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001, s. 17-18.

[317] T. Rabska, *Prawo gospodarcze stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1977, s. 21; M. Waligórski, *Nowe prawo…*, s. 82.

[318] M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej…*, s. 20.

[319] Zdaniem autora racjonalność zachowań jest właśnie podstawową właściwością charakteryzującą każdą działalność gospodarczą, przy czym racjonalność – jako swoisty kanon gospodarowania – polega

Wytwarzane w ten sposób dobra lub świadczone usługi mają w swoim założeniu zaspokajać potrzeby ludzkie, zarówno te materialne (bytowe), jak i niematerialne (duchowe). Podmiot wytwarzający dane dobra czy usługi najczęściej nie zaspokaja potrzeb własnych, lecz przeznacza je zazwyczaj dla zaspokajania cudzych potrzeb i oczekiwań. Wymienia je na pożądane przez siebie dobra.

Niewątpliwie daną gospodarkę można potraktować zawsze jako pewien dający się wyodrębnić system. Na pojęcie „gospodarka" składa się bowiem całokształt reguł i mechanizmów gospodarowania oraz warunków materialnych, instytucjonalnych, społecznych, politycznych, w których się ono odbywa[320]. W pojęciu „system gospodarczy" zawiera się zamknięcie gospodarki określoną koncepcją jej koordynacji. Gospodarka może być koordynowana za pośrednictwem rynku (gospodarka rynkowa) lub bezpośrednio przez państwo (gospodarka centralnie sterowana)[321]. Jak zauważa T. Kocowski[322], współzależność gospodarki, państwa oraz prawa wydaje się dzisiaj bezdyskusyjna. Współcześnie państwo nie może istnieć bez gospodarki, a prawidłowe funkcjonowanie gospodarki jest w istocie niemożliwe bez państwa[323]. Oba te układy powinny pozostawać ze sobą w swoistej symbiozie. Spoiwem łączącym oba te układy jest niewątpliwie prawo. Oddziaływanie państwa za pomocą prawa stanowionego na gospodarkę i uczestników procesu określanego mianem gospodarowania, a także powstające na tym tle relacje, to problem będący przedmiotem analizy wielu badaczy[324]. Kwestia ta dotyczy także obszaru gospodarowania odpadami komunalnymi, co potwierdzą rozważania w dalszej części dysertacji.

---

w tym przypadku na tym, że to podmiot prowadzący działalność gospodarczą zmierza do osiągnięcia możliwie najbardziej korzystnych rezultatów, przy równoczesnym możliwie minimalnym zaangażowaniu własnych środków i nakładów. Drugim koniecznym elementem jest wolność działania (swoboda zachowań), która uznawana jest za niezbędną przesłankę efektywnego (racjonalnego) gospodarowania. W ujęciu prawnym tego rodzaju swoboda określana jest mianem wolności działalności gospodarczej (*ibidem*, s. 20-21).

[320] R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Warszawa 2004, s. 25.

[321] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne…*, 2005, s. 22.

[322] T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym,* Wrocław 2009, s. 20.

[323] W nauce prawa gospodarczego publicznego, analizując rolę i funkcje prawa w systemie gospodarki rynkowej wskazuje się na trzy jego funkcje. Pierwsza funkcja prawa wobec gospodarki ma charakter służebny. Przy takim założeniu rola prawa wobec ekonomii wyraża się w stanowieniu norm prawa zezwalających lub stwarzających bodźce, zachęty do efektywnej działalności gospodarczej. Może to się wyrażać w znoszeniu różnych ograniczeń typu reglamentacyjnego przy podejmowaniu określonych działań gospodarczych, wprowadzaniu ulg i zwolnień celnych lub podatkowych dla przedsiębiorców. Druga rola prawa wiąże się z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania mechanizmu gospodarki rynkowej. Fundamentalnymi warunkami prawnymi skutecznego działania mechanizmu rynkowego jest ochrona prawa własności, wolność gospodarcza, swoboda zawierania umów oraz ochrona swobodnej i uczciwej konkurencji. Trzecia funkcja prawa polega na korygowaniu negatywnych skutków społeczno-ekonomicznej liberalnej gospodarki rynkowej (R. Stasikowski, *Prawo a jednostka, społeczeństwo i gospodarka*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 9, s. 69; zob. też J. Grabowski, *Prawo a gospodarka…*, s. 5-6, 12-15).

[324] Zob. E. Borkowska-Bagieńska, *Prawo i gospodarka. Refleksje o prawnych instrumentach oddziaływania na gospodarkę*, [w:] H. Olszewski i B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997, s. 85-95.

W świetle art. 20 Konstytucji RP podstawę ustroju gospodarczego stanowi dziś „społeczna gospodarka rynkowa" oparta na wolności działalności gospodarczej[325], własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Użyte w art. 20 sformułowanie „społeczna gospodarka rynkowa" należy rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynku[326]. Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw[327]. Zastąpiła ona model gospodarki nakazowo-rozdzielczej, bazującej głównie na uspołecznionych podmiotach gospodarczych[328]. Przedsiębiorstwa państwowe poddane zostały procesowi komercjalizacji i prywatyzacji. Państwo wycofało się zasadniczo z bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej. W kontekście zmian ustroju gospodarczego i wprowadzenia społecznej gospodarki rynkowej, jak zauważa S. Dudzik[329], w działalności administracji publicznej należy odnotować wzrost znaczenia metody cywilistycznej, istotne miejsce działalności społeczno-organizatorskiej, czyli działań faktycznych, zmierzających do

[325] Zob. na temat zasady wolności działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz zasady wolności gospodarczej na tle zasady demokratycznego państwa prawa: C. Kulesza, *Prawo krzywdzące przedsiębiorców. Wybrane aspekty ingerencji państwa w sferę wolności działalności gospodarczej*, Białystok 2004, s. 14-47. Wolność działalności gospodarczej jest kluczowym elementem konstytucyjnie kształtowanego ładu gospodarczego. K. Kiczka podkreśla, że jednym z czynników wyznaczających pozycję wolności działalności gospodarczej w społecznej gospodarce rynkowej jest zagadnienie dopuszczalnej formy jurydycznej ograniczania przedmiotowej wolności (K. Kiczka, *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej,* [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 313-329).

[326] Zdaniem K. Strzyczkowskiego konstytucyjna deklaracja społecznej gospodarki rynkowej, silnie akcentując swobodę działalności gospodarczej i prymat własności prywatnej, zakłada adekwatność ingerencyjną (regulacyjną) władz publicznych. Jednocześnie autor zwraca uwagę, że publiczna działalność gospodarcza nie podlega szczególnej ochronie konstytucji, co daje podstawę do sformułowania pytania, czy konstytucja nie stanowi w tym zakresie określonych ograniczeń. Zob. szerzej na temat praw podstawowych wobec publicznej działalności gospodarczej, konstytucyjnego rozróżnienia państwa i społeczeństwa jako przesłanki praw podstawowych, pojęcia i funkcji praw podstawowych, konstytucjonalizacji systemu gospodarczego przez prawa podstawowe, obiektywizacji praw podstawowych, związania prawami podstawowymi, gwarancji dostępu do gospodarki (K. Strzyczkowski, *Prawa podstawowe wobec publicznej działalności gospodarczej*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 604-617).

[327] K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] B. Popowska (red.), *op. cit.*, s. 57. Ponadto autor zwraca uwagę, że przy interpretacji art. 20 Konstytucji RP należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – uwzględnić jego związek z art. 1 i art. 2 Konstytucji RP. Art. 1 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli". Wynika z niego dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania przyjętym przez konstrukcję modelu społecznej gospodarki rynkowej. *Ibidem*, s. 57.

[328] Zob. szerzej na ten temat: T. Bigo, *Ogólne podstawy prawne administracji stosunków gospodarczych*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, *cz. III*, Warszawa 1952, s. 9-53; *idem*, *Administracja przemysłu, handlu i górnictwa*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *op. cit.*, s. 54-89.

[329] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego…*, s. 158.

nawiązania współpracy z obywatelami oraz działań informacyjnych administracji samorządowej.

W gospodarce zarówno więc państwo, w tym samorząd terytorialny, jak i jednostka mają do odegrania znaczącą rolę, choć czynić to powinni w nieco innym zakresie i przy użyciu odmiennych środków. Proces gospodarowania odbywa się zarówno na poziomie jednostek, jak i na szczeblu państwa. S. Dudzik[330] wskazuje, że szczególne miejsce wśród różnorodnych form kształtowania lokalnego życia gospodarczego posiadają uprawnienia planistyczne samorządu terytorialnego. Zdaniem autora istnieje silny związek między planowaniem gospodarczym a realizacją przez gminę w zgodzie z zasadami racjonalnej gospodarki interesu publicznego z jednej strony oraz praktycznym kształtowaniem swobody działalności gospodarczej podmiotów prywatnych na danym terytorium z drugiej. Przyjmuje się często, że „funkcja planowania w gospodarce rynkowej polega na równoważeniu często przeciwstawnych interesów społecznych i interesów indywidualnych, jako konsekwencja zadania państwa, jakim jest regulowanie dobra ogółu i wolności gospodarczych"[331]. W tym kontekście gospodarowanie jawi się jako sposób zarządzania (kierowania) gospodarką, której istotnym elementem będzie funkcja planowania życia gospodarczego. Konieczność gospodarowania zdeterminowana jest ograniczonością liczbą rzeczy używanych, a to z kolei implikuje dokonywanie określonych wyborów, a więc podejmowanie określonych decyzji ekonomicznych. Podejmowanie decyzji co do tego, kto, co, kiedy, w jaki sposób i dla kogo należy produkować (świadczyć usługi), oznacza wykonywanie działalności gospodarczej, czyli gospodarowanie[332]. M. Szydło wśród wszystkich działań administracji, których istotą jest oddziaływanie państwa na gospodarkę środkami administracyjnoprawnymi, wyróżnia kilka odrębnych funkcji (z których każda charakteryzuje się tym, że jest ukierunkowana na realizację pewnych swoistych dla niej celów). Do tych funkcji zdaniem autora należy, obok planowania gospodarczego, zwłaszcza: policja gospodarcza, reglamentacja gospodarcza, pomoc państwa, polityka koniunkturalna oraz regulacja sektorów infrastrukturalnych[333].

W świetle przytoczonych powyżej ustaleń doktryny prawa publicznego gospodarczego, należy przyjąć, że gospodarowanie odpadami, w tym odpadami komunalnymi to proces, dynamiczny ciąg następujących po sobie działań prawnych i faktycznych[334].

[330] *Ibidem*, s. 147 i n.

[331] K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji…*, s. 82.

[332] Zob. W. Samecki, *Gospodarowanie za pomocą planowania,* Wrocław 1980, s. 7.

[333] Zob. M. Szydło, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego, Funkcje administracji publicznej wobec gospodarki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.,* t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 118-125; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*…, s. 147 i n.

[334] Przepisy ustawy o odpadach – jak wykazały wcześniejsze rozważania – definiują takie działania jak: „zbieranie", „przetwarzanie", „odzysk" czy „unieszkodliwianie" odpadów. Nie zostało natomiast zdefiniowane przez ustawodawcę krajowego i unijnego pojęcie „odbieranie" oraz „transport" odpadów. Wszystkie te działania mają charakter faktyczny i składają się na proces gospodarowania odpadami komunalnymi.

Jeszcze raz warto przytoczyć twierdzenie A. Chełmońskiego, że tak stanowienie prawa, jak i stosowanie prawa odbywa się w ciągu zorganizowanego działania[335]. Zorganizowany ciąg działań to ciąg podejmowania czynności prawnych i faktycznych, z których każda ma określone miejsce i skutek w tym działaniu. Zorganizowany ciąg działań odpowiada pojęciu „proces", rozumianemu jako ścisły związek regularnie następujących po sobie stadiów rozwoju, które składają się na jednolity cykl. W przypadku gdy działania te zaspokajają potrzeby lokalnej społeczności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, wykazują one znamiona działalności gospodarczej. W gospodarowaniu w ogóle, w tym także w gospodarowaniu odpadami, jego uczestnicy, wykorzystując posiadane środki produkcji, wytwarzają określone dobra lub usługi. Następuje to w określonych warunkach społecznych i ekonomicznych, kształtowanych także przez prawo. Właściwością tak rozumianego gospodarowania odpadami komunalnymi – o czym już wzmiankowano wcześniej – jest jego racjonalny, czyli efektywny charakter. Gospodarowanie odpadami obejmuje także zarządzanie procesem gospodarowania odpadami komunalnymi, które ogniskuje się wokół: planowania, organizacji, kontroli i nadzoru nad działaniami, stanowiącymi elementy analizowanego procesu[336].

Gospodarka odpadami oprócz procesu gospodarowania odpadami komunalnymi obejmuje swym zakresem biorące w nim udział podmioty oraz powstające między nimi stosunki gospodarcze. Gospodarowanie odpadami komunalnymi jest więc elementem gospodarki odpadami. Składa się na nią dodatkowo całokształt reguł i mechanizmów gospodarowania oraz warunków materialnych, instytucjonalnych, społecznych, politycznych, w których się ono odbywa. W ujęciu funkcjonalnym gospodarka odpadami jest równoznaczna z gospodarowaniem odpadami. W świetle poglądów doktryny gospodarka może być traktowana jako proces, który służy planowemu zaspokojeniu potrzeb ludzkich. Gospodarka odpadami jest działalnością o wyraźnie określonych zadaniach i celach. Potwierdzają to regulacje prawne, odnoszące się do przedmiotowego zagadnienia.

Na uwagę zasługuje zawarte w ustawie o odpadach pojęcie „gospodarki odpadami"[337], zdefiniowanej jako wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami. Ustala ono relacje pomiędzy „gospodarką" a „gospodarowaniem" odpadami[338]. Definicja ta akcentuje jednak wyłącznie przedmiotowy aspekt działalności związanej z odpadami. W dużym stopniu nawiązuje ono do funkcjonalnego pojmowania gospodarki. Wytwarzanie odpadów

[335] A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych…*, s. 22.

[336] Na ten aspekt gospodarowania odpadami komunalnymi wskazano już w rozdziale I.

[337] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.

[338] M. Górski, *Nowe regulacje prawne…*, s. 60. W uzasadnieniu do projektu ustawy o odpadach wyjaśniono, że zamieszczenie definicji „gospodarki odpadami" podyktowane było koniecznością zapewnienia większej niż dotychczas przejrzystości oraz spójności proponowanych przez ustawodawcę przepisów.

to nic innego jak powstawanie odpadów[339]. Gospodarowanie odpadami komunalnymi to natomiast działania dotyczące wytworzonych (powstałych) już odpadów, w części połączone z nadzorem nad tego rodzaju działaniami[340]. Na tej podstawie można jedynie wnioskować, że zakres przedmiotowy (a pośrednio także podmiotowy) pojęcia „gospodarka odpadami" jest szerszy niż samego procesu „gospodarowanie odpadami". Gospodarowanie odpadami następuje po ich wytworzeniu. Wskazanej definicji gospodarki nie należy przypisywać zbyt dużego znaczenia, gdyż nie odnosi się ona w ogóle do jej wieloaspektowego systemowego charakteru.

Podsumowując, gospodarowanie odpadami stanowi element gospodarki odpadami, na którą dodatkowo składa się całokształt reguł i mechanizmów gospodarowania oraz warunków materialnych, instytucjonalnych, społecznych, politycznych, w których się ono odbywa. Oprócz gospodarowania odpadami komunalnymi obejmuje ona swym zakresem biorące w nim udział podmioty oraz powstające między nimi stosunki gospodarcze. Gospodarowanie odpadami, w tym odpadami komunalnymi, jako element gospodarki odpadami to proces, dynamiczny ciąg następujących po sobie działań prawnych i faktycznych, wykazujących znamiona działalności gospodarczej. W ujęciu funkcjonalnym gospodarka odpadami jest równoznaczna z gospodarowaniem odpadami. Właściwością tak rozumianego gospodarowania odpadami komunalnymi powinien być jego racjonalny charakter. Wykorzystując posiadane środki produkcji, uczestnicy procesu określanego mianem gospodarowania odpadami komunalnymi wytwarzają usługi lub dobra w rozpatrywanym obszarze. Definicja gospodarki odpadami zawarta w ustawie o odpadach wskazuje na szerszy zakres przedmiotowy tego pojęcia w stosunku do „gospodarowania odpadami", rozumiejąc ją jako wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami. W dużym stopniu nawiązuje ona do funkcjonalnego pojmowania gospodarki. Niezależnie od powyższego przez gospodarowanie odpadami komunalnymi należy rozumieć także zarządzanie tym procesem, które ogniskuje się wokół: planowania, organizacji, kontroli

[339] Ustawa o odpadach nie zawiera definicji „wytwarzania odpadów". W słowniczku pojęć umieszczona została definicja „wytwórcy odpadów" (zob. art. 3 ust. 1 pkt 32 u.o.). I tak przez wytwórcę odpadów rozumie się każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów). Zgodnie z dalszą częścią definicji wytwórcy odpadów jest nim także każdy, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i naprawy jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usług stanowi inaczej. W świetle powyższego wytwarzanie odpadów może być działalnością gospodarczą, związaną z procesem produkcji i wymiany, ale również może wiązać się wyłącznie z zaspokajaniem własnych potrzeb, a wówczas nie posiada znamion takiej działalności.

[340] Tak jak już wcześniej wskazano, gospodarowanie odpadami to zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów oraz pośrednika w obrocie odpadami.

i nadzoru nad działaniami prawnymi i faktycznymi, stanowiącymi elementy procesu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ponadto w świetle przytoczonych poglądów przedstawicieli nauki publicznego prawa gospodarczego problem dotyczący stworzenia swoistego modelu oddziaływania państwa na gospodarkę w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi jest wciąż aktualny. Istotne jest ustalenie optymalnego zakresu ingerencji państwa i stanowionego przez niego prawa, które miałoby w określonym stopniu korygować mechanizmy ekonomiczne oparte na obiektywnych prawach ekonomicznych. Zagadnienie to zostanie zbadać w kontekście gospodarowania odpadami komunalnymi.

II. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki (gospodarowania) odpadami komunalnymi

Tak jak wzmiankowano wcześniej, zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi obejmują swym zakresem: odbieranie, zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów komunalnych. Podmiot prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych przejmuje je od właściciela nieruchomości, który zbiera je na własnej nieruchomości. Celem, jaki ma być urzeczywistniony w tym przypadku, jest nie tylko odebranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ale także zagospodarowanie tych odpadów. Ustawodawca nie określa pojęcia „zagospodarowanie odpadów". Należy przyjąć, że zagospodarowanie odpadów komunalnych to takie postępowanie z tymi odpadami, które pozwoli na osiągnięcie określonych przepisami prawa poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Odpady komunalne zagospodarowuje podmiot, którego działalność gospodarcza polega na transporcie zbieraniu lub przetwarzaniu tych odpadów. Tworzy to w istocie swoisty ciąg działań związanych z odpadami, od ich wytworzenia, aż po przetworzenie (zagospodarowanie). Jego potencjalne zakończenie stanowią instalacje i urządzenia do przetwarzania odpadów komunalnych. Jeszcze raz należy podkreślić, że ważne jest stworzenie właściwego systemu (metody) postępowania z odpadami komunalnymi. Gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi jednocześnie element szerszego układu działań polegających na utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

W wykonywaniu zadań w zakresie gospodarki (gospodarowania) odpadami komunalnymi w istotny sposób uczestniczy samorząd terytorialny, zwłaszcza gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. W przeważającej mierze zadania

samorządu terytorialnego w tym zakresie posiadają status zadań własnych[341]. Jedynie te zadania jednostek samorządu terytorialnego, które polegają na udzielaniu przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz prowadzeniu rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także na sprawowaniu nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem działalności gospodarczej w tym zakresie, posiadają status zadań zleconych z zakresu administracji rządowej[342]. W dotychczasowym systemie do obowiązkowych zadań własnych samorządu województwa w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należało zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych wydzielonych z odpadów komunalnych[343]. W regulacjach nowej ustawy o odpadach zostało ono pominięte, nie ujęto go także w innych ustawach.

Z analizy zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach wynika, że całokształt zadań własnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi został sformułowany w normach materialnoprawnych ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zasadę odnoszącą się do specyfiki norm prawnych, kreujących zadania własne gminy[344]. Zdaniem I. Skrzydło-Niżnik zasada ta mówi, że normy tzw. ustaw ustrojowych nie są w stanie względnie precyzyjnie określić desygnatów zadań, w tym własnych gminy. Normy ustawy ustrojowej wprowadzają jedynie pojęcie zadań własnych, odróżniając je od zadań

[341] Tak jak zostało to podkreślono w rozdziale I – w tym miejscu należy jedynie przypomnieć – doktryna prawa administracyjnego w sposób niebudzący wątpliwości stwierdza, że zadania własne są zadaniami państwa i nie tworzą „jakiejś bliżej nieokreślonej instytucji, odrębnej od kategorii zadań państwa" (C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz,* Warszawa 2002, s. 13). Zaliczenie zadania jednostki samorządu terytorialnego do kategorii zadania własnego nadaje takiemu zadaniu szczególny charakter (L. Kieres, *Wolność gospodarcza w działalności…*, s. 323).

[342] „Jeżeli przepisy regulujące daną działalność gospodarczą stanowią, że wydanie, odmowa wydania, zmiana zakresu, cofnięcie koncesji i zezwoleń, a także prowadzenie rejestrów działalności regulowanej należy do zadań jednostek samorządu terytorialnego, to zadania te są wykonywane jako zadania zlecone, z zakresu administracji rządowej" (art. 76 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Szeroki zakres zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi wykonuje samorząd województwa. Ich katalog zawiera art. 168 u.o.

[343] Zob. w dotychczasowym brzmieniu art. 16b u.o. Zasadniczo był to „martwy" przepis prawa.

[344] Według I. Skrzydło-Niżnik zasadniczo brak kryteriów materialnoprawnych wyodrębnienia zadań samorządowych. Jak zauważa autorka, pogląd głoszący brak kryteriów materialnoprawnych podziału zadań na państwowe i samorządowe ulega jednak złagodzeniu na gruncie postanowień Konstytucji RP. Swoiste kryterium materialnoprawne można uzyskać w wyniku systemowej wykładni zasady pomocniczości z zasadą wykonywania przez samorząd terytorialny istotnej części zadań publicznych przy jednoczesnym uwzględnieniu kategorii interesów publicznych, którym przede wszystkim służą odpowiednio: gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, powiat oraz samorząd województwa. Zasada pomocniczości stanowi materialnoprawne „wypełnienie" treści zasady decentralizacji. Podnoszenie poglądu, że w Konstytucji nie ma kryteriów materialno-prawnych rozdziału zadań na państwowe i samorządowe, pozbawia znaczenia zasady pomocniczości w procesie tworzenia prawa. Kryterium jest, tylko bardzo trudne w praktycznym stosowaniu i sądowej kontroli działalności prawotwórczej. I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 444.

zleconych oraz wskazują, w odniesieniu do gminy jedynie przykładowo, sfery stosunków społecznych, w których ustawodawca zwykły w ustawach z zakresu prawa materialnego będzie formułował względnie konkretne zadania gminy. Nieskodyfikowany charakter materialnego prawa administracyjnego uniemożliwia normom ustawy ustrojowej określenie katalogu konkretnych zadań gminy. W normach materialnoprawnych ustaw szczegółowych ustawodawca, posługując się m.in. zasadą decentralizacji czy pomocniczości, doprecyzowuje całokształt zadań danej jednostki samorządu terytorialnego[345].

Powyższa zasada znajduje zastosowanie także w przypadku zadań własnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Zgodnie z postanowieniami ustawy szczegółowej o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych[346], o ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi, przy czym zadanie to wykonują samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami[347]. Ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw ustawodawca wprowadził zmianę w przedmiotowym zakresie, uzależniając obowiązek budowy takich instalacji od wpisania tego zadania w wojewódzkim planie gospodarki odpadami[348]. Z kolei ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw ustawodawca zrezygnował z istotnego dotychczas rozwiązania prawnego, zakładającego, że realizując zadanie polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów, gminy są zobowiązane do[349]:

1) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych[350], lub
2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach

[345] I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 433.

[346] Definicję regionu gospodarki odpadami oraz regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów zawiera odpowiednio art. 35 ust. 5, ust. 5a i ust. 6 u.o. Zob. też R. Stasikowski, *Infrastruktura techniczna jako podstawowe pojęcie nauki prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 11; M. Górski, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi na szczeblu regionalnym…*, s. 89-102.

[347] Warto nadmienić, że w dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi (przed nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która uchyliła m.in. art. 16a u.o.) gmina była także zobowiązana do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Ustawodawca nie przypisywał im jednak charakteru regionalnego.

[348] Zob. art. 1 ust. 1 pkt 3 ppkt a ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

[349] Ustawodawca uchylił obowiązujący dotychczas art. 3a u.u.c.p.g.

[350] Do przetargów w zakresie nieuregulowanym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stosuje się ustawę Prawo zamówień publicznych.

określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[351], lub

3) dokonywania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi[352].

Dopiero w przypadku, gdy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym albo gdy nie został dokonany wybór partnera na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, albo gdy nie został dokonany wybór koncesjonariusza na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi, gmina mogła samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Gmina nie była zobowiązana stosować powyższych procedur w przypadku instalacji wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako zakład zagospodarowania odpadów, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub której budowa lub eksploatacja rozpoczęła się przez dniem wejścia w życie ustawy[353], czyli do końca 2011 r. Jeżeli powyższe warunki zostały spełnione przez gminę, nie napotykała ona wówczas wskazanych w ustawie ograniczeń dotyczących wyboru wykonawcy analizowanego zadania. Na mocy ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw ustawodawca krajowy w ramach polskiego porządku prawnego zdecydował, że z dniem 1 stycznia 2017 r. wszedł w życie art. 67 ust. 1 pkt 12-15 u.p.z.p., przewidujący możliwość udzielania zamówień, które odpowiadają charakterystyce współpracy publiczno-publicznej, tj. *in-house* i współpracy międzyinstytucjonalnej. Wprowadzone do ustawy instytucje z art. 67 ust. 1 pkt 12-14 u.p.z.p. mają na celu uregulowanie zamówień udzielanych przez podmioty z sektora finansów publicznych, tj. m.in. jednostki samorządu terytorialnego – osobom prawnym, jeżeli podmioty te (jednostki samorządu terytorialnego) jako zamawiający sprawują nad osobami prawnymi kontrolę, która odpowiada kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami. Zaś w art. 67 ust. 1 pkt 15 u.p.z.p. ustawodawca krajowy w ślad za art. 12 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę

[351] Dz. U. z 2017 r., poz. 1834.

[352] Aktualnie obowiązuje w tym zakresie ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1920).

[353] Zob. art. 19 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

2004/18/WE publicznych[354], wprowadził ramy dla współpracy międzyinstytucjonalnej (inaczej współpracy niezinstytucjonalizowanej) pomiędzy równorzędnymi zamawiającymi, podejmowane bez powoływania nowego podmiotu, w celu realizacji ich wspólnych zadań[355]. Wprowadzenie nowych regulacji, czyli zamówień udzielanych w trybie zamówienia z wolnej ręki nie spowodowało uchylenia regulacji z art. 4 pkt 13 u.p.z.p. (tzw. mały *in-house*) oraz nie skutkowało uchyleniem (zmianą) przepisów dotyczących form prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządowe. Instytucja *in-house* w obecnym brzmieniu nadanym ustawą Prawo zamówień publicznych nie zmienia zatem funkcjonującej już w polskim porządku prawnym regulacji związanej z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Powierzanie wykonywania zadań w formach przewidzianych w ustawie o gospodarce komunalnej dotyczy realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jeżeli gmina wykonuje zadania własne w formie własnej jednostki organizacyjnej (samorządowy zakład budżetowy) lub utworzonej przez siebie spółki prawa handlowego, tj. spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 9 u.g.k.) działa na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej i nie stosuje do realizacji tych zadań przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania własne, decydując się na powierzenie określonych zadań osobom trzecim na podstawie umowy – udziela zamówienia publicznego (jeśli przepisy innych ustaw nie mają zastosowania) i w tym celu zobowiązana jest

[354] Unijny ustawodawca w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., s. 65 z późn. zm.), zwanej „dyrektywą klasyczną" skodyfikował ustalone w orzecznictwie zasady uznawania form aktywności instytucji zamawiających za współpracę publiczno-publiczną i obie formy *in-house*, czyli współpracę, jaka występuje pomiędzy instytucjami zamawiającymi a jednostkami ściśle od instytucji zamawiających uzależnionymi pod względem organizacyjnym i gospodarczym oraz współpracę międzyinstytucjonalną pomiędzy równorzędnymi zamawiającymi w celu wspólnego wypełniania zadań publicznych, i przesądził, że obie formy ww. formy współpracy są szczególnymi zamówieniami publicznymi. W art. 12 dyrektywy klasycznej przewidziano jednak przesłanki, których spełnienie wyłącza obowiązek stosowania dyrektywy do ich udzielania. Ustawodawca unijny pozostawił państwom członkowskim swobodę co do tego, czy zamierzają przenieść wyłączenie z art. 12 dyrektywy klasycznej na grunt prawa krajowego. Jednocześnie zagwarantowana przez ustawodawcę unijnego swoboda państw członkowskich w kwestii przeniesienia przedmiotowego wyłączenia na grunt prawa krajowego oznaczała również możliwość transpozycji zamówień publicznych przy jednoczesnym zaostrzeniu warunków jej stosowania. Regulacje prawa europejskiego pozwalają bowiem państwom członkowskim na wprowadzenie bardziej restrykcyjnych obwarowań niż regulacje unijne, uwzględniają przy tym historyczne, prawne, ekonomiczne oraz społeczne sytuacje dla państw członkowskich (zob. Opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych nt. in house, www.odpady.net.pl.2017.06.05/opinia-prawna-uzp-nt-in-house [dostęp: 05.06.2017].

[355] Zob. Opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych nt. in-house (www.odpady.net.pl.2017.06.05/opinia-prawna-uzp-nt-in-house [dostęp: 05.06.2017].

stosować przepisy Prawa zamówień publicznych: tj. tryby podstawowe (przetarg ograniczony i nieograniczony) lub inne procedury, w tym art. 67 ust. 1 pkt 12-14 u.p.z.p. – jeżeli spełnione są opisane w tych przepisach przesłanki[356]. Należy zaznaczyć zatem, że instytucja *in-house* wprowadzona do ustawy Prawo zamówień publicznych nowelizacją z dnia 22 czerwca 2016 r. nie wyklucza i nie stoi w sprzeczności z wykonywaniem zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze w ustawy o gospodarce komunalnej. Według Stanowiska Ministra Rozwoju[357] jeżeli jednostka samorządu terytorialnego podejmie decyzję o powierzeniu tworzonej spółce prawa handlowego wykonywania zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, wówczas materializuje się ona w stosownej uchwale organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k.) oraz w akcie erekcyjnym spółki (akt założycielski spółki z o.o., statut spółki akcyjnej). Tytułem do wykonywania przez spółkę określonych zadań jest uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, np. gminy, oraz akt o jej utworzeniu (akt założycielskie albo statut). W takim przypadku gmina nie nabywa od spółki żadnych usług, dostaw czy też robót budowlanych, a więc nie następuje żadne przysporzenie na rzecz gminy. Relacje prawne pomiędzy gminą a spółką nie mają charakteru umowy dwustronnie zobowiązującej, na mocy której każda ze stron ma uzyskać określone przysporzenie, lecz charakter stosunków właścicielskich. Jeżeli zatem jednostka samorządu terytorialnego zleca wykonywanie zadań w celu prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej samorządowej spółce prawa handlowego, wówczas nie mamy do czynienia z zamówieniem publicznym (art. 2 pkt 13 u.p.z.p.). W konsekwencji realizowanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako ustalonych uchwałą jednostki samorządu terytorialnego zadań statutowych spółki należy odróżnić od wykonywania takich zadań na podstawie umowy. Jeżeli do zlecanego zadania nie będą miały zastosowania przepisy innych ustaw, wówczas powierzenie wykonywania zadań objętych takim zamówieniem powinno nastąpić z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym instytucji uregulowanej w art. 67 ust. 12-15 pod warunkiem, że zostaną spełnione w tym przepisie przesłanki. W odmiennym przypadku zawarcie umowy może nastąpić po przeprowadzeniu jednego z konkurencyjnych trybów udzielania zamówień publicznych. Realizowanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jako ustalonych uchwałą jednostki samorządu terytorialnego zadań statutowych spółki czy zleconych w drodze umowy, należy odróżnić od zlecania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań, które nie polegają na wykonywaniu

[356] Zob. na temat przesłanek, momentu wykazania spełnienia przesłanek, procedury udzielania zamówienia i obowiązku informacyjnego przy udzielaniu zamówienia *in-house* w opinii UZP nt. *in-house*, www.odpady.net.pl.2017.06.05/opinia-prawna-uzp-nt-in-house [dostęp:05.06.2017].

[357] Zob. *in-house* oczyma Ministra Rozwoju, http://prawodlasamorzadu.pl/2016-11-17-in-house-oczyma-ministerstwa-rozwoju [dostęp: 17.11.2017].

przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, tj. takich, które nie są określone w gospodarce komunalnej. Wówczas zastosowanie będzie miała ustawa Prawo zamówień publicznych, co nie wyklucza także zastosowania do tego typu zamówień instytucji *in-house* uregulowanej w art. 67 ust. 1 pkt 12-15 u.p.z.p., o ile zostaną spełnione przesłanki wymienione w tych przepisach. W opinii Ministra Rozwoju powyższe wskazuje, że regulacje zawarte w ustawie o gospodarce komunalnej oraz ustawie Prawo zamówień publicznych „nie wykluczają się wzajemnie i są względem siebie irrelewantne". Niemniej jednak Krajowa Izba Odwoławcza, regionalne izby obrachunkowe czy sądy mogą w tym zakresie zająć odmienne stanowisko, gdyż pojawiają się wątpliwości udzielania zamówień *in-house* w trybie znowelizowanej ustawy Prawo zamówień publicznych i powierzenia zadań w trybie ustawy o gospodarce komunalnej (swoisty dualizm prawny). W przedmiotowym opracowaniu kwestie te zostaną pominięte, gdyż należy wyraźnie podkreślić, że powyższa interpretacja powierzania zadań na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej nie znajduje zastosowania do odbierania odpadów komunalnych. W tym zakresie z uwagi na regulacje szczególne zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jedyną możliwością zastosowania tzw. zamówień *in-house* jest udzielenie zamówienia z wolnej ręki. Odmienną procedurę w zakresie wyboru wykonawcy, któremu zostanie powierzone odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niż regulacje ustawy o gospodarce komunalnej przewiduje art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W świetle tego przepisu wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c[358], albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Zawarte w tej regulacji odesłanie oznacza, że zamawiający (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, stosując przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych w jednym z dostępnych trybów udzielenia zamówienia. Odmienna regulacja zawarta w art. 6d ust. 1 u.u.c.p.g. ma charakter *lex specialis* do ustawy o gospodarce komunalnej, w szczególności jej artykułu 4 ust. 1 pkt 1, który wybór sposobu jak i formy wykonywania zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego pozostawia organowi stanowiącemu tej jednostki. Jak wynika z przebiegu procesu legislacyjnego nad projektem ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, zasadniczym zamiarem ustawodawcy w zakresie zmiany art. 6d ust. 1 u.u.c.p.g. jest umożliwienie gminie korzystania

[358] Przepis wskazuje na obligatoryjny wymóg zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz fakultatywny wymóg zorganizowania takiego odbioru od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jeśli powstają na nich odpady komunalne.

ze wszystkich trybów przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych w celu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Świadczy o tym stanowisko Ministra Środowiska w przedmiocie projektu ustawy przedstawione do rozpatrzenia na Stałym Komitecie Rady Ministrów. Minister Środowiska stwierdził, że „Rezygnacja z dotychczasowego rozwiązania nakładającego na gminy obowiązek przeprowadzenia przetargu na świadczenie usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub odbierania i zagospodarowania tych odpadów, umożliwi gminom stosowanie do tych usług wszystkich trybów udzielania zamówień publicznych, łącznie z możliwością udzielania zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 67 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Oznacza to, że w świetle art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach możliwość wyboru sposobu prowadzenia przez gminy zadań publicznych polegających na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jest wyłączona. Za taką interpretacją przemawia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone przy badaniu konstytucyjności przepisu 6d ust. 1 u.u.c.p.g. Trybunał w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., K17/12, stwierdził: «w świetle art. 6d ust 1. […] ustawy o utrzymaniu czystości nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego». Wprawdzie wyrok ten odnosił się do brzmienia art. 6d ust. 1 u.u.c.p.g. sprzed nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., jednakże zamiar ustawodawcy wyłączenia możliwości samodzielnego wykonywania przez gminę ww. zadania przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych pozostał niezmienny". Pogłębiona analiza tego zagadnienia zostanie dokonana na etapie dalszych rozważań dotyczących zadania publicznego polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Należy zauważyć, że w ramach doskonalenia sytemu gospodarowania odpadami komunalnymi ustawodawca zrezygnował z ograniczeń w postaci obowiązku przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub dokonania wyboru tego podmiotu, na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym lub na zasadach określonych w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Aktualnie uregulowania prawne dotyczące budowy regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych są bardziej porównywalne[359] z tymi regulacjami, które określają warunki budowy, utrzymania i eksploatacji innych

[359] A wcześniej, jak już wzmiankowano, były zdecydowanie odmienne, gdyż w przypadku budowy regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych gmina napotykała dodatkowe ograniczenia ustawowe przy wyborze wykonawcy tego zadania publicznego.

instalacji, np. stacji zlewnych czy instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych i ich części.

Jak wynika z przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów badania, przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, 456 gmin z 1071 badanych posiadało własną instalację na zasadzie współwłasności do zagospodarowania odpadów komunalnych, 86% badanych gmin posiadało w ramach swoich zakładów zagospodarowania jedynie składowiska. Łącznie z gminami, które oprócz składowiska posiadały również inne instalacje do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, ich udział wynosił ponad 90%[360].

Należy podkreślić, że użyte przez ustawodawcę sformułowanie nakazujące gminie „zapewnić" budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jest mało precyzyjne. Mówiąc zaś ogólnie o zadaniach gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, ustawodawca posługuje się zwrotem „gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania", by następnie w przykładowym wyliczeniu zaliczyć do nich zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów. Na tej podstawie można wnioskować, że posiadanie własnej lub wspólnej z innymi gminami regionalnej instalacji nie jest jedyną możliwością zapewnienia tej instalacji. Niekoniecznie musi to być instalacja będąca własnością lub współwłasnością gminy. W świetle obowiązujących regulacji prawnych może to być instalacja innej gminy (gmin) lub związku międzygminnego. Ustawodawca nie wykluczył także sytuacji, w której zadanie polegające na budowie, utrzymaniu i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wykonuje samodzielnie i z własnej inicjatywy (na zasadzie rachunku ekonomicznego) podmiot prywatny (przedsiębiorca). Ustawodawca przyjął wprawdzie rozwiązanie, że to gmina ma zapewnić budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Jednocześnie nie oznacza to jednak, że gmina posiada monopol prawny na wykonywanie tego rodzaju działalności. Trzeba zauważyć, że istnieje wiele obszarów z zakresu zadań własnych gmin, które opierają się w całości lub w znacznej części na działalności podmiotów prywatnych (przedsiębiorców). Dotyczy to takich obszarów, które są w stanie wygenerować określony poziom zysku, jak choćby zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną, lokalny transport zbiorowy. W pełni słuszne wydaje się zatem przyjęcie założenia, że budowa i eksploatacja regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jest działalnością gospodarczą, która będzie mogła być realizowana przez podmioty prywatne. Z przepisów ustawy o utrzymaniu

[360] Raport Prezesa UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług odbierania i zagospodarowana odpadów komunalnych,* luty 2012, s. 81-82.

czystości i porządku w gminach nie wynika bynajmniej, że każda gmina musi wybudować, utrzymywać i eksploatować regionalną instalację. Opisywane powyżej zasady wyboru wykonawcy regionalnej instalacji dotyczą sytuacji, gdy na terenie regionu gospodarki odpadami nie ma takiej instalacji lub też jest ona niewystarczająca do jego obsługi.

Warto powtórzyć, że wykonywanie zadań własnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, należących ustawowo do zakresu właściwości gminy, jak również zleconych, nie stanowi w żadnym wypadku prawnego monopolu[361]. Równie dobrze działalność ta może być wykonywana przez podmioty prywatne, o ile zostały dopuszczone do obrotu prawnego i działają w sposób zgodny z prawem. Podmioty te mogą wykonywać tę działalność nawet bez konieczności zawierania umów z gminą czy też na podstawie umowy powierzającej im wykonanie takiego zadania. M. Szydło[362] podkreśla, że każdy podmiot, korzystając z gwarantowanych mu konstytucyjnych praw i wolności, może obrać za przedmiot swojego działania wykonywanie określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wyjątkiem są sytuacje, gdy przepisy ustawowe: zastrzegają bezwzględnie prawną wyłączność na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (wówczas żaden podmiot nie może takiej działalności w sposób legalny wykonywać), zastrzegają względną wyłączność na rzecz jednostek samorządu terytorialnego z możliwością powierzenia (w drodze umownej lub w drodze udzielenia zezwolenia) realizacji danego zadania innemu podmiotowi), uzależniają prawną dopuszczalność wykonywania określonej działalności mieszczącej się w zakresie zadań samorządu od uprzedniego uzyskania stosownego aktu uprawniającego, czyli zezwolenia, wymagając niekiedy dodatkowo zawarcia stosownej umowy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a danym wykonawcą. Zdaniem M. Szydły[363] fakt, że przepisy prawa wymagają uzyskania zezwolenia od podmiotu zainteresowanego wykonywaniem określonego rodzaju działalności (mieszczącego się w zakresie zadań własnych samorządu) bynajmniej nie oznacza, iż działalność ta stanowi prawny monopol jednostek samorządu terytorialnego, nawet jeżeli owe zezwolenia są udzielane przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie jednak prawną barierę dla podmiotów prywatnych zainteresowanych budową, a następnie utrzymaniem i eksploatacją regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych stanowić będzie konieczność uzyskania stosownych decyzji

[361] Przesłanką materialną tworzenia monopolu prawnego jest zachowanie zasady proporcjonalności, która w omawianym kontekście oznacza, że kreowany przez państwo monopol musi służyć urzeczywistnieniu (ochronie) szczególnie ważnego i istotnego dobra ogółu, przy założeniu, że w danym konkretnym przypadku monopol taki nie będzie tylko środkiem skutecznie służącym realizacji wspomnianego dobra, ale równocześnie będzie on środkiem niezbędnym dla osiągnięcia założonego celu. Dopuszczalność tworzenia prawnego monopolu jest dość ściśle limitowanym wyjątkiem (M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 207-208).

[362] Zob. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 272-273.

[363] Zob. szerzej na ten temat: *ibidem*…, s. 269-285.

uprawniających[364]. Ich uzyskanie przez zainteresowanego stanowi prawny warunek wykonywania tej działalności[365].

Jednocześnie należy podkreślić, że w świetle Konstytucji RP formalną przesłanką usprawiedliwiającą ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest dokonanie tego ograniczenia „w drodze ustawy"[366]. Materialne przesłanki ograniczające wolność

[364] Przepisy prawa uzależniają bowiem prawną dopuszczalność wykonywania tego rodzaju działalności od uprzedniego uzyskania przez zainteresowany podmiot uprawniającego aktu administracyjnego. Przed rozpoczęciem budowy instalacji do przetwarzania odpadów inwestor musi uzyskanie decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego – decyzję o warunkach zabudowy (zob. P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 10, s. 9-19), następnie pozwolenie na budowę, a po jej zakończeniu zgodę na użytkowanie obiektu. Przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji podmiot ją prowadzący jest zobowiązany spełnić wymagania jako wytwórca i posiadacz odpadów, uzyskując stosowne decyzje uprawniające w zakresie wytwarzania odpadów oraz gospodarowania nimi. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części rozważań.

[365] Akt pozwolenia lub odmowa jego wydania stanowi przejaw definitywnego rozstrzygania o tym, co – w świetle obowiązującego prawa – jest dozwolone bądź co jest zabronione. D.R. Kijowski akcentuje, że „istotą typowego pozwolenia administracyjnego jest wiążące ustalenie niezaistnienia żadnej, dającej się oprzeć na obowiązującym prawie, wystarczającej przeszkody w podjęciu określonej działalności czy innego rodzaju zachowań" (D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego,* Białystok 2000, s. 76). Zob. szerzej na temat istoty pozwolenia administracyjnego w świetle współczesnego prawa polskiego: D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej…,* s. 70-82; zob. też: D.R. Kijowski *Uprawnienia administracyjn*e, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, s. 299-314. W doktrynie publicznego prawa gospodarczego przyjmuje się umownie wspólne określenie „pozwolenie" dla tych wszystkich przypadków – z wyłączeniem koncesji w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – gdzie określone zachowanie się przedsiębiorcy (jednorazowe czy powtarzalne) wymaga uzyskania od organu administracji gospodarczej indywidualnego aktu stosowania prawa (formy działania administracji gospodarczej). Pozwolenia będące decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a. i spełniającymi jednocześnie kryteria ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (zwłaszcza art. 75 ust. 1) zwane są zezwoleniami. Zezwolenia należy więc traktować jako „typowe" pozwolenia stosowane wobec przedsiębiorców. Pozostałe pozwolenia dotyczyłyby w tej sytuacji zarówno nieprowadzących działalności gospodarczej, jak i przedsiębiorców (K. Kiczka, *Formy prawne działania administracji gospodarczej, Akty administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarczego,* s. 472). Pozwolenia są decyzjami uprawniającymi w publicznym prawie gospodarczym bowiem tworzą prawa podmiotowe i/albo znoszące pewne obowiązki przewidziane w normach generalnych (K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze…*, 2005, s. 396); zob. też: T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*…, s. 270-271. Zob. też na temat istoty indywidualnego aktu administracyjnego: K.M. Ziemski, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej, Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.,* t. 5. *Prawne formy działania administracji*, s. 151-218.

[366] M. Szydło podkreśla, że ograniczenie podstawowej wolności, jaką jest wolność działalności gospodarczej, może zostać wprowadzone i utrzymane tylko wtedy, gdy przewiduje je (i ustanawia – przynajmniej w sensie pierwotnym) przepis prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, a więc przepis, który jest przyjęty przez demokratycznie legitymowany parlament, w drodze przewidzianej prawem procedury ustawodawczej (gwarantujący przede wszystkim otwartość debaty parlamentarnej oraz możliwość pluralistycznego uwzględnienia różnego rodzaju wchodzących w danym przypadku w grę interesów, odpowiednio ogłoszony i promulgowany, a także w przypadku którego istnieje – przynajmniej potencjalnie – możliwość poddania go prewencyjnej oraz następczej kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego pod kątem jego zgodności z Konstytucją, w tym kontroli pod kątem tego, czy przepis ten spełnia określone materialne przesłanki usprawiedliwiające ograniczenie wolności działalności gospodarczej, a także pewne wymogi wynikające z omawianej

działalności gospodarczej służą natomiast realizacji „ważnego interesu publicznego", urzeczywistnią ów interes w sposób proporcjonalny oraz nie naruszają istoty wolności działalności gospodarczej[367]. Wyjątkiem są jedynie te sytuacje, w których przepisy prawa zastrzegają wyraźnie względny monopol na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, polegający na tym, że co do zasady to właśnie jednostki samorządowe są wyłącznie uprawnione do realizowania określonego zadania własnego, a podmiot prywatny może zaś to zadanie wykonywać jedynie wtedy, gdy zgodzi się na to właściwa jednostka samorządu terytorialnego, chociażby zawierając z prywatnym podmiotem stosowną umowę cywilnoprawną[368]. Nie wydaje się, by w tym omawianym przypadku sytuacja taka miała miejsce. Ponadto zgodnie z poglądami doktryny odmowa wydania zezwolenia (pozwolenia) na działalność gospodarczą może nastąpić jedynie wtedy, gdy zachodzą określone, wskazane przez ustawodawcę przesłanki. „Odmowa nie uzasadniona ustawowymi podstawami oznaczałaby […] naruszenie prawem chronionej wolności jednostki. Jako nie posiadająca ustawowego, materialnoprawnego umocowania byłaby zatem niedopuszczalna"[369]. Kwestia monopolu gminnego w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi zostanie poddana pełniejszej analizie w dalszej części rozważań.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie regulują kwestii, w jaki sposób inwestor prywatny będzie współpracował z gminą, jeżeli wybuduje własną instalację do przetwarzania odpadów, która uzyska status instalacji regionalnej. Należy zatem przyjąć, że obowiązują wówczas ogólne zasady określone w ustawie o gospodarce komunalnej. Powierzenie wykonania zadania własnego gminy podmiotowi prywatnemu może nastąpić na podstawie umowy lub na zasadach ogólnych. Jak zauważa jednak słusznie M. Szydło, zawarcie umowy pomiędzy gminą a wykonawcą zadania stanowi jedynie fakultatywną możliwość będącą w dyspozycji stron. Prawo nie wymaga zawierania takich umów, a zatem działalność ta mogłaby być wykonywana przez podmioty prywatne bez ich zawierania[370]. Można sobie wyobrazić sytuację, w której podmiot

tutaj przesłanki formalnej (M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 109); zob. *ibidem* na temat formalnej przesłanki usprawiedliwiającej ograniczenia wolności działalności gospodarczej, s. 109-165.

[367] Zob. szerzej na temat materialnych przesłanek usprawiedliwiających ograniczenia wolności działalności gospodarczej (M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej…*, s. 165-270).

[368] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej….*, s. 283.

[369] D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*…, s. 100.

[370] Umowy, o których mowa w art. 3 u.g.k., mają bowiem charakter w pełni fakultatywny. Co do zasady nie stanowią one prawnego warunku podjęcia przez określony podmiot danej działalności. Od tego, czy podmiot ten będzie następnie zawierał z gminą stosowną umowę cywilnoprawną (o której mowa w art. 3 u.g.k.), czy też nie, nie zależy także wymóg uzyskania stosownego zezwolenia. Jeżeli ani gmina, ani podmiot zainteresowany wykonywaniem określonego zadania nie będą miały zamiaru zawierać umowy, to wówczas uzyskanie stosownego zezwolenia (pozwolenia) stanowi wystarczający warunek wykonywania działalności. Jeżeli natomiast zarówno gmina, jak i podmiot prywatny będą miały zamiar zawrzeć taką umowę, to wówczas zawarcie takiej umowy musiałoby być bezwzględnie poprzedzone uzyskaniem wymaganego uprawniającego aktu administracyjnego. Innymi słowy, umowa ta mogłaby być zawarta dopiero

prywatny (przedsiębiorca) decyduje się na budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych bez zawarcia z gminą stosownej umowy na wykonanie tego zadania. Jeżeli uzyska ona status instalacji regionalnej i będzie jedyną tego typu instalacją w regionie, z samej regulacji ustawowej – jak wcześniej wzmiankowano – wynika, że powinny być do niej skierowane zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania nieprzeznaczone do składowania z terenu gmin w danym regionie. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku, gdy w regionie będą istniały przynajmniej dwie instalacje regionalne. Wówczas podmiot prywatny będzie musiał zabiegać o strumień odpadów komunalnych na zasadzie konkurencji. Z kolei analizując tę sytuację od strony gminy, należy stwierdzić, że jeżeli instalacja prywatnego inwestora będzie jedyną regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych w danym regionie gospodarki odpadami komunalnymi, a zatem gdy usługi zagospodarowania odpadów komunalnych będą mogły być z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze świadczone tylko przez jednego inwestora prywatnego, można rozważyć powierzenie tego zadania w trybie zamówienia z wolej ręki. Jeżeli natomiast w regionie będzie więcej niż jedna regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, powierzenie tego zadania powinno nastąpić w formie postępowania konkurencyjnego[371].

Kształt i wielkość regionu gospodarki odpadami[372] ma istotne znaczenie. Tymczasem gmina odpowiedzialna za zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych opiniuje jedynie kształt przypisanego jej regionu gospodarki odpadami. Jak w każdym takim przypadku opinia ta nie jest wiążąca. Co więcej, w sytuacji, gdy gmina jest członkiem związku międzygminnego, opinię w jej imieniu przedstawia zarząd związku międzygminnego. Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę może budzić wątpliwości, wydaje się bowiem, że organem tym powinno być przynajmniej zgromadzeniu związku, w którym gmina ma swych przedstawicieli. Wpływ gminy na kształt regionu jest zatem ograniczony. Tymczasem wielkość i kształt regionu gospodarki odpadami ma znaczenie także z ekonomicznego z punktu widzenia. Konkurencja w regionie gospodarki odpadami przyczyniałaby się do racjonalizacji kosztów związanych z eksploatacją regionalnych instalacji

w momencie, gdy dany podmiot, będzie już adresatem wspomnianego wyżej uprawniającego aktu administracyjnego. Zob. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 278.

[371] Zob. K. Tarnowska, *Przetarg nie w każdej sytuacji jest bezwzględnie konieczny*, „Rzeczpospolita. Prawo i praktyka", 17 stycznia 2012 r. Co istotne, w zakresie, w którym to podmiot prywatny wybuduje własną instancję regionalną opisane powyżej ograniczenia, czyli wynikające z art. 3a u.u.c.p.g., nie będą miały w pełni zastosowania.

[372] Jak wskazuje M. Górski, tworzenie regionów powinno być oparte przede wszystkim na założeniu samowystarczalności takich regionów w zagospodarowaniu odpadów komunalnych, zwłaszcza w odniesieniu do odpadów zmieszanych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania oraz odpadów zielonych. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi*…, s. 94.

do przetwarzania odpadów komunalnych. Z tego powodu w regionie powinny istnieć przynajmniej dwie instalacje regionalne, które konkurowałyby ze sobą o strumień odpadów komunalnych, głównie opłatą (ceną) za ich przyjęcie. Zasadność przyjęcia takiego rozwiązania potwierdza dodatkowo fakt, że w ostatnich latach we wspólnotowym i krajowym prawie konkurencji obserwuje się zwiększenie nacisku na rolę ekonomii w stosowaniu tego prawa, w tym zwłaszcza koncentrowaniu się na skutkach, jakie oceniane zachowania przedsiębiorców wywołują u konsumentów[373]. Koszt przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych to jeden z istotnych elementów opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wnoszonej przez właścicieli nieruchomości na rzecz gminy. Gmina powinna więc tak zarządzać odebranym od właścicieli nieruchomości strumieniem odpadów komunalnych, aby spełnić ustawowe wymagania, a jednocześnie czynić to w sposób gospodarny. Należy pamiętać, że w ostatecznym rozrachunku koszty gospodarowania odpadami komunalnymi pokrywają właściciele nieruchomości. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego[374]

[373] K. Kohutek, *Modernizacja instytucji zakazu nadużycia pozycji dominującej w prawie konkurencji: nowe koncepcje oraz metody stosowania prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 6, s. 84.

[374] W związku z prowadzonymi pracami nad aktualizacją wojewódzkich planów gospodarki odpadami Minister Rozwoju Regionalnego zwrócił się z prośbą o uwzględnienie w aktualizowanych wojewódzkich planach gospodarki odpadami instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, planowanych do realizacji w ramach projektów indywidualnych działania 2.1. „Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych" Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Projekty te mają kluczowe znaczenie dla absorpcji środków funduszy europejskich w sektorze gospodarki odpadami. Prośba ta dotyczy:

– nadania im statusu instalacji regionalnych, a także tam, gdzie to wskazane i możliwe – również statusu instalacji zastępczych dla sąsiednich regionów, które takimi instalacjami nie dysponują,
– określenia kształtu i wielkości regionów gospodarki odpadami w taki sposób, aby odpowiadały one obszarom zaplanowanym w ramach ww. projektów.

W ocenie Ministra Rozwoju Regionalnego przedmiotowe przedsięwzięcia zostały zaprojektowane przede wszystkim w oparciu o udokumentowaną dostępność strumienia odpadów. Zmiana wielkości obszarów gospodarki odpadami wiązałaby się z koniecznością aktualizacji założeń techniczno-ekonomicznych poszczególnych projektów oraz, w konsekwencji, aktualizacji przedmiotowej dokumentacji aplikacyjnej. Spowodowałoby to poważne opóźnienia procesu oceny projektów przez służby Komisji Europejskiej i mogłoby prowadzić do kwestionowania przez KE uzasadnienia ekonomicznego realizacji projektów. Utrzymanie obecnych założeń ekonomicznych ma również kluczowe znaczenie dla kwestii zachowania trwałości projektów już po ich rzeczowej realizacji, co również będzie przedmiotem rygorystycznego audytu ze strony Komisji Europejskiej (pismo nr DIN-II82105-15-PK/11 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2011 r.). Należy jeszcze raz podkreślić, że uzyskanie przez instalację do przetwarzania odpadów komunalnych statusu instalacji regionalnej jest kwestią z punktu widzenia gospodarowania odpadami komunalnymi bardzo istotną. W uchwale sejmiku województwa w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, będącym aktem prawa miejscowego, uwzględnione zostaną funkcjonujące instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które spełnią określone w ustawie wymagania dotyczące instalacji regionalnych. Wskazanie tych miejsc związane jest z przyznaniem prawa wyłączności podmiotom prowadzącym konkretne instalacje do przyjmowania i przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania przeznaczonych do składowania oraz odpadów zielonych; zob. też B. Maksymowicz, *Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych – pomysł na efektywne gospodarowanie odpadami komunalnym*, [w:] B. Kozłowska (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Budowa gminnych systemów*, Poznań 2012, s. 179-198.

postulujące, by instalacje do zagospodarowania odpadów komunalnych, przewidziane do finansowanych ze środków unijnych, uznać za instalacje regionalne, wydaje się słuszne. Zbyt daleko posunięty wydaje się natomiast postulat Ministra Rozwoju Regionalnego, by określenie kształtu i wielkości regionów gospodarki odpadami zostało dokonane w taki sposób, aby odpowiadały one obszarom zaplanowanym w ramach projektów przewidzianych do finansowania w ramach działania 2.1. „Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych" Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Należy zgodzić się z opinią, że projekty te mają kluczowe znaczenie dla absorpcji środków funduszy europejskich w sektorze gospodarki odpadami. Należy zatem uwzględniać przy konstruowaniu sieci instalacji regionalnych w regionie ich zdolności przerobowe. Ważna jest trwałość projektów. Ograniczona liczba instalacji regionalnych ma zapewnić ich rentowność. Zbyt liczne instalacje mogłyby spowodować cały szereg następstw, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i z punktu widzenia technicznego[375]. Nie oznacza to jednak konieczności wyeliminowania konkurencji o strumień odpadów komunalnych w regionie. Słusznym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie regulacji ustawowych umożliwiających stosownym organom ograniczenie liczby instalacji regionalnych w regionie, w tym pozwoleń na budowę, gdy w danym regionie działalność w tym zakresie będzie już prowadzić wystarczająca liczba podmiotów (przedsiębiorców). Nie wydaje się, by kształt i wielkość regionu powinny odpowiadać obszarom zaplanowanym do obsługi przez pojedyncze instalacje do zagospodarowania odpadów komunalnych, przewidziane do finansowania ze środków Unii Europejskiej.

Niezależnie od powyższego w regionie poza instalacjami regionalnymi mogą funkcjonować inne instalacje do przetwarzania odpadów, np. instalacja do przerobu gruzu budowlanego czy też instalacja do demontażu odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Przeterminowane lekarstwa powinny zasadniczo trafić do instalacji termicznego przekształcania odpadów. Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami[376]. Działalność ta może być wykonywana także poza regionem gospodarki odpadami. Decyzja

[375] Zob. A. Jędrczak, *Zapotrzebowanie na instalacje MBP w kraju do 2020 r. – możliwe rozwiązania technologiczne*, [w:] Ł. Fukas-Płonka (red.), *op. cit.*, s. 155-168.

[376] Zob. art. 9e ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g. oraz art. 17-19 u.o.: w pierwszej kolejności: odzysk odpadów, a jeżeli z przyczyn technologicznych jest on niemożliwy lub nie jest uzasadniony z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych, unieszkodliwienie, przy czym w taki sposób, aby składowane były wyłącznie odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób było niemożliwe z przyczyn technologicznych lub nieuzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych.

o sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z selektywnej zbiórki będzie podejmowana przez gminę bezpośrednio lub pośrednio w zależności od funkcjonującego na terenie gminy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Kolejnym zadaniem w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, które gmina ma obowiązek zrealizować, to objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Wdrożenie tego systemu jest częścią składową zadania własnego gminy, polegającego na zapewnieniu utrzymania czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania. W dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi do obowiązkowych zadań własnych gmin należało zapewnienie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. W przypadku tych właścicieli, którzy nie zawarli umów na odbieranie odpadów komunalnych, gmina była zobowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych, przy czym kosztami wykonania tego zadania organ wykonawczy gminy obciążał właściciela nieruchomości w formie decyzji administracyjnej. Źródłem wiedzy o właścicielach, którzy nie zawarli umowy na odbieranie odpadów komunalnych, była prowadzona przez gminę ewidencja umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, tworzona na podstawie informacji przekazywanej przez prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[377]. W rzeczywistości organizacja odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dotyczyła więc sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie wykonywał przypisanych mu przez ustawodawcę obowiązków. W nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi gminy są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Jest to obligatoryjny obowiązek gminy. Rada gminy może postanowić także o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne[378], a więc jest to jej uprawnienie, nie obowiązek. Uchwała ta może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości, na których jest prowadzony określony rodzaj działalności[379]. Przypomnijmy, na etapie wdrażania w 2013 r. nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wójt, burmistrz lub prezydent miasta był zobowiązany zorganizować przetarg, który mógł obejmować samo odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych[380]. Ustawa nie

[377] Art. 3 ust. 3 pkt 3 i art. 9a (obecnie uchylony) u.u.c.p.g.
[378] Zob. art. 6c u.u.c.p.g.
[379] Art. 6c ust. 3 u.u.c.p.g.
[380] Zob. art. 6d ust. 1 u.u.c.p.g.

dopuszczała innego niż przetarg sposobu wyboru podmiotu świadczącego te usługi[381]. Obecnie[382] – jak już wzmiankowano – organ wykonawczy gminy jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Ustawodawca odstąpił tym samym od zasady, że spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, na zlecenie gminy w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu[383]. Natomiast w przypadku gdy rada gminy w drodze uchwały postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie takich odpadów. Przepis art. 6c ust. 2a u.u.c.p.g. został dodany, a art. 6d ust. 1 tej ustawy zmieniony w sposób umożliwiający gminom zastosowanie wszystkich trybów zamówień publicznych. Co istotne, art. 6c ust. 1 u.u.c.p.g. stanowi o udzieleniu zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ustawy, nie ograniczając jednocześnie tego przepisu wyłącznie do ust. 1 (dotyczącego terenów zamieszkałych) czy ust. 2 i 2a (dotyczącego terenów niezamieszkałych). Ponadto art. 6d stanowi o udzieleniu zamówienia, a nie przetargu. Ustawa Prawo zamówień publicznych definiuje, że przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, co odnosi się do wszystkich trybów przewidzianych w u.p.z.p. Ustawodawca uregulował tym samym wprost sytuację właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości niezamieszkałych określając, kiedy należy przeprowadzić przetarg, a kiedy można udzielić zamówienia *in-house*. W art. 6c u.u.c.p.g. wyraźnie zostały rozgraniczone nieruchomości zamieszkałe od nieruchomości niezamieszkałych. Ustawodawca dostrzega różnicę pomiędzy tymi nieruchomościami. Przez ustawodawcę zauważone jest także istnienie nieruchomości mieszanych, m.in. w art. 6j ust. 4-5 u.u.c.p.g., dotyczącym opłat za go-

[381] Jedyny przypadek, w jakim gmina mogła zlecić odbieranie odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki, został określony w art. 6f ust. 2 u.u.c.p.g. Dotyczył on sytuacji, gdy nastąpiło rozwiązanie umowy na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotem wyłonionym w drodze przetargu i istniała konieczność zapewnienia świadczenia odbierania odpadów komunalnych do czasu rozstrzygnięcia przetargu, który to przetarg wójt, burmistrz lub prezydent miasta był zobowiązany zorganizować niezwłocznie. Przepis ten został uchylony. Za niezorganizowanie przetargu (obecnie za nieudzielenie zamówienia publicznego w przedmiotowym zakresie) groziła kara od 10 000 do 50 000 zł (zob. art. 9z ust. 4 u.u.c.p.g.).

[382] Takie rozwiązanie prawne zostało wprowadzone ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw.

[383] Art. 6e u.u.c.p.g. został uchylony ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw.

spodarowanie odpadami komunalnymi, a pomimo to ustawodawca nie reguluje wprost trybu, jakim należy objąć odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości mieszanych. Pozostawia decyzję co do trybu, jakim należy objąć te nieruchomości gminom, dopuszczając tym samym objęcie nieruchomości mieszanych zarówno instytucją *in-house* wraz z nieruchomościami zamieszkałymi, jak i objęcie ich przetargiem wraz z nieruchomościami niezamieszkałymi[384].

W kontekście powyższych rozważań pojawia się pytanie, czy samorządowe zakłady budżetowe działające w ramach osobowości prawnej gminy[385] powinny zostać przekształcone w osobę prawną (spółkę prawa handlowego) lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną (spółkę osobową), by mogło być im udzielone zamówienie publiczne na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Samorządowy zakład budżetowy nie mógł ubiegać się o zamówienie w ramach przetargu, nie może także ubiegać się o zamówienie *in-house*. Samorządowy zakład budżetowy utworzony przez gminę nie może zawrzeć umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego z tą gminą. Nie spełnia tym samym kryteriów definicji wykonawcy z u.p.z.p.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że z opublikowanego Raportu Prezesa Ochrony Konkurencji i Konsumentów w lutym 2012 r. gminy prowadziły działalność na rynku odbierania i zagospodarowania odpadów w formie zakładu budżetowego lub innej gminnej jednostki organizacyjnej (nie prowadzonej w formie spółki kapitałowej), jednoosobowej spółce kapitałowej (należącej w 100% do gminy), spółce, w której gmina posiadała pakiet kontrolny (51%) lub udziały mniejszościowe. Gminy realizowały to zadanie także w formie związku międzygminnego. Jak wynika z raportu Prezesa Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zdecydowana większość podmiotów gospodarczych powiązanych z gminą działała jako spółka gmina, czyli jednoosobowa spółka kapitałowa – w prawie 60% przypadków. Ponad jedna czwarta podmiotów prowadzących działalność gospodarczą zaliczana była do samorządowych zakładów budżetowych lub jednostek organizacyjnych gminy. Pakiet kontrolny w spółce gmina posiadała w 4% przypadków, a udziały gminy w spółce bez pakietu kontrolnego były równie rzadką

[384] Wyrok KIO z dnia 7 lutego 2017 r., KIO 96/17.

[385] Gmina nie może udzielić zamówienia publicznego na podstawie umowy własnej jednostce organizacyjnej (por. wyrok SN z 15 września 2009 r., II UK 416/08, ONSA). Na podstawie uregulowań ustawy o gospodarce komunalnej gminy dysponują rozległymi możliwościami w zakresie organizowania wykonywania zadań za pomocą zależnych struktur organizacyjnych (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, spółki gminne – zob. K. Horubski, *Wykonywanie zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego a stosowanie przepisów o udzielaniu zamówień publicznych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 10, s. 7-16).

sytuacją – ok. 12% przedsiębiorstw. Zatem w prawie 90% przypadków gmina posiadała pełną kontrolę decyzyjną nad przedsiębiorstwem[386].

Co również istotne, gmina musi zdecydować, czy udzieli zamówienia publicznego, odpowiednio: na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Czy zorganizuje przetarg wyłącznie na odbieranie, czy zarówno na odbieranie, jak i zagospodarowanie odpadów komunalnych. W przypadku podmiotu, któremu udzielono zamówienia publicznego czy wyłonionego w przetargu, czyli w konsekwencji działającego na podstawie umowy z gminą sposób postępowania z odpadami komunalnymi odebranymi od właścicieli nieruchomości będzie uzależniony od zakresu przedmiotowego udzielonego zamówienia publicznego (rodzaju przetargu) i od umowy zawartej z gminą. Z kolei w przypadku podmiotu odbierającego odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości[387] podmiot ten swobodnie podejmuje decyzję co do wyboru instalacji, do której przekaże odebrane odpady, z uwzględnieniem wymagań wynikających z mocy prawa[388].

W ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gminy ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji[389]. Ustalając selektywne zbieranie odpadów komunalnych, gminy tworzą

[386] Zob. Raport Prezesa UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych,* luty 2012, s. 79-80.

[387] Dotyczy nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, o ile rada nie objęła ich zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych.

[388] Czyli dotyczących przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, odpadów zielonych do regionalnej instalacji. Jeżeli postępowanie z tymi odpadami nie będzie objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, pozostanie poddane regułom wolnego rynku, w tym konkurencji. Inaczej będzie w sytuacji, gdy gmina obejmie tym systemem nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Wówczas konkurencja w tym obszarze będzie odbywać się, podobnie jak w przypadku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, na etapie przetargu.

[389] W kontekście przytoczonej w rozdziale II ustawowej definicji selektywnego zbierania odpadów pewną niekonsekwencją ustawodawcy jest zaliczenie do frakcji odpadów objętej selektywną zbiórką opakowań wielomateriałowych, które ze względu na swój skład nie charakteryzują się takimi samymi właściwościami i charakterem. Ustanowienie selektywnego zbierania odpadów powinno być tożsame z określeniem zakresu tego zbierania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Tymczasem tak nie jest. Mówiąc o ustanowieniu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ustawodawca wskazuje wymienione powyżej frakcje, podczas gdy szczegółowe upoważnienie dla rady gminy do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań w zakresie prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych odnosi się w szczególności do powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów zielonych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a u.u.c.p.g. (zob. art. 4 ust. 2 pkt 1 ppkt a) u.u.c.p.g.). Zob. też na temat uwarunkowań prawnych i technicznych dotyczących gminnych systemów – obowiązku prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów,

punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie. Tak jak już wzmiankowano, nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w 2014 r. ustawodawca doprecyzował przepis dotyczący tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przypomnijmy, punkty te powinny zapewnić przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte bakterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a u.u.c.p.g. Gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami. Z literalnego brzmienia przyjętej w tym zakresie regulacji prawnej wynika, że gmina tworzy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Rozsądnym rozwiązaniem wydaje się, by wyznaczenie przez gminę punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych nastąpiło w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na usługę odbierania (bądź odbierania i zagospodarowania) odpadów komunalnych. Oznaczałoby to jednocześnie powierzenie ich utworzenia i obsługi w ramach realizacji tej usługi odrębnym od gminy podmiotom. Zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych przynajmniej potencjalnie stanowi źródło dochodu. Podmiot, który będzie świadczył usługę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, powinien planowanym z tego tytułu zyskiem (pochodzącym ze sprzedaży surowców wtórnych) podzielić się z gminą, uwzględniając go w cenie oferty składanej w postępowaniu przetargowym na wykonanie tego zadania. Gmina ma prawo wyboru sposobu, za pomocą którego zorganizuje i będzie prowadziła punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Może w tym zakresie skorzystać ze wszystkich sposobów realizacji zadań komunalnych przewidzianych w ustawie o gospodarce komunalnej (wymienione zostały w art. 2 i 3 tej ustawy). Na tych samych zasadach gmina ma prawo wyboru podmiotu odbierającego odpady z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nie ma obowiązku wyłaniania go w drodze przetargu. Może powierzyć wykonanie tego zadania samorządowemu zakładowi budżetowemu lub spółce komunalnej albo zawrzeć umowę z podmiotem „prywatnym" z zastosowaniem procedur wymienionych w art. 3 ust. 1 u.g.k. Ważne jest jednak, by podmiot ten dysponował stosownym zezwoleniem z zakresu gospodarki odpadami. Na marginesie należy wskazać, że zbieranie odpadów wyłącznie w punkcie

odpowiednio: M. Górski, B. Kozłowska, *Wymagania dotyczące systemów gminnych – obowiązek prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów,* [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin…*, s. 103-121.

selektywnego zbierania odpadów nie spełnia wymogu zorganizowania przez gminę odbierania odpadów komunalnych wprost od właścicieli nieruchomości. Punkty selektywnego zbierania odpadów mają za zadanie jedynie wspomóc organizację selektywnego zbierania odpadów na terenie gminy. Nie mogą natomiast zastąpić odbierania odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę wyłonionego w zamówieniu publicznym wprost od właściciela nieruchomości (w tradycyjnym modelu pojemnikowym lub workowym).

Należy wyraźnie podkreślić, że rynek zagospodarowania odpadów komunalnych selektywnie zebranych ustawodawca pozostawił działaniu reguł konkurencji. Każdy podmiot, który uzyska wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także posiada zezwolenie na zbieranie i transport odpadów komunalnych, może stworzyć na terenie gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Warunkiem będzie posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, na której zamierza taki punkt stworzyć, a także uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia oraz spełnienie wymogów prawa budowlanego. Brak podstaw prawnych do likwidacji funkcjonujących dotychczas punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stworzonych przez prywatnych przedsiębiorców. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę należy uznać za słuszne, mimo że z punktu widzenia ekonomicznego jest ono dla samej gminy niekorzystne, gdyż pozbawia ją ewentualnych dochodów z tytułu sprzedaży potencjalnych surowców wtórnych wyprodukowanych z odpadów opakowaniowych. Gmina musi konkurować z podmiotami prywatnymi prowadzącymi działalność w powyższym zakresie o odpady pochodzące z selektywnego zbierania.

Co istotne, budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz organizacja przez gminę rynku odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych ma na celu wypełnienie wymagań unijnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Warto przypomnieć w tym miejscu, że gminy ponoszą odpowiedzialność za ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania: do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.[390] Ponadto – tak jak to już wcześniej wzmiankowano – gminy są zobowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r.:

[390] Do dnia 16 lipca 2013 r. wymagany poziom ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania wynosił do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. Doprecyzowano w formie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. z 2017 r., poz. 2412).

– poziom recyklingu i przygotowana do ponownego użycia i odzysku innymi metodami następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
– poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne opadów budowlanych i rozbiórkowych[391] w wysokości co najmniej 70% wagowo[392].

W tym kontekście ważne jest określenie właściwego sposobu wyznaczenia masy odpadów dla poszczególnych gmin w odniesieniu do każdej ze wspomnianej frakcji odpadów. Należy także podkreślić, że osiągnięcie wskazanych celów ustawowych nie zostanie zapewnione wyłącznie przez selektywne zbieranie odpadów. Zdecyduje o tym dopiero dalsze przetwarzanie odpadów. Oznacza to konieczność wcześniejszego niż wynika z powyższych regulacji prawnych zebrania odpadów komunalnych, by mogły być one następnie przetworzone w celu osiągnięcia w ustawowym terminie wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami wskazanych powyżej frakcji odpadów komunalnych. W tym kontekście zbieranie odpadów w sposób selektywny ma istotne znaczenie[393]. Głównym celem takiego zbierania jest obniżenie kosztów przetwarzania odpadów w procesach: przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innego niż ponowne użycie, w tym: recyklingu, recyklingu organicznego, odzysku energii a ostatecznie kosztów unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Może wpłynąć to na efektywność[394] gospodarowania odpadami komunalnymi, powodując obniżenie całkowitych kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych

[391] Stanowiących odpady komunalne – doprecyzowano w art. 1 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

[392] Doprecyzowano w formie Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2167). Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktów (Dz. U. z 2016 r., poz. 1478 z późn. zm.) przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić odzysk, a w szczególności recykling, odpadów takiego samego rodzaju jak odpady powstałe z produktów wprowadzonych przez niego na terytorium kraju. Z kolei w świetle art. 17 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1863 z późn zm.), zwanej dalej ustawą o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowym, wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewniać odzysk, w tym recykling odpadów. Obowiązek ten wykonuje samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, której zlecił jego wykonanie. Wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany także prowadzić publiczne kampanie edukacyjne. Zgodnie z art. 40a ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowym, przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, jest obowiązany pobrać opłatę recyklingową od nabywającego lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Opłaty recyklingowej nie pobiera się od nabywającego bardzo lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Przepis ten dotyka bezpośrednio mieszkańców gminy jako konsumentów.

[393] Selektywne zbieranie odpadów jest obowiązkiem wytwórcy (zob. art. 23 u.o.).

[394] Dotyczy to zarówno efektywności ekologicznej, przez którą należy rozumieć (wymierne) efekty ekologiczne uzyskane przy realizacji celów stawianych gospodarowaniu odpadami komunalnymi, a także

w sposób zapewniający osiągnięcie efektu ekologicznego (celów ustawowych). Zadanie to będzie niewątpliwie trudne do zrealizowania w kontekście: nieuniknionego wzrostu kosztów selektywnego zbierania, odbierania i transportu odpadów, szerokiego zakresu rodzajów odpadów komunalnych objętych ustawowym obowiązkiem selektywnego zbierania, ograniczonej liczy dostępnych i opłacalnych ekonomicznie procesów przetwarzania[395].

Od 1 stycznia 2012 r. na gminie spoczywa obowiązek prowadzenia działań informacyjnych[396] i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty gminy udostępniają w szczególności informacje o: podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, miejscach zagospodarowania przez te podmioty odebranych od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na zlecenie gminy, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych.

Gminy dokonują wreszcie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Analiza ta powinna umożliwić weryfikację możliwości technicznych i organizacyjnych gminy związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, potrzeb inwestycyjnych, kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Ma również dostarczyć informacji o liczbie mieszkańców (właścicieli nieruchomości), którzy nie wykonują obowiązków określonych w ustawie, a także ilości

efektywności ekonomicznej, która oznacza zrealizowanie celów stawianych gospodarowaniu odpadami komunalnymi, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci", czyli na koszt wytwórcy tych odpadów.

[395] Zob. szerzej na ten temat: B. Maksymowicz, *Selektywne zbieranie odpadów komunalnych w kontekście efektywnego gospodarowania odpadami komunalnymi,* [w:] B. Kozłowska (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Budowa gminnych systemów*, Poznań 2012, s. 167-177.

[396] W tym celu wykorzystane są przez administrację publiczną informacyjne instrumenty indywidualne i generalne. Administracja nie musi sama angażować się w upowszechnianie informacji. Może ona zapłacić za działania w powyższym zakresie innym, czyli może skorzystać z posiadanych zasobów finansowych. J. Supernat wskazuje cztery faktyczne uwarunkowania czy determinanty stosowania przez administrację publiczną informacyjnych instrumentów działania: liczbę informowanych osób, stopień społecznego zainteresowania informacją, treść informacji oraz stopień społecznej akceptacji administracji publicznej. W omawianym przypadku wskazać należy dodatkowo na uwarunkowanie prawne, jakim jest obowiązek prowadzenia działań informacyjnych przez gminę w przedmiotowym zakresie. Zob. szerzej na temat informacyjnych instrumentów działania administracji publicznej: J. Supernat, *Instrumenty działania…*, s. 73-95.

odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania przeznaczonych do składowania. Mówiąc ogólnie, analiza jest źródłem informacji niezbędnych do stworzenia prawidłowo funkcjonującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Jest oczywiste, że dla wykonania zadań publicznych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi organy podmiotu administracji publicznej musiały zostać wyposażone w odpowiednie środki działania, czyli kompetencje[397].

Należy podkreślić, że realizując zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, gmina na podstawie upoważnień ustawowych generalnych lub szczegółowych uczestniczy w tworzeniu porządku prawnego, w szczególności stanowiąc akty prawa miejscowego[398]. Zagadnienie to zostanie poddane szczegółowej analizie na etapie analizy sytuacji prawnej gminy jako organizatora systemu. W tym miejscu należy jedynie podkreślić, że katalog uchwał rady gminy w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi jest zdecydowanie bardziej poszerzony[399].

Przy wykonywaniu zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi organy gminy nie posiadają wyłączności kompetencji. Występują tu liczne więzi kompetencyjne pomiędzy organami gminy a województwa. Ponadto wymagania, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, określa w formie rozporządzenia minister środowiska, a nie, jak dotychczas, rada gminy. Przypisane jej w tym obszarze zadania (sprawy) nie podlegają zatem wyłącznie weryfikacji pod kątem legalności działania. W sferę samodzielności gminy wkraczają organy samorządu województwa oraz minister właściwy ds. środowiska. Gmina nie pozostaje podmiotem, który jest zadaniowo i kompetencyjnie samowystarczalny, samodzielny, wchodzący w stosunki ustrojowe z innymi podmiotami na zasadzie dobrowolności.

[397] Co istotne, sejmik województwa był zobowiązany uchwalić, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, zaktualizowany wojewódzki plan gospodarki odpadami. W uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi uwzględnia się funkcjonujące na terenie województwa instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które w dniu wejścia w życie ustawy spełniają wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W przypadku zakończenia budowy instalacji spełniającej wymagania dotyczące regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, instalację tę uwzględnia się w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami lub dokonuje się zmiany w tej uchwale (zob. art. 16 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Z kolei rada gminy ma obowiązek dostosować do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu (zob. art. 4 ust. 3 u.u.c.p.g.).

[398] Z. Bukowski, *Władztwo uchwałodawcze rad gmin w zakresie budowy systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie*, [w:] B. Kozłowska (red.), *op. cit.*, s. 109-120.

[399] Na co wskazano w rozważaniach dotyczących regulacji prawnych gospodarowania odpadami komunalnymi.

Scharakteryzowane powyżej obowiązkowe zadania własne gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi to po prostu zadania państwowe, które ustawodawca zdecydował się zdecentralizować. Gmina wykonuje je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Należy podkreślić, że sam fakt wykonywania przez gminę tych zadań stanowi niewątpliwie przejaw decentralizacji, którą ujmuje się przede wszystkim jako samodzielność podmiotu. Samodzielność ta może przejawiać się w różnych sferach jej stosowania. W tej części rozważań należy wskazać na samodzielność publicznoprawną, oznaczającą samodzielne wykonywanie zadań publicznych. Powyżej zasygnalizowano jednak sytuacje, w których samodzielność gminy jako wykonawcy zadań własnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest istotnie ograniczona, co przejawia się zarówno w ścisłej zależności gminy od samorządu województwa, jak również od organów administracji rządowej. Samodzielność w zakresie wykonywania zadań publicznych należy uznać przy tym za podstawowy aspekt samodzielności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście należy podkreślić, że warunkiem istnienia samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej jest samodzielność majątkowa i finansowa. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której gmina miałaby w sposób samodzielny wykonywać nałożone na nią zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi bez niezbędnego w tym celu majątku. Należy nawet stwierdzić, że samodzielność gminy zależy w sposób istotny od posiadanego mienia. Z samodzielnością majątkową ścisły związek ma tzw. samodzielność finansowa, której upatruje się w zapewnieniu gminie dochodów pozwalających na realizację przypisanych jej zadań i pozostawieniu jej względnej swobody kształtowania wydatków. W tym kontekście należy wskazać także na samodzielność podatkową, która oznacza prawo ustalania podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą. Należy podkreślić, że samodzielność działania gminy jest zawsze związana przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi wydaje się ono wyjątkowo duże.

Analizując zadania jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy, należy odnieść się także do zasady pomocniczości, która została uwzględniona w preambule do Konstytucji RP[400]. Ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

[400] Jak już podkreślono w I rozdziale, oznacza to, że jest ona elementem polskiego porządku prawnego, stanowi o obowiązkach i zadaniach państwa. Zgodnie z zasadą pomocniczości rola państwa ma pomocniczy charakter w tym sensie, że ma stanowić instrument realizacji celów jednostek i społeczności. Zasada pomocniczości wymaga zatem takiego porządku gospodarczego, w którym współdziałający ze sobą w procesie gospodarczym ludzie mają wpływ na rozwój gospodarczy. Państwo zaś jest zobowiązane stosować środki wspierające gospodarkę jedynie w wymiarze niezbędnego minimum, gdyż nie może swymi działaniami ograniczyć „nienaruszalnej" samodzielności, wolności i indywidualności aktywności jednostek. W świetle tej zasady podmioty publiczne mogą podjąć zarobkową działalność gospodarczą dopiero wtedy, gdy inne, tj. prywatnoprawne podmioty gospodarcze nie są w stanie zaspokoić określonych potrzeb ogólnospołecznych. Działalność gospodarcza podmiotów publicznych ma być skierowana przede wszystkim na wspieranie prywatnych inicjatyw gospodarczych w wymiarze niezbędnego minimum, a zasada

oraz niektórych innych ustaw, przypisując gminie zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, przynajmniej w części dotyczącej zorganizowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, naruszą tę zasadę. Należy bowiem podkreślić, że w dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi model rynku usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Polsce oparty o konkurencję na rynku doprowadził do rozwoju wielu prywatnych przedsiębiorców, którzy ponieśli znaczne nakłady na rozwój selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Standard świadczonych w tym zakresie usług przez te podmioty nierzadko spełniał standardy europejskie, wynikające z dyrektyw europejskich. Zjawisko to należy oceniać pozytywnie. Prawda jest natomiast taka, że rynek zagospodarowania odpadów komunalnych, w ramach dotychczas obowiązującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, nie rozwijał się w naszym kraju w wystarczającym stopniu, większość odpadów komunalnych było unieszkodliwianych poprzez składowanie. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przy pomocy podległych mu służb, na podstawie uzyskanej w ramach wymiany informacji w Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN) w marcu 2010 r. oraz raportu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)[401], porównał sytuację w tym zakresie w Polsce z organizacją rynków odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych w piętnastu wybranych krajach Unii Europejskiej oraz w Norwegii i USA. Z Raportu Prezesa UOKiK wynika, że w krajach tych funkcjonują 3 modele rynku odbierania odpadów komunalnych:

- model rynku zamkniętego – model, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez gminy[402] w oparciu o zakłady budżetowe lub spółki komunalne,
- model konkurencji o rynek – model, w którym gospodarka komunalna realizowana jest przez operatorów komunalnych lub/i prywatnych wybieranych co kilka lat w drodze konkursu lub przetargu,
- model konkurencji na rynku – model, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez operatorów wybieranych przez właścicieli nieruchomości, czyli wytwórców odpadów. Model konkurencji na rynku występuje zawsze jako element systemu „mieszanego", w którym gminy mają możliwość przejścia z modelu konkurencji na rynku do modelu konkurencji o rynek lub odwrotnie.

pomocniczości ma podwójny charakter. Z jednej strony uzasadnia uczestnictwo państwa w obrocie gospodarczym, jeżeli w inny sposób nie można zaspokoić potrzeb społecznych, a z drugiej strony uniemożliwia przejęcie przez państwo tych zadań, które mogą być zrealizowane zwłaszcza przez prywatnych przedsiębiorców. Tym samym zasada ta konstytuuje odrębność osoby ludzkiej i jej pierwszeństwo w życiu gospodarczym (K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze…*, 2011, s. 61-63).

[401] Informacje z raportu OECD (stan na 1998 r.) wykorzystano w tych przypadkach, w których nie było możliwości ich pozyskania w inny sposób. Zob. Raport Prezesa UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, luty 2012, s. 55-66.

[402] Pojęcie gminy oznacza w tym przypadku gminę lub inną podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, odpowiednią dla danego kraju.

Finansowanie modelu zamkniętego oraz modelu konkurencji o rynek odbywa się zwykle za pośrednictwem gmin, które pobierają podatki lub opłaty *quasi*-podatkowe[403]. Finansowanie w modelu konkurencji na rynku odbywa się poprzez opłaty pobierane przez operatorów bezpośrednio od wytwórców odpadów, z którymi zawarli umowy. Gminy nadzorują przy tym wywiązywanie się zarówno operatorów, jak również wytwórców odpadów, z ich obowiązków, określonych w ustawach i aktach prawa miejscowego. Z informacji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że we wszystkich krajach utrzymanie czystości i porządku jest obowiązkiem gmin. Gminy nie są jednak właścicielami odpadów, „władają" nimi w tym sensie, że organizują system ich odbierania i zagospodarowania na swoim terenie[404]. W zdecydowanej większości krajów nie dopuszcza się gospodarki odpadami komunalnymi w oparciu o model konkurencji na rynku. Dotyczy to 12 spośród 17 zbadanych krajów: Czech, Danii, Estonii, Hiszpanii, Litwy, Niemiec, Norwegii, Słowacji, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch. W mniejszości badanych krajów dopuszczalna jest konkurencja na rynku: USA, Bułgarii, Finlandii, Irlandii i na Węgrzech[405]. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podkreślał w tym raporcie m.in., że jedną z istotnych wad modelu konkurencji o rynek jest jego podatność na korupcję, która nadal stanowi w Polsce poważny problem społeczny, oraz ryzyko szantażu kontraktowego (ang. *hold up problem*). Operator wyłoniony w przetargu może szantażować gminę zaprzestaniem (zawieszeniem) działalności. Jest to problem realny, o czym świadczą doświadczenia Neapolu. Należy spodziewać się, że ryzyko to w Polsce wzrośnie w miarę postępowania koncentracji na rynku odbierania odpadów komunalnych. Jest bardzo prawdopodobne, że po przejściu gmin do modelu konkurencji o rynek tego typu działalnością w niedalekiej przyszłości zajmować się będzie niewielka liczba podmiotów (poza spółkami komunalnymi i samorządowymi zakładami budżetowymi)[406].

Prowadząc dalsze rozważania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi jako zadania publicznego, warto zwrócić uwagę na „Model zadań samorządu terytorialnego" stworzony przez I. Skrzydło-Niżnik. Autorka zwraca uwagę m.in. na pewne kryteria, którymi posługuje się ustawodawca, przypisując zadania publiczne poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, w tym różnicując je na zadania

[403] Wyjątkiem są Węgry, gdzie nawet w przypadku wyboru operatora w przetargu opłaty pobierane są całkowicie lub częściowo bezpośrednio przez operatorów.

[404] Wyjątkiem są Czechy i Niemcy, gdzie niektóre gminy przypisują sobie własność wszystkich odpadów i nie dopuszczają konkurencji nawet na rynku surowców wtórnych, takich jak papier, tworzywa sztuczne, metal.

[405] Zob. szerzej na ten temat: Raport Prezesa UOKiK, *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, luty 2012, s. 57-58.

[406] Zob. Raport Prezesa UOKiK…, s. 58-60.

własne i zlecone[407]. Jak zauważa I. Niżnik-Skrzydło, każda jednostka samorządu terytorialnego działa w imię ustawowo wyodrębnionej dla niej kategorii interesu publicznego, gminnego, ponadgminnego czy regionalnego. Zasadą jest nieprzypisywanie gminie zadań ponadgminnych i regionalnych, których ustawodawca nie przydzielił wprost żadnemu podmiotowi samorządu terytorialnego. Jednostce samorządu terytorialnego przysługuje domniemanie adekwatnych względem jej charakteru zadań samorządu terytorialnego, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Gmina, podejmując działania w interesie publicznym, powinna się kierować potrzebami i wymogami danej społeczności lokalnej. Wynika to z samej normatywnej konstrukcji gminy jako korporacji publicznoprawnej o charakterze terytorialnym. Tak jak już

[407] Zgodnie z poglądem wyrażanym przez I. Skrzydło-Niżnik każdy z rodzajów jednostki samorządu terytorialnego posiada swoiste dla siebie, adekwatne względem potrzeb wspólnoty przypisane mu ustawą zadania publiczne i z ustrojowego punktu widzenia traktowane łącznie zadania publiczne stanowią sumę, a nie system zadań publicznych. Model ten odnosi się zatem do pewnej sumy zadań jednostek samorządu terytorialnego. Czynnikami porządkującymi ten sumaryczny model są zasady, które kreował ustrojodawca w celu określenia sposobu przypisywania zadań publicznych poszczególnym rodzajom jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady wykonywania tych zadań. Model ten przypisuje gminie, powiatowi, samorządowi województwa, zgodnie z kryteriami ustawowymi, adekwatne do nich zadania publiczne (i w tym znaczeniu jest statyczny). Jednakże zawarta w normach ustawowych możliwość wzajemnego przekazywania (na podstawie porozumień administracyjnych) zadań publicznych do wykonania w obrębie jednostek samorządu terytorialnego dynamizuje ten model od strony faktycznego wykonawstwa i odpowiedzialności za to wykonanie. W ten sposób określony został model zadań samorządowych w ujęciu wąskim, czyli odnoszącym się do zadań własnych, które służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Model zadań samorządu terytorialnego w szerokim tego słowa znaczeniu obejmuje zadania własne i zadania zlecone gminy, powiatu, samorządu województwa. Zadania zlecone z mocy ustawy to wybrany przez ustawodawcę według pewnych kryteriów (uzasadnione potrzeby państwa) fragment zadań publicznych z systemu zadań państwowych. W zakresie wykonywania zadań zleconych z mocy ustawy ograniczona jest samodzielność jednostki samorządu terytorialnego względem państwa, a co za tym idzie, administracji rządowej, a także samodzielność jednostki samorządu terytorialnego względem pozostałych jednostek, gdyż z uwagi na fakt wykonywania zadań zleconych ustawodawca może wprowadzić więzi ustrojowe między podmiotami samorządu, związane z wykonywaniem tych zadań. Skrzydło-Niżnik stawia tezę, że samotność ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego, interpretowana na gruncie ustaw ustrojowych, determinuje prawną i faktyczną odrębność tych podmiotów przy wykonywaniu zadań własnych. Nie można mówić o samotności ustrojowej tych podmiotów względem państwa czy administracji rządowej, tu bowiem występują więzi o charakterze obligatoryjnym typu: stosunek weryfikacyjnego nadzoru (tylko i wyłącznie kryterium legalności działania), kontroli, stosunek uprawniająco-zobowiązujący w przedmiocie finansowania zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Samotność zadaniowa w zakresie zadań własnych jest przełamana postanowieniami w ustawach materialnych prawa administracyjnego. Samotność ustrojowa w zakresie zadań zleconych znajduje swoje istotne ograniczenia na gruncie zarówno ustaw ustrojowych, a także w dużym stopniu na gruncie ustaw materialnoprawnych. Na tym tle I. Skrzydło-Niżnik stawia pytanie o prawidłowość zastosowanej przez ustawodawcę techniki legislacyjnej. Prawidłowość regulacji, odnoszącej się do zadań zleconych z mocy ustawy, nie budzi większych wątpliwości. Narzucona w przypadku wykonywania zadań własnych obligatoryjność powiązań ustrojowych, kompetencyjnych tak długo jest do przyjęcia, jak długo mieści się w ramach wyjątku od zasady uzasadnionego prawnie wymiernym i istotnym kryterium, pozwalającym na rezygnację z dobrowolnego charakteru powiązań ustrojowych między jednostkami samorządu terytorialnego (zob. szerzej na temat pozytywno-prawnego modelu zadań samorządu terytorialnego i instrumentów prawnych służących ich wykonaniu: I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit*., s. 419-447).

wcześniej wzmiankowano, korporacja ta została powołana do życia w celu realizacji właśnie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, o ile nie są zastrzeżone do kompetencji innych podmiotów[408].

Równie ciekawe ustalenia dotyczące oddziaływań między jednostkami samorządu terytorialnego zawiera opracowanie P. Lisowskiego *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*. Przeprowadzona w tej pracy analiza pozwala nie tylko szacować rozmiary relacji strukturalnych między wykonującymi administrację publiczną, ale zidentyfikować występujące w tym zakresie typy, stwarzając zarazem możliwość wskazania tych z nich, które są charakterystyczne właśnie dla samorządowych relacji strukturalnych,w tym także w randze układów organizacyjnych[409]. Z punktu widzenia niniejszych rozważań szczególnie interesujące są ustalenia dotyczące samorządowych relacji strukturalnych makrozewnętrznych[410]. Autor zwraca w nich uwagę m.in. na to, że w ustawach ustrojowych brakuje unifikacji w podejściu do interakcji ustrojowych między korporacjami terytorialnymi. Skoro w Konstytucji RP nie wprowadzono unormowań bezpośrednio specjalizujących się w standaryzowaniu przebiegu ustrojowych relacji między jednostkami samorządu terytorialnego, a w szczególności nie zdecydowano się na wprowadzenie do Konstytucji RP przepisów dotyczących „sposobu" oraz „przypadków" dokonywania „kontroli administracyjnej społeczności lokalnych" (w warunkach samorządowych relacji strukturalnych makrozewnętrznych), to regulacje o takim przeznaczeniu zaczynają się i kończą na poziomie ustawy. Zdaniem P. Lisowskiego nie ulega wątpliwości, że samorządowe ustawy ustrojowe są predysponowane do wprowadzania unormowań dotyczących ustrojowych interakcji między korporacjami terytorialnymi. Skoro w sprawie zakazu nadzorowania i kontroli Konstytucja RP nie podejmuje tej problematyki, to samorządowe ustawy ustrojowe zawierają przepisy odnoszące się do tych kwestii[411]. Dokonane w tym opracowaniu ustalenia potwierdzają, że samotność ustrojowa nie separuje od siebie jednostek samorządu terytorialnego. Autor stwierdza brak systemowych unormowań w samorządowych ustawach ustrojowych, które kompleksowo i czytelnie pozytywnie/negatywnie

[408] I. Skrzydło-Niżnik zwraca przy tym uwagę na fakt, że pojęcie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym związane jest z imperium (władztwem administracyjnym), którym na podstawie wyraźnie upoważniającej normy dysponuje podmiot administracji publicznej, a pojęcie zadań publicznych – z pojęciem dominium, czyli układem uprawnień właścicielskich (zob. I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 428-429).

[409] P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym,* Wrocław 2013, s. 521.

[410] *Ibidem*, s. 397-458.

[411] W tym zakresie wyróżnia się ustawa o samorządzie województwa. W jej art. 4 ust. 2 przesądzono o tym, że „Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru i kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym". Ponadto: „Zakres samodzielności samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy" (art. 4 ust. 1). Z kolei w ustawie o samorządzie powiatowym nie ma odpowiednika art. 4 ust. 2 u.s.w., jest natomiast przepis „Zadania powiatu nie naruszają zakresu działania gminy" (art. 4 ust. 6 u.s.p.).

wyznaczałyby przebieg interakcji w randze samorządowych relacji strukturalnych makrozewnętrznych[412].

Z kolei M. Kulesza[413] twierdził, że zaakceptowanie poglądu o odrębności celów lokalnych od celów ogólnopaństwowych i o konieczności uwzględnienia ich swoistości w obrocie prawnym i w systemie zarządzania jest równoznaczne z podmiotowym widzeniem władzy terytorialnej. Nie jest to sprzeczne z jednoczesnym ujmowaniem układów lokalnych jako subsystemów układu ogólnopaństwowego, w ramach których następuje realizacja pewnych celów o charakterze ogólnopaństwowym (na zasadzie decentralizacji lub dekoncentracji). Ponadto M. Kulesza[414] wskazał wyraźnie, że dla samorządu terytorialnego charakterystyczne jest wydzielenie prawne (odrębność statusu) jednostki terytorialnej – gminy. Następnie autor uzasadnił[415], że wydzielenie to jest oznaką uznawania odrębności prawnej interesu lokalnego. Reprezentując interesy lokalne, organy ustrojowe gminy nie wiążą potrzeb terenu z celami i zadaniami ogólnopaństwowymi, lecz działają wyłącznie na rzecz zaspokojenia potrzeb i interesów miejscowej społeczności, której są reprezentantem. To „kojarzenie interesów" odbywa się przez

[412] Zdaniem P. Lisowskiego należałoby w związku z tym opanować i uporządkować ich przebieg, nie wyłączając ich dopuszczalności. Sposób konstruowania jednostek samorządu terytorialnego oraz właściwości konstrukcyjne ich samotności ustrojowej wyraźnie reglamentują skalę i przebieg znajdujących zastosowanie samorządowych relacji strukturalnych makrozewnętrznych. Brak warunków do wykorzystywania w tym zakresie kierownictwa (skoro zachodzi w układzie wewnętrznym) oraz nadzoru organizacyjnego. Ustawodawca nie wprowadza w takich relacjach rozwiązań właściwych dla zwierzchnictwa związanego z zespoleniem. W kontekście wyróżnionych przez autora sposobów oddziaływania właściwych dla relacji strukturalnych pozostają więc do wykorzystania: kontrola czysta, nadzór funkcjonalny, koordynacja i oddziaływanie związane ze współdziałaniem. Ustawodawca najwięcej uwagi poświęca współdziałaniu, w jego ramach znajdują też zastosowanie formy bliższe kontroli czystej czy nadzorowi funkcjonalnemu. Wskazać należy także na instytucje zakładające ustrojowe wykorzystywanie decyzji administracyjnych, ze wszystkimi tego konsekwencjami (związanymi z użyciem stosunków administracyjnoprawnych procesowych). Podobne konsekwencje wywołują formy oddziaływania stosowane w przypadku zajęcia stanowiska. Z punktu widzenia potrzeb samodzielności jednostek samorządu terytorialnego korzystna jest możliwość poddania tego rodzaju władczych form działania administracji bezpośredniej kontroli sądów administracyjnych. Zdaniem autora nie powinno się dyskwalifikować dopuszczalności występowania samorządowych relacji strukturalnych makrozewnętrznych, w tym także zakładających wykorzystywanie władztwa administracyjnego (nie tylko w związku ze współdziałaniem ale i w jego ramach), także w warunkach nadzoru funkcjonalnego. Autor akcentuje, że w takich okolicznościach stwarza się także możliwość wykorzystania kontroli czystej. Wynika więc z tego, że zakaz sprawowania kontroli i nadzoru w relacjach makrozewnętrznych powinien być interpretowany w kontekście nadzoru organizacyjnego. Jak sam P. Lisowski przyznaje, w aktualnym stanie prawnym dość trudno o konsekwentne i kompleksowe wsparcie dla takiego poglądu. Trudno też w aktualnym stanie prawnym wskazać na funkcjonowanie samorządowych relacji strukturalnych makrozewnętrznych utrwalonych już w randze w pełni ukształtowanych układów. Należy stwierdzić, że docelowo w tym przypadku dominować powinien samorządowy układ dla współdziałania, w istocie należałoby mówić o samorządowych układach współdziałających, zważywszy na różnorodność w tej materii (*ibidem*, s. 454-457).

[413] M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 1, s. 24.

[414] M. Kulesza*, Miasto jako podmiot prawa*, [w:] J. Regulski (red.), *Miasto i jego władze*. *Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*a, Wrocław 1984, s. 171 i n.

[415] M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne…*, s. 25-26.

precyzyjny podział zadań i kompetencji między państwo i samorząd, m.in. przez procedury uzgodnienia. Co istotne, problem nie dotyczy kwestii, czy potrzeby i interesy lokalne istnieją (mają one bowiem charakter obiektywny, co oznacza, że interesy te występują realnie), lecz wyłącznie tego, w jaki sposób kwestia ta jest rozwiązana w warstwie normatywnej, czyli czy istnieją konstrukcje prawne umożliwiające prawidłową reprezentację i artykulację, czy wreszcie realizację potrzeb i interesu lokalnej społeczności[416]. W analizowanym obszarze przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne, dotyczące w szczególności realizacji przez gminę zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, nadają interesowi ogólnonarodowemu (tj. zagospodarowaniu odpadów komunalnych zgodnie z wymogami prawa unijnego i krajowego) charakter lokalny. Realizacja tego interesu na zasadzie decentralizacji znajduje uzasadnienie, uwzględniając choćby zasadę „zanieczyszczający płaci". Tym samym jednak samodzielność gminy w zakresie realizacji interesu lokalnego (tj. odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości) napotyka liczne ograniczenia. Innymi słowy, podporządkowana jest ona interesowi ogólnonarodowemu, od organów gminy żąda się, aby w swych działaniach uwzględniały interesy inne niż te, które wyraża dana społeczność gminna.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu[417] uwzględnia wymóg lokalnego wymiaru zadań powierzonych przez ustawodawcę samorządowi terytorialnemu. Zadania te powinny być realizowane w obrębie właściwości miejscowej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym mogą to być zarówno zadania dotyczące problemów występujących wyłącznie w skali lokalnej, jak i zadania dotyczące problemów ogólnych, występujących w skali całego kraju, które jednak wymagają działań na szczeblu terenowym. Wyłania się tu konieczność uwzględniania w działalności samorządu interesu publicznego, ale ujmowanego w skali lokalnej. Uznawanie przez ustawodawcę kategorii interesu lokalnego zakłada w szczególności realizację przez gminę własnych celów i zadań, które tylko mogą, a nie muszą pozostawać w zgodzie z celami ogólnopaństwowymi. W swych rozważaniach dotyczących znaczenia interesu publicznego o wymiarze lokalnym w działalności samorządu terytorialnego S. Dudzik[418] dochodzi do wniosku, że gmina nie może być odpowiedzialna co do zasady za realizację interesu publicznego w skali całego państwa. Autor wskazuje jednocześnie na odmienną linię orzecznictwa NSA, która utożsamia interes publiczny z interesem ogólnokrajowym[419]. Tym samym podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej (w tym samorząd terytorialny) zobowiązane są realizować w trakcie swych działań wyłącznie interes ogólnokrajowy

[416] *Ibidem*, s. 23.

[417] Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., K4/95, OSS 1996, nr 1, poz. 1.

[418] Zobacz szerzej: S. Dudzik i cyt. tam autorzy, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka…*, s. 221-226.

[419] Zob. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1987 r., II SA 2122/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 40.

jako synonim interesu publicznego. Sądy te uległy przewartościowaniu z chwilą powołania samorządu terytorialnego. M. Kulesza wyrażał pogląd, że reprezentując interesy lokalne, organy ustrojowe gminy są do granic wyznaczonych prawem samodzielne. W tym zakresie więc nie wiążą potrzeb terenu z celami i zadaniami ogólnopaństwowymi, lecz działają wyłącznie na rzecz zaspokojenia potrzeb i interesów miejscowej społeczności, której są reprezentantem. W opinii autora traktując jednostkę terytorialną jako odrębny podmiot prawa, nie można żądać od jej organów, aby w swych działaniach uwzględniały interesy inne niż te, które wyraża dana społeczność lokalna[420]. Immanentny związek istniejący między kategorią interesu lokalnego a samodzielnością gminy podkreśla także B. Dolnicki[421], według którego uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego pociąga za sobą przyznanie swobody jego realizacji na rzecz gminy oraz konieczności zapewnienia jego ochrony. Interes gminy nie jest przy tym do końca jednorodny. Można wyróżnić interes gminy jako podmiotu sprawującego administrację publiczną, jak również interes gminy jako osoby prawnej prawa cywilnego wyposażonej w odpowiedni majątek, zabiegającej o jego powiększenie, a przynajmniej o zachowanie go w stanie nieuszczuplonym[422]. I tak zbieżność interesu gminy z interesem państwa wydaje się zdecydowanie bardziej oczywista w obszarze działalności administracyjnej, natomiast w zakresie zadań o charakterze gospodarczym interes gminy niekoniecznie jest równoważny z interesem ogólnonarodowym. Wykonując zadania publiczne przy użyciu środków prawnych wynikających ze sfery dominium, gmina jako podmiot korzysta z osobowości prawnej i działa w swoim imieniu i na swoją rzecz. Rozstrzygając sprawę publiczną o znaczeniu lokalnym we władczej formie działania, gmina działa w imię i na rzecz porządku prawnego, tworzonego przez państwo. Według niektórych przedstawicieli doktryny „samodzielność gminy w sferze prawa administracyjnego istnieje o tyle, o ile wynika ona z norm kompetencyjnych"[423]. Jak podkreśla I. Skrzydło-Niżnik, wydawanie decyzji przez organy podmiotów samorządu terytorialnego nie jest objęte zasadą samodzielności tych podmiotów, gdyż stanowi podejmowaną w imieniu państwa konkretyzację obiektywnego, tworzonego przez państwo porządku prawnego. Posiadanie samodzielności przy stosowaniu prawa oznaczałoby wyłamanie się przez te organy z systemu powszechnie obowiązującego prawa[424].

Wyróżnienie kategorii interesu lokalnego wywiera określone skutki w sferze działalności gospodarczej gminy. Jak zauważa S. Dudzik, oznacza ono przede wszystkim

[420] M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1990, s. 25-26.

[421] B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym,* Katowice 1993, s. 25, 141.

[422] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*…, s. 245.

[423] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 65.

[424] I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*…, s. 501.

wymóg uwzględnienia w pierwszym rzędzie sytuacji na rynku lokalnym, kierowania się jego potrzebami, nie zaś potrzebami gospodarki ogólnonarodowej[425]. W tym kontekście należy stwierdzić, że przyjęte w regulacjach prawnych rozwiązania dotyczące zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi o charakterze gospodarczym nie uwzględniają w wystarczający sposób interesu publicznego o charakterze lokalnym. Na skutek licznych powiązań kompetencyjnych występujących w szczególności pomiędzy organami gminy a organami województwa możliwość realizacji interesu lokalnego wydaje się w tym obszarze istotnie ograniczona. W celu realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi to gmina musi zaangażować własny majątek. Zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych niejednokrotnie oznacza konieczność poniesienia przez gminę znacznych nakładów finansowych. Tymczasem ustawodawca ogranicza w tym obszarze istotnie jej samodzielność. Gmina wyraża jedynie opinię w sprawie wielkości i kształtu regionu gospodarki odpadami, kompetencje do określenia sieci instalacji regionalnych w regionie posiada natomiast samorząd województwa. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne należy uznać za przejaw swoistego centralizmu i ograniczenia samodzielności gminy w wykonywaniu zadań własnych. Ograniczenia te trudno usprawiedliwić specyfiką samego procesu, jakim jest gospodarowanie odpadami komunalnymi. W sferze dominium gmina powinna działać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jako podmiot administracji publicznej jest odpowiedzialna za zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty gminnej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i zaspokajając te potrzeby, powinna działać w swoim imieniu i na swoją rzecz. Wskazane regulacje prawne wydają się zatem naruszać przynajmniej w pewnym zakresie zasadę samodzielności gminy.

W interesie mieszkańców gminy (właścicieli nieruchomości) jest utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy, obejmujące odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i unieszkodliwienie tych odpadów. Zagospodarowanie odpadów komunalnych mające na celu zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania leży w interesie ogólnonarodowym. Wynika bowiem ze zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej. Nadanie zadaniom gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi statusu zadań własnych jest o tyle uzasadnione, że polegają one na ograniczeniu zagrożeń dla środowiska powodowanych funkcjonowaniem lokalnych społeczności. Źródłem (przyczyną) odpadów są działania wspólnoty samorządowej powodujące określone zagrożenia. Innymi słowy to lokalna wspólnota samorządowa

[425] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*…, s. 229.

powoduje zagrożenia związane z wytwarzaniem odpadów komunalnych. Właściciel nieruchomości (mieszkaniec gminy) jako wytwórca odpadów komunalnych jest zobowiązany wypełniać ogólny i powszechny obowiązek ochrony środowiska, wyprowadzony z norm konstytucyjnych[426]. Naczelną zasadą obowiązującą w powyższym zakresie jest zasada „zanieczyszczający płaci". Powyższa zasada stanowi uzasadnienie dla ponoszenia kosztów gospodarowania (odbierania i zagospodarowania) odpadami komunalnymi przez właściciela nieruchomości (wytwórcę odpadów). Znajduje tu zastosowanie także druga zasada przeciwdziałania zanieczyszczeniom „u źródła". W kontekście gospodarowania odpadami komunalnymi sprowadza się ona do zapobiegania powstaniu odpadów, selektywnego zbierania odpadów „u źródła" w celu ich recyklingu lub odzysku. Realizacja tych zadań przez gminę w imieniu i na rzecz lokalnych społeczności jest równocześnie wykonywaniem ogólnego obowiązku ochrony środowiska w zgodzie z normami konstytucyjnymi. Ochrona środowiska to również obowiązek podmiotów władzy publicznej. Ponadto potrzeby mieszkańców gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, którego elementem jest gospodarowanie odpadami komunalnymi, są zdecydowanie swoiste. Ich zaspokojenie wymaga bliskości i bezpośredniego działania. Uzasadnione jest więc, że to organy gminy umieszczone najbliżej przedmiotu działania zostały wyposażone w podstawowe kompetencje dotyczące szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku. Pośrednie działanie w sferze utrzymania czystości i porządku byłoby niezgodne z podstawowymi wymogami działania sprawnego. Co równie istotne, odpowiedzialność za utrzymanie czystości i porządku w gminie przypisana organom gminnej administracji samorządowej wynika przynajmniej w części z braku w strukturze terenowej administracji publicznej na poziomie gminy organów administracji rządowej. Rozdział kompetencji z uwzględnieniem gminnych organów administracji publicznej jest w pełni użyteczny dla społeczności lokalnej, gdyż gminy różnią się od siebie: wielkością, rodzajem zabudowy (charakter miejski lub wiejski), zagospodarowaniem przestrzennym, liczbą mieszkańców, poziomem świadomości ekologicznej czy wreszcie ilością budynków i urządzeń użyteczności publicznej. Nie budzi wątpliwości także obowiązkowy charakter rozpatrywanych zadań. Ich niewykonanie powodowałoby bowiem zagrożenie, zwłaszcza dla środowiska, zdrowia i życia ludzi.

Powstaje pytanie, czy gmina jest jednostką właściwą w zakresie realizacji w sensie merytorycznym zadania regionalnego. Realizacja zadań nałożonych na gminy, w tym w szczególności dotyczących budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych

[426] Zwłaszcza art. 86 Konstytucji RP.

do składowania, wymaga regionalizacji planowanych i realizowanych działań w celu zapewnienia ich odpowiedniej skali technicznej, technologicznej i ekonomicznej. Dla stworzenia spójnego zintegrowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi niezbędne są działania ponadlokalne[427]. W tym przypadku pogląd, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie w sposób najbardziej efektywny wykonać zadania w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, rzeczywiście nie do końca wydaje się słuszny. Pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy gmina powinna odpowiadać za wdrożenie regionalnych, czyli ponadgminnych rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Co do zasady przedsięwzięcia gospodarcze podejmowane przez gminę powinny mieć lokalny charakter. Charakter lokalny zadań samorządu terytorialnego (spraw zaliczonych do zakresu działania gminy) oznacza w zasadzie zamknięcie ich granicami gminy jako terytorium, odniesienie ich do ludności zamieszkującej daną gminę[428]. Istnieją przypadki, gdy interes lokalny uzasadnia terytorialne rozszerzenie zakresu działania przedsiębiorczości gminy. Wydaje się, że w obszarze gospodarowania odpadami mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją. Dotyczy to przypadku, gdy realizacja określonych zadań publicznych przekracza możliwości finansowe i organizacyjne pojedynczej gminy. Takim zadaniem jest budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów, które nie ma „znaczenia lokalnego", w tym sensie, że posiada charakter ponadgminny i w praktyce wydaje się przekraczać (przynajmniej częściowo) możliwości poszczególnych gmin. Należy założyć, że podjęcie przez gminy działań wspólnych pozwoli im na osiągnięcie pożądanych celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Innymi słowy, z punktu widzenia technologicznego i ekonomicznego skala przedsięwzięcia wymaga współpracy. Jedną z form współpracy, wskazaną w sposób szczególny przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest związek międzygminny[429]. Tej formie publicznoprawnej współpracy gmin uwaga zostanie poświęcona w dalszej części rozważań.

Prowadząc dalszą analizę zadań własnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, nie sposób nie odnieść się do kwestii związanych z ich finansowaniem. W tym kontekście należy przywołać zasadę zapewnienia koniecznych środków finansowych na nowe zadania własne gminy w postaci zwiększenia dochodów

[427] P. Manczarski, *Instalacje regionalne. Zagadnienia technologiczne*, [w:] B. Kozłowska (red.), *op. cit.*, s. 199-204.

[428] B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy,* „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1-2, s. 40.

[429] Jest to publicznoprawna współpracy gmin w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. W odróżnieniu od związków międzygminnych w analizowanym obszarze praktycznie nie są natomiast zawierane wskazane w art. 74 u.s.g. porozumienia międzygminne, które polegają na przekazaniu zadań gminy innej gminie bez tworzenia odrębnej osoby prawnej. Najważniejszą właściwością porozumienia jest to, że po stronie przejmującej może być tylko jedna gmina, po stronie przekazującej może być kilka gmin.

własnych lub subwencji[430]. Tak jak już wcześniej wzmiankowano, w związku z przekazaniem gminie zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, są zobowiązani ponosić na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W demokratycznym państwa prawa istnieje prymat prawa nad ekonomią. A zatem gmina powinna zgromadzić tyle środków finansowych, by móc zrealizować zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi[431]. Nie można tej zasady odwracać i twierdzić „tyle zadań, ile środków finansowych". Byłoby to naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa[432]. Kwestia dotycząca sposobu wyliczenia przez gminę stawki opłaty zostanie podjęta w dalszych rozważaniach. W tym miejscu należy natomiast jeszcze raz podkreślić, że system gospodarowania odpadami komunalnymi powinien być także ekonomicznie uzasadniony. W prawie prywatnym ekonomia ma duże znaczenie, w przypadku prawa publicznego sprawa jest bardziej skomplikowana, z pewnością jednak i tu wymóg minimalnej efektowności ekonomicznej powinien być spełniony, w szczególności, gdy prawo to oddziałuje na sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą czy właścicieli nieruchomości (wytwórców odpadów)[433]. Stąd ważna jest ekonomiczna analiza prawa[434], której istotą jest

[430] Zob. art. 7 ust. 3 u.s.g. Zob. też: A. Błaś, *Samorząd terytorialny…*, s. 63-64.

[431] Należy wskazać na potencjalną możliwość pokrycia części kosztów związanych z budową zakładów przetwarzania odpadów komunalnych ze źródeł zewnętrznych, w tym funduszy unijnych i krajowych, a także środków podmiotów prywatnych. W dużej mierze jest to związane z aktywnością wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie pozyskiwania przeznaczonych na ten cel pozabudżetowych źródeł finansowania. W tym kontekście ważne jest także nawiązanie współpracy z podmiotami prywatnymi przy realizacji zadań w rozpatrywanym zakresie. Znaczenie dla administracji publicznej zasobów finansowych, jakimi dysponuje i z których korzysta, wydaje się oczywiste. Korzystanie z zasobów finansowych jest powszechną cechą działania administracji publicznej. Administracja publiczna korzysta ze swoich zasobów na dwa podstawowe sposoby. Po pierwsze, dokonuje ich wymiany na towary lub usługi czy tylko ich obietnice (*quid pro quo*). Po drugie, często nie oczekując niczego w zamian, daje je tym, którzy w jej przekonaniu na nie zasługują albo spełniają pewne kryteria. Finansowe instrumenty działania administracji można podzielić na indywidualne i generalne. Finansowe instrumenty generalne – tak jak instrumenty indywidualne – mogą mieć postać kontraktu lub transferu (J. Supernat, *Instrumenty działania administracji…*, s. 96-109).

[432] A. Błaś, *Samorząd terytorialny…*, s. 63-64.

[433] W prawie prywatnym podmioty prawa, decydując się na pewne rozstrzygnięcia, kierują się przede wszystkim osiągnięciem efektu ekonomicznego, natomiast w prawie publicznym kryterium to ma znaczenie drugorzędne. W granicach prawa publicznego dane działanie musi zostać podjęte, aby zrealizowane zostały cele, interesy, dobro i zadania publiczne. W prawie publicznym efektywność ekonomiczna nie ma zatem podstawowego znaczenia, choć jest istotna, ponieważ wpływa na koszty ponoszone przez podmioty prawa w związku z wdrożeniem konkretnej regulacji prawnej.

[434] W ramach analizy ekonomicznej prawa można wyróżnić: analizę w rozumieniu pozytywnym oraz normatywnym. W ujęciu pozytywnym analiza ekonomiczna stara się wyjaśnić rzeczywiste funkcjonowanie przepisów prawa oraz będące ich rezultatem skutki. Zajmuje się także kwestią, na ile dotychczasowa wykładnia określonych przepisów ma swoje uzasadnienie ekonomiczne. W ujęciu normatywnym analiza ekonomiczna bada, czy dane rozwiązanie przyjęte przez system prawa może prowadzić do niepożądanych

analiza przepisów prawa z punktu widzenia obiektywnych zasad ekonomii oraz posługiwania się narzędziami właściwymi dla tej dziedziny nauki. Naczelnym postulatem analizy ekonomicznej jest, aby rozwiązania oferowane przez system prawa sprzyjały efektywności ekonomicznej. Prawo rozpatrywane jest jako system zachęt i bodźców, których celem jest (między innymi) dążenie do rozwiązań efektywnych[435]. Innymi słowy, ekonomiczną analizę prawa można zdefiniować jako zastosowanie teorii ekonomicznych oraz metod ekonometrycznych do badania procesu tworzenia prawa, jego struktury, procesów w nim zachodzących oraz wpływu prawa i instytucji prawnych na ludzi, gospodarkę i państwo[436].

Ekonomiczna analiza prawa powinna sprzyjać powstaniu regulacji prawa publicznego (prawa administracyjnego) z pożytkiem dla ogółu społeczeństwa (w interesie publicznym) i powinna być wykorzystywana przy ocenie skutków regulacji towarzyszących każdej nowej ustawie[437]. Pozwoli ona na ocenę korzyści (zysków) i kosztów podmiotów objętych daną regulacją (zarówno podmiotów prywatnych, jak i całego społeczeństwa, w tym korzyści i kosztów dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Podkreśla się, iż podstawową zasadą prawa powinna być jego zgodność z prawami ekonomicznymi, które mają charakter obiektywny[438]. Należy się odwoływać nie tylko do przyczyn badanych zjawisk prawnych, ale również ich uwarunkowań ekonomicznych.

społecznie skutków, czy środki przedsiębrane przez ustawodawcę mają szansę osiągnąć stawiany przed nim cel, a jeżeli nie, to wprowadzenie jakich zmian może do tego celu doprowadzić (R.T. Stroński, *Ekonomiczna analiza prawa w poszukiwaniu efektywności*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2002, z. 3, s. 551). Teorie pozytywne mają zatem odkrywać wszelkie ekonomiczne aspekty konkretnych regulacji prawnych. Teorie normatywne, korzystając z ustaleń teorii pozytywnych, mają określać właściwą politykę tworzenia i stosowania prawa. Szczególnie cenne wydaje się ujęcie normatywne ekonomicznej analizy prawa. Ekonomiczna analiza prawa może stanowić poważny element w procesie stanowienia prawa, dostarczając argumentów dla wprowadzenia danej legislacji. Może być narzędziem wspomagającym racjonalne tworzenie prawa. Dostarcza instrumentów, które pozwalają ustalić koszty wdrożenia konkretnych rozwiązań prawnych dla poszczególnych podmiotów prawa.

[435] R.T. Stroński, *op. cit.*, s. 551.

[436] M. Olender, *Law and economics – Ekonomiczna analiza prawa,* „Edukacja Prawnicza" 2005, nr 4, s. 3.

[437] Na etapie wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ważne było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jakie nakłady musi ponieść gmina, aby wdrożyć ten system. A mimo to zagadnienie to zostało potraktowane pobieżnie. Najprawdopodobniej ulepszenie dotychczasowego systemu byłoby mniej kosztowne niż tworzenie sytemu opartego na całkowicie nowych założeniach. Profesjonalna ekonomiczna analiza prawa tego zagadnienia byłaby w tym przypadku bardzo pożądana, wręcz konieczna. Koszt złych konstrukcji prawnych z pewnością przewyższy nakłady poniesione na opracowanie tych analiz. Obok kosztów odbierania, transportu, zbierania, przetwarzania odpadów komunalnych, w związku z rozbudowanym katalogiem zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wskazać należy na koszty związane z obsługą administracyjną systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dzięki ekonomicznej analizie danej regulacji prawnej zmniejsza się prawdopodobieństwo „rozczarowania" rezultatami jej przyjęcia, a w szczególności wywołania przez nią skutków odwrotnych niż zakładane.

[438] C. Żuławska, *Zasady prawa gospodarczego prywatnego*, Warszawa 1999, s. 47.

W dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w interesie właścicieli nieruchomości (mieszkańców gminy) było pojawienie się na rynku usług odbierania odpadów komunalnych stosunkowo dużej liczby podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które to podmioty mogłyby ze sobą konkurować zarówno ceną, jak i wszelkimi innymi warunkami świadczenia usług. Taka regulacja jest efektywna ekonomicznie. Gmina miała jedynie zadbać o to, aby działalność ta była podejmowana w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. W nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi pożądana jest konkurencja na etapie przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Udzielenie zamówienia z wolnej ręki spółce komunalnej eliminuje tę konkurencję, mimo że jest prawnie dopuszczalne.

Trudno zgodzić się z założeniem, że efektywność ekonomiczna jest jedynym celem, jakie prawo powinno realizować. Prawo publiczne, chroniąc interes publiczny, nie może być wyłącznie wymierne w sensie ekonomicznym. Rozwiązania przyjmowane w regulacjach prawnych dotyczących ochrony środowiska, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi, powinny być efektywne ekonomicznie, ale trudno sobie wyobrazić, aby zasada „zanieczyszczający płaci" nie obowiązywała. Granice ekonomicznej efektywności prawa powinny być tak wyznaczone, aby nie naruszały tej zasady. I najważniejsze, podstawową funkcją prawa jest zapewnienie sprawiedliwości, a nie efektywności. Cechą prawa jest, mimo wszystko, niewymierny charakter. W przypadku gospodarowania odpadami komunalnymi efektywność wydaje się mieć jednak wyjątkowo istotne znaczenie. Chodzi o to, aby osiągnąć zakładany cel jak najmniejszym kosztem. Do jego pokrycia są bowiem zobowiązani jako wytwórcy odpadów mieszkańcy gminy (właściciele nieruchomości). W dalszych rozważaniach zostaną wskazane te środki działania gminy, które wpływają na sytuację ekonomiczną uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ważną kwestią jest także, aby ustawowe regulacje prawne zabezpieczały interes gmin odpowiedzialnych za nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi i nie stwarzały możliwości dla działalności nielegalnej (przestępczej) podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie przetwarzania tych odpadów. Przepisy prawa dotyczące wydawania zezwoleń niedostatecznie gwarantują ponoszenie kosztów gospodarowania odpadami przez podmioty, którym udzielono zgodnie z prawem zezwolenia na prowadzenie działalności w powyższym zakresie, a które prowadzą tę działalność niezgodnie z prawem. Efektem są liczne przypadki w Polsce pozostawienia odpadów nielegalnie magazynowanych (po cofnięciu zezwolenia na zbieranie czy przetwarzanie odpadów). Istotne jest, aby prawnie możliwe było ustanowienie zabezpieczenia roszczeń na wypadek, gdy wydane zgodnie z prawem zezwolenie jest następnie wykorzystywane

do działalności nielegalnej, a czasami przestępczej (niedotrzymywanie warunków udzielonych zezwoleń, pozostawienie odpadów w magazynach, podpalanie odpadów na składowiskach). Konsekwencje tej nielegalnej działalności ponosi gmina albo powiat czy województwo, zgodnie z kompetencjami przysługującymi ich organom wykonawczym (prowadzenie postępowania egzekucyjnego wraz z wykonaniem zastępczym)[439]. Niewątpliwie jest to „luka" prawna w polskim ustawodawstwie. Równie ważny jest sprawnie działający system recyklingu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, podlegający bieżącej, a nie tylko doraźnej kontroli, którego celem będzie eliminowanie działalności niezgodnej z prawem. Możliwość osiągnięcia zysku z przetwarzania odpadów powinna być powiązana z odpowiedzialnością za gospodarowanie tymi odpadami. Konsekwencji nielegalnego postępowania z odpadami nie powinni ponosić mieszkańcy wspólnot samorządowych, tylko podmioty gospodarcze nimi gospodarujące.

Podsumowując, gospodarowanie odpadami komunalnymi jako zadanie publiczne jest realizowane przede wszystkim przez gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Przypisanie gminie przez ustawodawcę istotnej części zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi stanowi niewątpliwie przejaw decentralizacji władzy publicznej. Ustawodawca nadaje im jednocześnie status zadań własnych i obowiązkowych. Jedynie te zadania jednostek samorządu terytorialnego, które polegają na udzielaniu przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz prowadzeniu rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także na sprawowaniu nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem działalności gospodarczej w tym zakresie, posiadają status zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Wykonywanie zadań własnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę nie stanowi prawnego monopolu[440]. Działalność ta może być wykonywana przez podmioty prywatne, o ile zostały dopuszczone do obrotu prawnego i działają w sposób zgodny z prawem. W analizowanym obszarze przepisy ustawowe nie zastrzegają bezwzględnie prawnej wyłączności na rzecz gminy, nie zastrzegają nawet względnej wyłączności na rzecz gminy z możliwością powierzenia (w drodze umownej lub w drodze udzielenia zezwolenia) realizacji danego zadania innemu podmiotowi. Gmina posiada monopol (wyłączność) na wykonywane zadania polegającego na organizacji (a nie świadczeniu) usług odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Gmina powierza realizację tego zadania w drodze umowy podmiotowi wyłonionemu w ramach zamówienia publicznego (w przetargu), uprawnionemu do wykonywania tego rodzaju działalności. Można mówić w tym przypadku o rynku gwarantowanym przez

[439] Zob. art. 26 u.o.

[440] Por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 272.

regulacje prawne. Jednocześnie ustawodawca nie ogranicza swobody zawierania umów przez właściciela nieruchomości z podmiotem prowadzącym działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Należy więc uznać, że właściciel nieruchomości może przekazać odpady komunalne podmiotowi uprawnionemu do wykonywania powyższej działalności (tj. posiadającemu wpis do rejestru działalności regularnej i zezwolenie na transport odpadów) na podstawie zawartej z nim umowy cywilnoprawnej. Niezależnie od powyższego właściciel nieruchomości jest zobowiązany do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym na rzecz gminy. W zamian gmina zapewnia świadczenie usługi odbierania odpadów komunalnych, której zakres i szczegółowy sposób określa rada gminy. Podobnie każdy podmiot, który uzyska wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także posiada zezwolenie na transport i zbieranie odpadów komunalnych, może stworzyć na terenie gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Istnieje również możliwość wybudowania przez podmiot prywatny, niezależnie od gminy, regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Przyjęty przez ustawodawcę model gospodarowania odpadami komunalnymi jako zadania publicznego przynajmniej w części wydaje się naruszać zasadę pomocniczości oraz zasadę samodzielności gminy. Rozważania niniejszego rozdziału potwierdzają istnienie ograniczeń w randze ustawy, które napotykają przedsiębiorcy dotychczas działający na rynku odbierania odpadów komunalnych[441], zainteresowani kontynuacją tej działalności. Ustawodawca wprawdzie przyjmuje w analizowanym obszarze pewien kompromis pomiędzy gminą a tymi przedsiębiorcami, ustanawiając przepisy prawa, które chronią ich interesy, zapewniając inną niż dotychczas, ale jednak konkurencję (na etapie przetargu), za wyjątkiem sytuacji, gdy udzielone zostanie zamówienie *in-house* własnej spółce komunalnej. Bezwzględny obowiązek zorganizowania przetargu dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy rada gminy postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Jest to istotna zmiana regulacji prawnych wpływająca na sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą niepowiązanych z gminą (brak możliwości ubiegania się o zamówienie publiczne na usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w drodze przetargu).

Ponadto naruszona wydaje się być w badanym obszarze idea zaspokajania określonych potrzeb na najniższym poziomie wspólnoty. Prowadzi ona do układu, w którym następuje przesunięcie kompetencji na rzecz organów i podmiotów niższego stopnia. To

[441] Na początku lat 90. XX w. państwo udostępniło ten rynek dla działalności gospodarczej sektora prywatnego. Prywatni przedsiębiorcy, w tym we współpracy z gminami, osiągnęli na tym polu sukcesy gospodarcze i ekologiczne.

przekazanie kompetencji „w dół" wiązać się powinno dodatkowo z wyeliminowaniem relacji hierarchicznego podporządkowania. Organy (podmioty) niższego stopnia powinny posiadać zarówno prawną (dysponują określonymi kompetencjami), jak i faktyczną możność wykonywania przypisanych im zadań publicznych. Wykonywanie zadań publicznych, w szczególności w sferze działalności gospodarczej „we własnym imieniu" i dodatkowo „na własną odpowiedzialność"[442] oznacza co do zasady możliwość realizowania ich w sposób samodzielny, niezależnie od innych podmiotów. Tymczasem w analizowanym obszarze pojawiają się więzi kompetencyjne, które nie służą samodzielności działalności gospodarczej gminy, m.in. w zakresie budowy i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Wykonując to zadanie, gmina nie jawi się jako podmiot administracji zdecentralizowanej (względnie samodzielny), lecz jako pośrednik, jednostka wykonawcza państwa (wykonawca woli państwa). Gmina nie jest traktowana jako podmiot wykonujący w sposób samodzielny powierzone jej zadania publiczne. Jest to związane najprawdopodobniej z ogólnym (centralnym) charakterem zadań, jakimi została obarczona gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Sytuacja prawna gminy jako wykonawcy zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest o tyle trudna, że w konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych gmina została obarczona przez ustawodawcę krajowego odpowiedzialnością za ich realizację.

W tym miejscu należy podkreślić, że zadania własne gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi realizują zarówno interes lokalny, jak i ogólnonarodowy, a w związku z wdrożeniem do polskiego prawa uregulowań prawnych Unii Europejskiej pośrednio także interes ponadnarodowy. W interesie mieszkańców gminy (właścicieli nieruchomości) jest utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy, obejmujące odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i unieszkodliwienie tych odpadów. Zagospodarowanie odpadów komunalnych mające na celu zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania leży w interesie ogólnonarodowym i europejskim. Wynika ono bowiem ze zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej. Za nadaniem zadaniom gminy statusu zadań własnych przemawia realizacja zasady „zanieczyszczający płaci". Zadania te polegają na ograniczeniu zagrożeń dla środowiska powodowanych funkcjonowaniem lokalnych społeczności. Gmina jedynie wykonuje te zadania w imieniu mieszkańców gminy (wytwórców odpadów). Powyższa zasada stanowi uzasadnienie dla ponoszenia kosztów gospodarowania (odbierania i zagospodarowania) odpadami komunalnymi przez właściciela nieruchomości (wytwórcę odpadów). Ponadto

[442] Będące konsekwencją posiadania atrybutu osobowości prawnej.

zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy wymaga bliskości i bezpośredniego działania. Uzasadnione jest więc, że to organy gminy umieszczone najbliżej przedmiotu działania zostały wyposażone w podstawowe kompetencje dotyczące szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku. Pośrednie działanie w sferze utrzymania czystości i porządku byłoby niezgodne z podstawowymi wymogami działania sprawnego. Nie budzi wątpliwości obowiązkowy charakter analizowanych zadań. Ich niewykonanie powodowałoby bowiem zagrożenie, zwłaszcza dla środowiska, zdrowia i życia ludzi.

Jak już podkreślono, regulacje zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku ograniczają możliwość wyboru wykonawcy na realizację zadań własnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. W badanym obszarze obowiązują gminę odmienne zasady, w stosunku od ogólnych zasad określonych w ustawie o gospodarce komunalnej, polegające na ograniczeniu możliwości wyboru wykonawcy przypisanych jej zadań. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw ustawodawca krajowy uchylił jednak art. 3a u.u.c.p.g., tym samym zrezygnował z ograniczeń w zakresie wyboru wykonawcy budowy regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Przed nowelizacją w przypadku budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych gmina wybierała alternatywnie podmiot, który budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów. W tym celu stosowała odpowiednio jedną z trzech procedur: przeprowadzenie przetargu (na zasadach określonych w u.p.z.p.), dokonanie wyboru podmiotu na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym lub na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W pierwszej kolejności gmina musiała zastosować jeden z wcześniej wymienionych trybów. W przypadku gdy ich zastosowanie nie doprowadziło do wyłonienia wykonawcy, wówczas obowiązywały ogólne zasady ustawy o gospodarce komunalnej, dotyczące wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Jeszcze raz przypomnijmy, że w przypadku wyboru wykonawcy na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ustawodawca dopuszczał wyłącznie tryb przetargu, przy czym wymogu zastosowania przetargu nie ograniczało się do jakieś określonej liczby przetargów. Był to jedyny tryb wyłonienia wykonawcy[443]. Aktualnie gmina przy wyborze wykonawcy zadania może korzystać z wszystkich trybów przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych dla wykonywania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli

[443] Wyjątek stanowiła sytuacja, w której dochodziło do rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych. Wówczas gmina do czasu rozstrzygnięcia przetargu zapewniała te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, z tym że wójt, burmistrz lub prezydent był zobowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg. Przepis ten został uchylony.

nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Wcześniej gminna spółka mogła ubiegać się o zamówienie w drodze przetargu. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami taki wymóg pozostał w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W tym przypadku wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie takich odpadów. Z kolei samorządowy zakład budżetowy nie może ubiegać się o zamówienie w ramach przetargu, nie może także ubiegać się o zamówienie *in-house*. Samorządowy zakład budżetowy utworzony przez gminę nie może zawrzeć umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego z tą gminą. A zatem samorządowy zakład budżetowy nie może odbierać odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych „u źródła", ewentualnie jest to możliwe w przypadku punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (jeżeli obsługa tego punktu nie zostanie ujęta w zamówieniu publicznym na odbieranie odpadów komunalnych). Odmienna regulacja zawarta w art. 6d ust. 1 ma charakter *lex specialis* w stosunku do regulacji ustawy o gospodarce komunalnej. Oznacza to, określony w ustawie o gospodarce komunalnej wybór sposobu i formy wykonywania zadania własnego polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych jest wyłączony. Należy stwierdzić, że jest to przejaw kreowania przez ustawodawcę ograniczeń w dostępie do wykonywania wskazanych powyżej rodzajów działalności. Niemniej jednak należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca krajowy rezygnował z istotnego ograniczenia polegającego na wymogu udziału spółki komunalnej w przetargu na świadczenie usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

III. Gospodarowanie odpadami komunalnymi jako element gospodarki komunalnej

Tak jak wzmiankowano wcześniej, pojęcie „gospodarka" jest przez ekonomistów rozumiane jako działalność gospodarcza, co mogłoby mylnie sugerować, że również określenie „gospodarka komunalna" powinno być pojmowane jako komunalna (samorządowa) działalność gospodarcza. Skoro ekonomicznie pojmowana „gospodarka" oznacza po prostu określoną działalność gospodarczą, która ma zaspokajać potrzeby ludzkie, to dodatkowo powiązana z kwalifikatorem „komunalna", dość powszechnie kojarzonym z lokalnością lub też samorządem, jest równoznaczna z działalnością gospodarczą zaspokajającą te ludzkie potrzeby, które wynikają z faktu zamieszkania ludności na określonym lokalnym terytorium (na obszarze jednostki samorządu terytorialnego).

Jak zauważa M. Szydło[444], wniosek ten jest oczywiście nietrafny. Z pewnością pojęcie „gospodarka komunalna" nie powinno być pojmowane w znaczeniu komunalnej (samorządowej) działalności gospodarczej. Z prawnego punktu widzenia pojęcie gospodarki w ujęciu ekonomicznym ma więc stosunkowo niewielką wartość. Po pierwsze, dlatego, że akcentuje jedynie przedmiotowy aspekt tej działalności najprawdopodobniej odnosi się właśnie wyłącznie do działalności o charakterze gospodarczym, nie zaś do działalności niegospodarczej, czyli o charakterze administracyjnym. Po drugie, bo nie wypowiada się w kwestii podmiotów, które tę działalność prowadzą. Z punktu widzenia ekonomicznego nie ma więc większego znaczenia, kto tego typu działalność prowadzi, tj. podmioty publiczne czy prywatne. Najistotniejsze jest to, żeby zaspokojone zostały potrzeb zamieszkującej określone lokalne terytorium ludności.

C. Banasiński i M. Kulesza twierdzą, że „gospodarka komunalna" w ujęciu ekonomicznym to „rynek (wszelkie rynki) usług użyteczności publicznej o charakterze lokalnym", niezależnie zresztą od tego, czy jednostki samorządu terytorialnego są na tym rynku (rynkach) obecne, a jeżeli tak, to w jakiej formie[445].

Definicja prawna „gospodarki komunalnej" jest o wiele bardziej precyzyjna niż ujęcie ekonomiczne. Sam ustawodawca stwierdził, że gospodarka komunalna to działalność samorządu terytorialnego polegająca „na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych". Jednoznacznie rozstrzygnięta jest kwestia, że gospodarka komunalna obejmuje wszystkie zadania własne jednostek samorządu gminnego, a więc zadania polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Tak jak wzmiankowano wcześniej, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Gospodarowanie odpadami komunalnymi jawi się jako część gospodarki komunalnej, obejmującej w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Działania mające na celu odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości to ciągły i nieprzerwany proces zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, czyli świadczenia usług powszechnie dostępnych. Czynności zmierzające do zagospodarowania tych odpadów, czyli ich transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie służą już nie tylko społeczności lokalnej, ale także interesowi ogólnonarodowemu, mają bowiem na celu spełnienie przez Polskę konkretnych wymagań unijnych. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" są jednak obowiązkiem

[444] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej…*, s. 25-26.

[445] C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 15-16. Por. L. Kieres, *Gospodarka komunalna*…, s. 61-63.

właściciela nieruchomości jako wytwórcy odpadów. Stanowią one element szerszego układu działań zmierzających do realizacji zadania publicznego, jakim jest utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy. Nie ma wątpliwości, że zadania o charakterze użyteczności publicznej stanowią część gospodarki komunalnej. Trzeba jednak podkreślić, że błędne byłoby utożsamianie gospodarowania odpadami komunalnymi tylko i wyłącznie z wykonywaniem zadań o charakterze użyteczności publicznej. Są to bowiem zadania własne gminy, polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej i w związku z tym ich charakter jest zdecydowanie bardziej niejednorodny[446].

Zagadnienie dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi jako elementu gospodarki odpadami należy rozpatrywać w trzech aspektach. Po pierwsze, w aspekcie podmiotowym gospodarka komunalna obejmuje działalność gmin, powiatów, województw, związków jednostek samorządu terytorialnego, tworzonych przez te podmioty jednostek organizacyjnych, a także odrębnych od danej jednostki samorządu terytorialnego osób fizycznych i osób prawnych, a także jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym dana jednostka samorządowa powierzyła w drodze umowy wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Po drugie, w aspekcie przedmiotowym gospodarka komunalna obejmuje działalność w zakresie zadań własnych, a więc mającą na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. I wreszcie trzeci aspekt, gospodarka komunalna może mieć charakter działalności zarówno gospodarczej, jak i niegospodarczej, administracyjnej[447].

Jeśli chodzi o aspekt podmiotowy, to należy podkreślić, że w celu włączenia danego podmiotu w zakres podmiotowy gospodarki komunalnej konieczne jest zawarcie pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a określonym podmiotem stosownej umowy. Umowa ta niejako włącza ten podmiot do kręgu podmiotów objętych podmiotowym zakresem pojęcia „gospodarka komunalna", których aktywność polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Działalność tych podmiotów może być określana wówczas mianem gospodarki komunalnej. Jeżeli podmiot prywatny niejako samodzielnie i z własnej inicjatywy, ale bez zawarcia umowy, wykonuje określone zadania z zakresu gospodarki komunalnej, to jest to niewystarczające, aby zaliczyć go w zakres podmiotowy gospodarki komunalnej. Sam tylko fakt wykonywania tych zadań nie pozwala jeszcze na kwalifikowanie działalności takiego podmiotu jako gospodarki komunalnej[448]. Sytuacja taka ma miejsce, gdy odrębny od gminy podmiot prywatny buduje, utrzymuje i eksploatuje regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, bez zawarcia umowy z gminą. Dotyczy to również odbierania i zagospodarowania

[446] Por. L. Kieres, *Gospodarka komunalna*…, s. 71-73; I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*…,, s. 166-177.

[447] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 38.

[448] *Ibidem*, s. 29.

odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych przez prywatnego przedsiębiorcę, w przypadku niepodjęcia uchwały rady gminy o objęciu tych nieruchomości gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

Wykonanie zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi może zostać powierzone przez gminę odrębnemu podmiotowi przy zastosowaniu przepisów prawa zamówień publicznych[449]. W istocie będzie to równoznaczne z udzieleniem przez gminę określonemu podmiotowi zamówienia publicznego[450]. Należy traktować tę sytuację jako powierzenie przez gminę określonemu wykonawcy zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Oczywiście gmina musi przestrzegać wszystkie wymogi zawarte w u.p.z.p., w szczególności zasad takich, jak: zasada uczciwej konkurencji czy też zasada równego traktowania wykonawców. Przestrzeganie tych wszystkich zasad i wymogów da gwarancję, iż dane postępowanie zostało przeprowadzone w sposób obiektywny, bezstronny, jawny. Równe traktowanie wykonawców wyklucza możliwość faworyzowania czy też dyskryminowania przez gminę któregokolwiek z nich. Gmina będzie w tym przypadku posiadała status zamawiającego[451]. Gmina może w drodze zamówienia publicznego powierzyć realizację zadania z zakresu gospodarki komunalnej utworzonej przez siebie jednostce organizacyjnej, posiadającej odrębną podmiotowość prawną, jak choćby własnej komunalnej osobie prawnej, pod warunkiem, że oferta złożona w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez tę jednostkę będzie ofertą najkorzystniejszą[452]. Pełne stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych nie jest konieczne wtedy, gdy określone w tym względzie pewne wyjątki dopuszcza sama ustawa[453].

[449] Zob. szerzej na temat prywatyzacji i eksternalizacji świadczenia usług publicznych: O. Lisowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne – kierunki modernizacji instytucjonalnej w Unii Europejskiej i na świecie*, Poznań 2009, s. 129-143.

[450] Prawo zamówień publicznych rozumie pod tym pojęciem odpłatną umowę zawieraną pomiędzy zamawiającym (czyli w tym przypadku gminą) a wykonawcą (którym może być osoba fizyczna, osoba prawna, lub też jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, ubiegająca się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego), której przedmiotem są dostawy, roboty budowlane lub usługi. Zamówienie publiczne stanowiące odpłatną umowę będzie umową, o której mowa w art. 3 u.g.k. (por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*. *Partnerstwo publiczno-prawne. Koncesje na roboty budowlane lub usługi w prawie polskim. Instytucje prawne realizacji przedsięwzięć publicznych*, Warszawa 2014, s. 15-28). Zob. też: J. Niczyporuk, *Przedmiot zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 76-84. Przedmiotem zamówienia mogą być zarówno umowy nazwane, jak i nienazwane, jak również umowy mieszane. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, przepisy o zamówieniach publicznych wykorzystują kodeksowe typy umów (por. J. Jerzykowski, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 524 i 527).

[451] Zob. szerzej: J. Niczyporuk, *Podmiot zamawiający*, [w:] J. Sadowy (red.), *op. cit.*, s. 86-92.

[452] W znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 2 pkt 5 u.p.z.p.; zob. szerzej na temat wyboru najkorzystniejszej oferty: M. Kania, *Zamówienia publiczne*…., s. 58-59; R. Szostak, *Wybór najkorzystniejszej oferty*, [w:] J. Sadowy (red.), *op. cit.*, s. 221-242.

[453] W szczególności chodzi tu o art. 4 u.p.z.p., dokonujący w sposób enumeratywny wyliczenia tych rodzajów zamówień, w stosunku do których nie ma obowiązku stosowania tych przepisów.

Zawierając z komunalnymi jednostkami organizacyjnymi umowy powierzające im wykonywanie określonych zadań z zakresu gospodarki komunalnej, gmina może uwolnić się o obowiązku stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, jeżeli udziela zamówienia takiemu podmiotowi, nad którym, po pierwsze, sprawuje kontrolę podobną do kontroli wykonywanej wobec własnych (wewnętrznych) jednostek organizacyjnych, oraz po drugie, ten kontrolowany podmiot (wykonawca) wykonuje przeważającą (istotną) część swojej działalności dla kontrolującej go instytucji zamawiającego, w tym przypadku gminy. Liczne orzeczenia TSUE wskazują na taką właśnie możliwość zwolnienia się z obowiązku stosowania procedury związanej z udzieleniem zamówienia publicznego[454]. W licznych orzeczeniach podkreśla się, że poszczególne instytucje zamawiające, w tym jednostki samorządu terytorialnego, nie są zobligowane do stosowania procedury związanej z udzieleniem zamówienia publicznego, uregulowanej w dyrektywach unijnych[455]. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzała jednak w tym zakresie zasady szczególne, które eliminowały możliwość powierzenia przez gminę własnej spółce realizacji zadania z zakresu odbierania odpadów komunalnych bez wcześniejszego udziału w przetargu. Podobnie jeśli chodzi o budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów, powierzenie wykonania tego zadania musiało odbyć się zgodnie z przewidzianą w ustawie procedurą[456]. Przypomnijmy raz jeszcze, istotne zmiany wprowadził ustawodawca ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw[457], likwidując ograniczenie w postaci braku możliwości powierzenia zadań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w trybie *in-house*. Wcześniej obowiązkiem gminy było organizowanie przetargu na odbieranie albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Do udziału w tym przetargu była zobligowana także spółka gminna. Obecnie, zgodnie z art. 6d ustawy o utrzy-

[454] Zob. orzeczenia ETS w sprawach: C-107/98 i C-26/03. Powyższa derogacja jest dość powszechnie określana mianem tzw. doktryny Teckal. Oznacza to możliwość odstąpienia od obowiązku stosowania unormowań zawartych w dyrektywach unijnych dotyczących zamówień publicznych, implementowanych w polskim porządku prawnym. Zob. szerzej na temat zakresu wyłączeń spod rygorów konkurencji i zamówień publicznych: O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne…*, s. 146-149. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 34-35; H. Nowicki, P. Nowicki, *O potrzebie zamówienia „in house" w gospodarce odpadami. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 466.

[455] Zob. H. Nowicki, P. Nowicki, *Zamówienia „in house" i ich dopuszczalność w ustawie Prawo zamówień publicznych z perspektywy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowski, W. Starzyńska (red.), *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, Łódź 2010, s. 115-124.

[456] Por. M. Guziński, *Wybór podmiotu zajmującego się budową, utrzymaniem i eksploatacją regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych* [w:] M. Górski, K. Nowacki, (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin*…, Wrocław 2012, s. 205-214.

[457] Zob. art. 7 pkt 1-4 tej ustawy.

maniu czystości i porządku w gminach, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. W świetle obowiązujących regulacji prawnych możliwe jest zatem zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki i udzielenia zamówienia *in-house* na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W przypadku gdy rada gminy w drodze uchwały postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest nadal zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Należy przypomnieć, że muszą istnieć podstawy prawne i faktyczne do zastosowania w postępowaniu przez Zamawiającego trybu zamówienia z wolnej ręki. Zarówno Dyrektywa, jak i ustawa Prawo zamówień publicznych, regulując instytucje zamówienia *in-house*, uznaje uprzywilejowaną pozycję Zamawiającego pod warunkiem, że spełni on określone przesłanki. Przesłanki trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki określa art. 67 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. Jak wynika ze wskazanego przepisu, zastosowanie tego trybu jest dopuszczalne w razie jednoczesnego spełnienia trzech przesłanek dotyczących zamawiającego, wykonawcy oraz wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Przedmiotowy przepis stanowi o możliwości udzielenia zamówienia z wolnej ręki przez zamawiającego osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki: a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę[458], odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest spełniony także wtedy, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób; b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a; c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego[459].

Podkreślenia wymaga, że na Zamawiającym spoczywa obowiązek wykazania istnienia przesłanek do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, a wykazanie to i zastosowanie trybu niekonkurencyjnego, jako odstępstwo od zasady udzielania

[458] Pojęcie kontroli nie może być rozumiane jako równoważne z nadzorem.
[459] Zob. uzasadnienie wyroku KIO z dnia 7 lutego 2017 r., KIO 158/17.

zamówień w trybach konkurencyjnych, nie może budzić żadnych wątpliwości[460]. Należy także stanowczo podkreślić fakt, iż literalnie dopuszczalne będzie zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki w formule *in-house*, nie musi, a wręcz nie może oznaczać, iż jednostka samorządu terytorialnego taki tryb powinna automatycznie zastosować. Jednostka samorządu terytorialnego powinna bowiem każdorazowo ocenić, poprzez pryzmat przesłanek, a w szczególności przesłanki konkurencyjności, czy taka formuła wykonania zadania własnego będzie optymalna z punktu widzenia interesu gminy jako ogółu mieszkańców. Jeśli przy ocenie danej dziedziny (obszaru zadań) zostanie ustalone, iż na rynku działają podmioty (przedsiębiorcy) pozwalające na wykonanie zadań z zakresu użyteczności publicznej, to jednostka samorządu terytorialnego powinna w pierwszej kolejności zastosować tryby konkurencyjne. W konsekwencji to Zamawiający powinien udowodnić, że istnieją przesłanki do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki[461].

Umowne powierzenie przez gminę zadań odrębnemu od niej w sensie prawnym podmiotowi wykonywania zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi może nastąpić również za pomocą stosunkowo nowej instytucji partnerstwa

[460] Wyrok KIO z dnia 3 marca 2017 r. (KIO 328/17). Obowiązek publikacji ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki ma na celu umożliwienie innym podmiotom dokonania oceny, czy faktycznie istnieją podstawy do zamówienia w trybie *in-house*. Zobowiązując Zamawiającego do zamieszczania takiej informacji, ustawodawca zapewnił ochronę zasady konkurencji i przejrzystości, a potencjalnym wykonawcom dał możliwość zweryfikowania spełnienia m.in. przesłanek z art. 67 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p., którzy w przypadku przekonania, że brak jest podstaw do udzielania zamówienia *in-house* w oparciu o ten przepis, mają prawo wnieść odwołane i w takim kontekście przedmiotowe odwołanie jest rozpoznawane przez Izbę (wyrok KIO z dnia 3 marca 2017 r., KIO 328/17; podobne stanowisko wykazała KIO w wyroku z dnia 7 lutego 2017 r, KIO 96/17). U.p.z.p. nie przewiduje, by decyzja o udzieleniu zamówienia *in-house* była poprzedzona analizą w przedmiocie istnienia konkurencji na rynku właściwym. Również istnienie na rynku lokalnym innej spółki gminnej o tym samym charakterze działalności nie wyklucza udzielenia zamówienia *in-house* nowoutworzonej przez gminę spółce (wyrok KIO z dnia 3 marca 2017 r., KIO 328/17).

[461] Zob. wyrok KIO z dnia 7 lutego 2017 r., KIO 158/17. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia całej procedury udzielania zamówienia z wolnej ręki ma zakres informacji wskazanych w art. 67 ust. 11 pkt 5 u.p.z.p. Zamawiający zobowiązany jest wskazać podstawę prawną wyboru tego trybu postępowania nie tylko poprzez przytoczenie jednego z punktów art. 67 ust. 1. Zamawiający jest zobligowany do przedstawienia prawnego uzasadnienia, potwierdzającego spełnienie zarówno przesłanek podmiotowych, jak i przedmiotowych, dla zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Podstawa prawna powinna dotyczyć w szczególności charakteru prawnego osoby prawnej, której udzielone ma być zamówienie publiczne, w odniesieniu do przepisów regulujących zasady funkcjonowania tejże osoby prawnej. Ponadto Zamawiający zobligowany jest uzasadnić wybór trybu udzielenia zamówienia w wolnej ręki. Uzasadnienie powinno wskazywać zarówno okoliczności prawne, jak i gospodarczo-ekonomiczne. Zamawiający powinien wskazać, iż realizacja usług użyteczności publicznej, będących przedmiotem zamówienia z wolnej ręki, nie mogła być w efektywny i skuteczny sposób powierzona w jednym z trybów konkurencyjnych (np. przetargowych), przewidzianych w u.p.z.p. Uzasadnienie powinno także wskazywać brak zasadności skorzystania przez Zamawiającego z innych form realizacji zamówienia publicznego, o których mowa w art. 3 u.g.k. Zarówno określenie podstawy prawnej, jak i uzasadnienia wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego będą przedmiotem kontroli organu nadzoru oraz, w przypadku wniesienia środków prawnych, kontroli prowadzonej przez Krajową Izbę Odwoławczą lub sąd (wyrok KIO z dnia 7 lutego 2017 r., KIO 158/17).

publiczno-prywatnego[462]. Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego[463] jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym[464] i partnerem prywatnym[465]. Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego jest związana z koniecznością zawarcia umowy[466] pomiędzy podmiotem publicznym

[462] B. Korbus i M. Strawiński definiują partnerstwo publiczno-prywatne jako formę czy też instrument sprawnego wywiązywania się przez administrację (jednostki samorządu terytorialnego) z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym (por. B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2009, s. 23); M. Moszoro zauważa, że partnerstwo publiczno-prywatne bywa również uważane za wspólne porozumienie publiczno-prywatne, które uwypukla atuty obu sektorów przy realizacji zadań publicznych (M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Szczecin 2005, s. 47). Z kolei J. Glumińska-Pawlic podnosi, że partnerstwo publiczno-prywatne stanowi bardzo szeroką i pojemną formułę współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych (por. J. Glumińska-Pawlic, *Idea partnerstwa publiczno-prywatnego a polskie regulacje prawne*, [w:] M. Kania (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 13.

[463] Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zob. szerzej rozważania dotyczące pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego: M. Kania, *Zamówienie publiczne…*, s. 115-117. Zob. też na temat pozytywnych i negatywnych czynników atrakcyjności PPP: O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*…, s. 158-160. Z kolei o współdziałaniu między sektorem publicznym i prywatnym w zakresie gospodarki odpadami: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007, s. 207-234. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne…*, s. 131-132.

[464] Podmiot publiczny w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oznacza m.in. jednostkę sektora finansów publicznych, czyli m.in. jednostki samorządu terytorialnego. Zob. też M. Kania, *Zamówienia publiczne…*, s. 132. Zob. na temat pozycji podmiotu publicznego w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym: M. Kania, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2013, s. 315-333.

[465] Jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego zostało określone w sposób, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1920), do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy tej ustawy, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. W przypadkach innych niż określone powyżej do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieregulowanym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. W przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi ani ustawa Prawo zamówień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów tej ustawy, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.). Zob. na temat wyboru partnera prywatnego: M. Kania *Zamówienia publiczne…*, s. 132-134.

[466] Zob. art. 7 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma charakter umowy dwustronnej zobowiązującej, konsensualnej oraz kauzalnej. Umowa ta jest dwustronnie zobowiązująca, ponieważ realizacja przedsięwzięcia będzie możliwa wyłącznie w przypadku realizacji świadczeń zarówno przez podmiot publiczny, jak i partnera prywatnego. Do zawarcia umowy dochodzi w wyniku złożenia zgodnych oświadczeń woli, do których nie jest konieczne wydanie określonego przedmiotu. Ważność umowy zależy od istnienia określonej przyczyny (*causa*) (por. szerzej: M. Kania, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym…*, s. 335 i n.). Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma charakter umowy ramowej określającej zasady współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym podejmowanym w celu realizacji przedsięwzięcia (M. Kania. *Zamówienia publiczne…*, s. 141). Zob. też na

a partnerem prywatnym, przy czym przedmiotem tej umowy jest realizacja przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem[467] określonego przedsięwzięcia[468] na rzecz podmiotu publicznego. W pojęciu przedsięwzięcia mieści się więc wiele działań, które polegają na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Co istotne, przedsięwzięcie obejmuje także zaprojektowanie lub realizację inwestycji w wykonaniu zadania publicznego. Posłużenie się przez jednostkę samorządową instrumentem w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest obligatoryjne i mieści się w zakresie swobodnego uznania danej jednostki samorządowej, które nie jest jednak w pełni dyskrecjonalne. Skorzystanie z tej instytucji jest możliwe bowiem dopiero wtedy, gdy „przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia […]. Korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego czy podniesienie standardu świadczonych usług. Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego jest całkowicie fakultatywną możliwością, z jakiej jednostki samorządowe mogą skorzystać, zastanawiając się nad sposobem realizacji zadania. Jednostki te są w pełni uprawnione, aby planowane przez siebie przedsięwzięcia realizować w zupełnie inny sposób niż ten, który wynika z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym”[469]. Poza zakresem zadań realizowanych w ramach we współpracy z partnerami pozostawać powinny zadania mieszczące się w sferze działań imperium[470]. Coraz częstsze zastosowanie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego wynika m.in. z ograniczeń finansowych budżetów gmin. Współpraca z sektorem prywatnym jest pożądana z tego powodu, że stanowi dodatkowe źródło kapitału. Sektor prywatny to także doświadczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W przypadku realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego władze publiczne mogą korzystać z wiedzy specjalistycznej, jaką posiada inwestor prywatny. Do partnera publicznego powinien natomiast należeć przede wszystkim wybór miejsca, zdefiniowanie problemu do rozwiązania i jego zwymiarowanie (wstępna analiza potrzeb w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi). Partner

temat umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jako środka optymalizacji realizacji zadań publicznych: M. Kania, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym…*, s. 112-121.

[467] Zob. art. 7 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Wynagrodzenia partnera prywatnego musi być uzależnione od wyników jego pracy (M. Kania, *Zamówienia publiczne…*, s. 140, 145).

[468] W pojęciu przedsięwzięcia mieści się więc wiele działań, które polegają na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. W opinii M. Kuleszy, M. Bitnera i A. Kozłowskiej partnerstwo publiczno-prywatne jest złożonym procesem obejmującym całokształt działań organizacyjnych, począwszy od sporządzania analiz, aż do zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym i następnie wspólnego faktycznego realizowania przedsięwzięcia (por. M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 33).

[469] *Ibidem*, s. 24.

[470] *Ibidem*, s. 34.

publiczny powinien zadbać o przygotowanie techniczno-planistyczne (na przykład ujęcie planowanej do budowy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego instalacji do przetwarzania odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako instalacji regionalnej). Głównym zadaniem partnerstwa publiczno-prywatnego powinno być zwiększenie skuteczności usług publicznych poprzez podział ryzyka i wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego. W przypadku każdego projektu należy ocenić, czy partnerstwo stanowi faktycznie wartość dodaną do określonej usługi lub robót publicznych w porównaniu z innymi możliwościami, na przykład zawarciem umowy w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne to niewątpliwie rodzaj współpracy partnera publicznego i prywatnego mający na celu unowocześnienie budowy infrastruktury komunalnej i świadczenie usług publicznych strategicznych dla rozwoju gmin, w tym także w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi.

Powierzenie przez gminę budowy instalacji regionalnej do przetwarzania odpadów może nastąpić w ramach postępowania o zawarcie umowy koncesji[471]. Należy przez nie rozumieć postępowanie wszczynające w drodze publicznego ogłoszenia o koncesji wstępnego ogłoszenia informacyjnego albo przekazania zaproszenia do ubiegania się o zawarcie umowy koncesji, którego celem jest dokonanie przez koncesjodawcę wyboru zainteresowanego podmiotu, z którym zostanie zawarta umowa koncesji[472]. Na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem. Koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi w przypadku:

[471] Koncesje stanowią podstawę znaczącej części działalności gospodarczej w UE i są szczególnie powszechne w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Koncesja na gruncie polskiej ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi jest po pierwsze: związana z umową, tj. czynnością prawną, w której pozycja stron stosunku zobowiązaniowego jest co do zasady równorzędna (organ administracji pozbywa się władztwa administracyjnego). Po drugie: koncesja ta została oparta na konstrukcji umowy właściwej prawu cywilnemu. Organ administracji publicznej nie ma pełnej swobody przy kształtowaniu treści umowy. Ograniczony zostaje przede wszystkim celem, w jakim zawierana jest umowa. Celem tym jest realizacja zadań publicznych w interesie publicznym. Po trzecie: podmiotowi administracji publicznej nie służy w tym przypadku wobec podmiotu prywatnego uprawnienie podejmowania takich administracyjnych czynności nadzorczych, jak na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustaw szczegółowych. W celu kontroli podmiotu prywatnego organ administracji posługuje się instrumentami określonymi w umowie. Są to czynności określone przede wszystkim normami prawa cywilnego (por. M. Kania, *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Praktyczny komentarz z wzorami pism i umów*, Poznań 2012, s. 27 i n.; M. Kania, *Zamówienia publiczne…*, s. 163-165; zob. szerzej: T. Bednarczyk, *Partnerstwo publiczno-prywatne w gospodarce odpadami. Budowa gminnych systemów,* [w:] B. Kozłowska (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Budowa gminnych systemów*, Poznań 2012, s. 147-150; zob. też: M. Szydło, *Sytuacja prawna stron umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, zawieranej w zakresie wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 3, s. 7-26. Zob. szerzej na temat koncesji na roboty budowlane: O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*…, s. 151-154.

[472] Zob. art. 2 pkt 6 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

koncesji na roboty budowlane – wyłączne prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy (umowa koncesji na roboty budowlane); koncesji na usługi – wyłączne prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy (umowa koncesji na usługi). Płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług oraz ryzyko związane z popytem lub podażą. To koncesjonariusz ponosi zatem w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne.

W przypadku tak rozumianej umowy koncesji dochodzi do zarządzania składnikami majątku przez jednostkę samorządu terytorialnego (jako koncesjodawcę) w celu wykonywania określonych zadań publicznych w postaci wydatkowania środków pieniężnych, ale także w postaci oddania do wykorzystania na określony czas składnika tego majątku (podmiotowi zewnętrznemu) do eksploatacji i pobierania z niego pożytków[473]. Przy udzielaniu przez jednostkę samorządu terytorialnego koncesji na roboty budowlane lub usługi przepisy ustawy wprowadzają określony reżim postępowania[474]. Czynią to na etapie przygotowania postępowania o zawarcie umowy koncesji, wyłaniania zainteresowanego udzieleniem koncesji podmiotu oraz na etapie realizacji koncesji w oparciu o zawartą umowę. Jednostka samorządu terytorialnego jest więc poddawana nie tylko normom prawa prywatnego, ale jej zachowanie regulowane jest w pewnym zakresie przez prawo publiczne. Następuje to poprzez wprowadzenie obowiązku podejmowania określonych działań faktycznych, a także czynności prawnych o określonej treści, determinujących wybór wykonawcy oraz w pewnym zakresie również sposób realizacji zadania. Ich niepodjęcie czy też spełnienie niezgodne z przepisami ustawy wywołuje skutki prawne w postaci: uchylenia podjętej przez koncesjodawcę czynności, odwołania postępowania, niedopuszczenia do ceny i porównania oferty, w określonych sytuacjach nieważności umowy koncesji[475]. T. Srokosz[476] podnosi, że koncesja na usługi komunalne powinna być traktowana jako jedna z form partnerstwa publiczno-prywatnego, mimo że nie stanowi wprost przedmiotu regulacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Koncesja nie stanowi też szczególnego trybu zamówień publicznych w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych. Jednak zdaniem autora w tej ustawie zawarte są myśli przewodnie

[473] M. Guziński, *Koncesja na roboty budowlane i usługi jako nowa forma zarządzania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze*…, s. 91-106.

[474] Zob. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 167-172.

[475] M. Guziński, *Koncesja na roboty budowlane*…, s. 105.

[476] T. Srokosz, *Koncesja na usługi budowlan*e, „BMP Ochrona Środowiska. Biznes i Finanse" 2009, t. 6, s. 52.

dwóch wskazanych powyżej ustaw. Zgodnie z ustawą o koncesji koncesjonariusz, któremu ma być powierzone wykonywanie usługi komunalnej, wybierany jest w trybie przetargowym, jednak na zasadach opisanych w ustawie o koncesji. Po zakończeniu postępowania (dwuetapowego) zostaje powierzona mu realizacja usługi, często poprzedzona przekazaniem infrastruktury komunalnej, także do wyłącznego dysponowania. Udzielanie koncesji przez podmiot samorządowy (gminę, powiat, województwo) na usługi o charakterze komunalnym łączy dwa elementy: przekazanie usług komunalnych podmiotowi prywatnemu na zasadach komercyjnych (lub zbliżonych, w tym sensie, że ich istotą jest wypracowanie zysków), na terenie jednostki samorządowej, przekazanie infrastruktury komunalnej na stosunkowo długi czas w porównaniu z innymi cywilnymi umowami, jednak nie na dłużej niż 15 lat (z pewnymi wyjątkami). Do katalogu usług, które mogą zostać przekazane przedsiębiorcy na podstawie koncesji, są usługi w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach. W konstrukcji tej istotne jest elastyczne połączenie następujących aspektów: prawno-rzeczowych – dysponowanie infrastrukturą, zobowiązaniowych – przekazanie zadań własnych na rzecz podmiotu prywatnego, któremu powierzono świadczenie usługi, oraz administracyjnych – sprawowanie przez gminę nadzoru nad realizacją koncesji. Władcze uprawnienia samorządu przekładają się na relacje cywilne pomiędzy samorządem a koncesjonariuszem. Wypełnianie przez gminę uprawnień regulatora polegających na ustalaniu warunków prowadzenia działalności gospodarczej ma charakter: finansowy (kształtowanie opłat za usługi oraz korzystanie z obiektów użyteczności publicznej), regulaminowy (zatwierdzanie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy)[477]. Na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym gmina zyskała dodatkowa możliwość współpracy z podmiotami prywatnymi w zakresie realizacji zadań własnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z powyższej analizy wynika, że najbardziej elastycznym trybem wyboru podmiotu będącego wykonawcą i operatorem regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jest partnerstwo publiczno-prywatne. W tym przypadku istnieje możliwość odzyskania przez podmiot prywatny poniesionych nakładów, jak również dochodzi do podziału ryzyka pomiędzy podmiotem prywatnym a publicznym związanego z realizacją inwestycji. W przypadku wyłonienia wykonawcy tego zadania w drodze udzielenia koncesji na roboty budowlane i usługi w zasadzie brak możliwości zwrotu poniesionych przez podmiot prywatny nakładów w formie płatności podmiotu publicznego. Z kolei w przypadku przetargu pojawia się ograniczenie w postaci zawarcia długoletniej umowy z wykonawcą na budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Wyłonienie podmiotu, który miałyby jednocześnie

[477] Zob. szerzej na ten temat: T. Srokosz, *Koncesje na usługi komunalne…*, s. 52-54.

budować, a następnie utrzymywać, eksploatować instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, jest mało prawdopodobne z uwagi na okres zwrotu inwestycji przekraczający możliwy czas obowiązywania umowy z wykonawcą.

Należy podkreślić, że w aspekcie przedmiotowym gospodarka komunalna obejmuje działalność w zakresie zadań własnych, a więc mającą na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Poddane powyższej analizie zadania publiczne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w przeważającej mierze posiadają status zadań własnych, tym samym w sensie przedmiotowym stanowią element gospodarki komunalnej. Jedynie te zadania jednostek samorządu terytorialnego, które polegają na udzielaniu przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz prowadzeniu rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także na sprawowaniu nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem tej działalności, posiadając status zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykraczają poza zakres gospodarki komunalnej.

I wreszcie trzeci aspekt. Jak już wcześniej wzmiankowano, gospodarka komunalna może mieć charakter działalności zarówno gospodarczej, jak i niegospodarczej, czyli administracyjnej. Dotyczy to działań organizacyjnych, składających się na proces gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. dotyczących przetargu na usługę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, a przede wszystkim tworzenia przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie upoważnień ustawowych generalnych lub szczegółowych ram prawnych systemu gospodarowania odpadów komunalnymi. Zaliczenie do gospodarki komunalnej działań organizowanych w formach władczych w wykonywaniu funkcji sprawowania władzy publicznej[478] jest skutkiem pewnej konsekwencji w ujmowaniu i klasyfikacji działalności, której celem jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb publicznych. Akty władcze, podejmowane w sprawach gospodarki komunalnej, można zaliczyć do sfery polityki komunalnej jako szczególnej dziedziny gospodarki komunalnej (formy prowadzenia – wykonywania polityki komunalnej)[479].

Podsumowując należy stwierdzić, że zadania własne gminy w zakresie gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią niewątpliwie część gospodarki komunalnej, obejmującej w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych[480]. Wymiar przedmiotowy gospodarki komunalnej wypełniają przede wszystkim zadania ze sfery użyteczności publicznej. Mieszczą się w nim

[478] W. Gonet, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 18.

[479] L. Kieres, *Gospodarka komunalna*…, s. 60.

[480] Zadania wykraczające poza użyteczność publiczną wykonywane są także w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co jest przesłanką wspólną z zadaniami użyteczności publicznej.

również zadania o charakterze komercyjnym[481]. Zadania wykraczające poza użyteczność publiczną wykonywane są także w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co jest przesłanką wspólną z zadaniami użyteczności publicznej. Kategoria zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej jest elementem wspólnym dla działań zaliczanych do gospodarki komunalnej[482]. Skutkiem pewnej konsekwencji w ujmowaniu i klasyfikowaniu działalności, podejmowanej w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb publicznych, jest zaliczenie do gospodarki komunalnej także działań organizacyjnych gminy, w tym wykonywanych w formach władczych. Dotyczy to organizacji przetargu na usługę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych czy tworzenia przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie upoważnień ustawowych generalnych lub szczegółowych ram prawnych systemu gospodarowania odpadów komunalnymi.

Aby gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę stanowiło część gospodarki komunalnej, konieczne jest spełnienie opisanego powyżej kryterium przedmiotowego i podmiotowego. W zakresie przedmiotowym gospodarka komunalna obejmuje gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie w zakresie zadań własnych, a więc mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W aspekcie podmiotowym gospodarka komunalna obejmuje tę działalność gminy i jej jednostek organizacyjnych, a także odrębnych od gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego osób fizycznych i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym gmina powierzyła w drodze umowy wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Wykonywanie gospodarki komunalnej jest więc aktywnością różnych jednostek organizacyjnych powiązanych z gminą, które podejmują działania w ramach zadań własnych gminy w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej. Innymi słowy, gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, gospodarując odpadami komunalnymi, uczestniczy w wykonywaniu gospodarki komunalnej bezpośrednio lub przez jednostki organizacyjne (formy wykonywania gospodarki komunalnej). Działalność podmiotu prywatnego niepowiązanego z gminą w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych czy też budowy i prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych bez powierzenia mu tej działalności w drodze umowy przez gminę, nie zalicza się do zakresu gospodarki komunalnej.

Ujęcie w prawie polskim gospodarki komunalnej przez zaliczenie do niej jedynie zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oznacza wyłączenie zadań zleconych z obszaru gospodarki komunalnej. Zadania

[481] W. Gonet, *Spółki komunalne*, Warszawa 2007, s. 11.
[482] L. Kieres, *Gospodarka komunalna*…, s. 61.

zlecone są uznawane za „przejaw działalności komunalnej”[483]. Nie prowadzi to jednak do ich identyfikowania z gospodarką komunalną w rozumieniu przepisów prawa, stanowiących o jej elementach konstrukcyjnych. W tym kontekście te zadania gminy, które polegają na prowadzeniu przez organ wykonawczy gminy rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także na sprawowaniu nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem tej działalności, posiadając status zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykraczają poza zakres gospodarki komunalnej.

IV. Gospodarowanie odpadami komunalnym a działalność o charakterze użyteczności publicznej

W dotychczasowych rozważaniach wielokrotnie była już mowa, że zadania własne jednostek samorządu terytorialnego są równoznaczne z obowiązkiem urzeczywistnienia przez podmioty nimi obciążone celu, jakim jest zaspokojenie potrzeb określonej społeczności. Konsekwentnie, zadania o charakterze użyteczności publicznej[484], mieszczące się w zakresie zadań własnych, polegają na obowiązku zaspokojenia tych potrzeb członków wspólnoty samorządowej, które mają charakter użyteczności publicznej. Zadania o charakterze użyteczności publicznej są zatem zadaniami szczególnymi. Polegają więc na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, potrzeby te jednak posiadają także cechy szczególne (kwalifikowane), odmienne od potrzeb członków wspólnoty, które nie mają charakteru użyteczności publicznej[485]. Mimo że mieszczą się one w pojęciu zadań własnych, wyróżniają się na tle tychże zadań (jak i zleconych) pewnymi cechami kwalifikowanymi.

Celem zadań o charakterze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności. Zaspokojenie tych potrzeb może nastąpić zarówno w drodze świadczenia na bieżąco i nieprzerwanie usług użyteczności publicznej w sposób bezpośredni przez podmioty obciążone tym zadaniami (mieszczące się w aspekcie podmiotowym „gospodarka komunalna”, jak również może polegać na organizowaniu tych usług, a więc tworzeniu warunków umożliwiających świadczenie usług przez zupełnie inne podmioty, mieszczące się także w aspekcie podmiotowym „gospodarki komunalnej”)[486]. Bezpośrednie świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej polega zasadniczo na podejmowaniu czynności i działań o charakterze cywilnoprawnym. Podmioty świadczące te usługi uczestniczą w obrocie gospodarczym, czyli rynkowej

[483] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 28.
[484] Zob. ustalenia rozdziału I w przedmiotowym zakresie.
[485] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 134.
[486] *Ibidem*, s. 135.

wymianie dóbr i usług. Organizowanie usług o charakterze użyteczności publicznej polega natomiast na zawieraniu umów o charakterze najczęściej cywilnoprawnym powierzającym odrębnym podmiotom ich świadczenie, albo też na dokonywaniu czynności o charakterze administracyjnoprawnym, określających w sposób władczy warunki, na jakich analizowane tutaj usługi mają być przez te podmioty wykonywane[487].

I rzeczywiście, gospodarowanie odpadami komunalnymi, będąc działalnością o charakterze użyteczności publicznej, może przybierać bardzo różnorodną postać. Z jednej strony może to być działalność typowo gospodarcza, polegająca na urzeczywistnieniu danego podmiotu w obrocie gospodarczym i świadczeniu przez niego usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Podmiot zainteresowany świadczeniem usługi w powyższym zakresie jest zmuszony ubiegać się o realizację zamówienia w drodze przetargu. Gmina organizuje ten rynek, zawierając z wyłonionymi w drodze przetargu podmiotami umowy o charakterze cywilnym. Tak jak wzmiankowano wcześniej, nie występuje tu zatem konkurencja na rynku, ale o rynek. Zgodnie z nowymi uregulowaniami prawnymi rynek rozumiany jako samoczynne mechanizmy popytu i podaży jest już dziś regulatorem procesu gospodarowania odpadami komunalnymi w bardzo ograniczonym zakresie. Co do zasady regulatorem gospodarowania odpadami komunalnymi jest działalność państwa, jego organów, a także organów gminy. Działalność państwa, a w szczególności gminy kreuje warunki ekonomiczne, finansowe, techniczne, organizacyjne umożliwiające prowadzenie działalności gospodarczej działającym na tym rynku usług przedsiębiorcom[488]. W formach władczych następuje m.in. ustalenie opłat i cen za świadczenie usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, określanie wymagań, w tym elementów wyposażenia technicznego, jakie będą miały spełniać podmioty bezpośrednio świadczące usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W ten sposób ograniczona zostaje w sposób istotny swoboda mechanizmów rynku. Samoczynne mechanizmy podaży i popytu, obiektywne prawa ekonomiczne występują natomiast na rynku odbierania i zagospodarowania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych (o ile rada gminy nie podejmie uchwały o objęciu ich systemem gospodarowania odpadami komunalnymi).

Co istotne, usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi są usługami „powszechnie dostępnymi". Wynika to z faktu istnienia regulacji prawnej, gwarantującej każdemu właścicielowi nieruchomości objęcie go przez gminę systemem

[487] *Ibidem*, s. 135.

[488] Gmina jest w tym przypadku osobą prawną organizującą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są wprawdzie działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jest jednak przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ppkt a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2017 r., poz. 229 z późn. zm.).

gospodarowania odpadami komunalnymi. Każdemu, kto spełni określone ustawowo warunki, przysługuje prawnie zagwarantowany dostęp do świadczenia tychże usług. Gmina ponosi odpowiedzialność publicznoprawną za wykonanie tego zadania. Należy jednak podkreślić, że w przypadku niewywiązania się przez gminę z tego obowiązku w ogóle lub nienależycie, w zasadzie brak możliwości wniesienia przez właściciela nieruchomości skutecznego prawnie roszczenia. Usługę w omawianym zakresie świadczy bowiem podmiot (przedsiębiorca), który zawiera umowę z gminą, a nie właściciel nieruchomości, tak jak ma to miejsce w przypadku usług polegających na dostarczaniu wody, odprowadzaniu ścieków, przesyle, dystrybucji czy sprzedaży energii elektrycznej, gazu, ciepła. Szczegółowy sposób i zakres usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych nie wynika jak dotychczas z umowy zawieranej pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem świadczącymi usługę. To właściciel wybierał ofertę, która była dla niego najbardziej korzystna i najpełniej realizowała jego potrzeby. Pod tym względem sytuacja prawna właściciela nieruchomości (odbiorcy usług) jest mniej korzystna niż wcześniej. Dziś zakres usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych i ich zagospodarowania, świadczonej w zamian za uiszczaną przez właściciela nieruchomości opłatę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, jest określany w formie uchwały przez radę gminy. Na tej podstawie ustalany jest szczegółowy sposób realizacji usługi w umowie zawieranej pomiędzy gminą a podmiotem odbierającym odpady komunalne, przy zachowaniu zasady równego traktowania mieszkańców gminy. W obowiązującym porządku prawnym konieczne jest przyjęcie pewnych ogólnych jednolitych standardów świadczenia usługi na terenie gminy, odnoszących się w szczególności do wielkości pojemnika oraz częstotliwości odbierania odpadów komunalnych. Standardy te muszą pozostawać w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Potrzeby mieszkańców w zakresie odbierania odpadów komunalnych gminy mają jednak niekiedy bardzo indywidualny charakter. Trudno, obejmując jednorodną usługą wszystkich mieszkańców gminy, spełnić ich bardzo zróżnicowane oczekiwania (uzależnione od standardu życia i ilości wytworzonych odpadów). Podobnie jak trudno byłoby zlecić przez gminę inne usługi związane bardziej z indywidualnymi niż zbiorowymi potrzebami mieszkańców gminy. Wszystko opiera się wówczas na mniej lub bardziej zbliżonych do rzeczywistości szacunkach. I tak, zakładając nawet, że gmina odbierze każdą ilość odpadów komunalnych wytworzonych przez właścicieli nieruchomości, należy spodziewać się, że nie zostaną w pełni zaspokojone wszystkie indywidualne oczekiwania mieszkańców, dotyczące częstotliwości wywozu tych odpadów czy wielkości pojemników przeznaczonych do ich zbierania. Konsekwencją opisywanej sytuacji, niekorzystnej zarówno dla właściciela nieruchomości, jak i gminy, będą zapewne liczne interwencje mieszkańców gminy w rozpatrywanym zakresie.

Co równie istotne, potrzeby o charakterze użyteczności publicznej są potrzebami elementarnymi. Oznacza to, że potrzeby w tym zakresie każdego członka społeczności gminnej powinny zostać zaspokojone, by mógł uczestniczyć w życiu społecznym i gospodarczym. Innymi słowy są to potrzeby „absolutne", „odczuwane bez względu na sytuację społeczną, w jakiej znajduje się człowiek. Zaspokojenie tych potrzeb umożliwia człowiekowi dopiero podjęcie jego społecznych funkcji. Jest to więc obiektywny warunek zaspokojenia aspiracji związanych z uczestnictwem w życiu zbiorowym i rozwojem osobowości. Minimalny, historycznie uwarunkowany poziom zaspokojenia tych potrzeb w skali społecznej jest warunkiem funkcjonowania struktur gospodarczych i państwowych"[489]. E. Wojciechowski[490] słusznie zalicza potrzeby o charakterze użyteczności publicznej do „klasy potrzeb podstawowych i elementarnych", których zaspokojenie jest zasadniczym warunkiem egzystencji człowieka, prowadzenia działalności gospodarczej i trwałości struktur gospodarczo-politycznych. W tym kontekście należy stwierdzić, że do tego typu usług należy niewątpliwie usługa odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, dalsze zagospodarowanie odpadów komunalnych nie służy natomiast bezpośrednio zaspokojeniu potrzeb elementarnych ludności. Są to raczej działania podejmowane w celu ochrony środowiska i realizacji zrównoważonego rozwoju.

Potrzeby użyteczności publicznej są wreszcie stosunkowo zmienne w czasie i przestrzeni. Sposób ich realizacji zależy od struktury przestrzennej gminy (gęstości zaludnienia) czy pory roku. Podmioty organizujące i świadczące te usługi muszą zawsze dostosować swoje działania do zmieniającego się czasowego i przestrzennego układu potrzeb odbiorców[491]. Należy uznać, że usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych spełniają powyższe kryteria. Sposób ich świadczenia zależy niewątpliwie od pory roku, co związane jest ze spełnieniem odpowiednich standardów sanitarnych (częstotliwość wywozu odpadów w porze letniej powinna być większa niż zimą). Z kolei organizacja odbierania odpadów komunalnych z terenów zabudowy wielorodzinnej jest odmienna niż na osiedlach domków jednorodzinnych.

Tak jak to zostało wcześniej ustalone, usługi użyteczności publicznej zaspokajają potrzeby ludności, które mają swoiste cechy, są to potrzeby występujące powszechnie, elementarne, „absolutne", stąd w interesie publicznym jest, by były one dostarczane w sposób ciągły, bieżący, nieprzerwany[492]. Ten aspekt działalności o charakterze użyteczności publicznej w pełni opisuje gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Warto nadmienić, że brak w regulacjach prawnych z zakresu gospodarki komunalnej definicji takich pojęć, jak: „zbiorowe potrzeby ludności" czy „usługi powszechnie

[489] S. Piątek, *op. cit.*, s. 65.
[490] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny…*, s. 19.
[491] S. Piątek, *op. cit.*, s. 66.
[492] Zob. E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny*…, s. 19; S. Piątek, *op. cit.*, s. 66-67.

dostępnej". Trafny jest zatem pogląd L. Kieresa, że polskie ustawodawstwo, a w ślad za nim doktryna prawa administracyjnego i prawa cywilnego, a także orzecznictwo sądowe, nie podjęły próby ustalenia cech użyteczności publicznej w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych[493].

Należy także podkreślić, że gospodarowanie odpadami komunalnymi polegające na świadczeniu usług użyteczności publicznej wymaga odpowiedniej infrastruktury technicznej, gwarantującej zagospodarowanie odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych. W odróżnieniu jednak od wielu usług o charakterze użyteczności publicznej, takich jak: zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, zaopatrzenie w energię elektryczną, cieplną i gaz, transport kolejowy, nie jest ono świadczone w warunkach monopolu naturalnego. Wynika to z faktu, że nie jest to usługa o charakterze sieciowym. Występuje tu natomiast regionalizacja, monopol organizacji – o czym była mowa we wcześniejszych rozważaniach. Należy stwierdzić, że prowadzenie działalności w warunkach monopolu naturalnego nie jest bynajmniej cechą konstytutywną usług użyteczności publicznej. Cechą charakterystyczną tych usług nie jest także pozostający w gestii państwa monopol ich organizacji. Mogą one być świadczone w warunkach konkurencji[494]. Z monopolem, czyli sytuacją, w której przedsiębiorca operujący na danym rynku nie spotyka się z żadną konkurencją, mamy do czynienia stosunkowo rzadko, o ile monopol ten nie jest zagwarantowany przez państwo. Monopol może wynikać np. z przyznania danemu przedsiębiorcy przez władze publiczne praw wyłącznych w określonej dziedzinie albo z przyczyn ekonomicznych lub technicznych. Jednak nawet przedsiębiorcy działający w warunkach monopolu nie są zwolnieni z obowiązku przestrzegania unijnych reguł konkurencji[495].

Niektórzy przedstawiciele doktryny[496] uważają, że usługi o charakterze użyteczności publicznej nie są nastawione na osiągnięcie zysków. K. Strzyczkowski[497] twierdzi, że świadczenie usług użyteczności publicznej nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu ogólnych przepisów o działalności gospodarczej. M. Szydło[498] podważa trafność powyższych poglądów, podkreślając, że podmioty świadczące tego rodzaju usługi nie posiadałyby wtedy statusu przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jego zdaniem jest to działalność wykonywana ewidentnie w celach

[493] Przy tym jako przykład autor podaje art. 310 k.h., który wymaga ustalenia dziedzin zaliczanych do kategorii użyteczności publicznej (L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny" 1994, t. 3, s. 14).

[494] Zob. A. Trela, *Świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej a ochrona konkurencji*, [w:] B. Popowska (red.), *op. cit.*, s. 211-222.

[495] M. Krasnodębska-Tomkiel, *Wspólnotowe prawo konkurencji*, Warszawa 2006, s. 56.

[496] C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992, s. 15.

[497] K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji…*, s. 11.

[498] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej…,* s. 143-145.

zarobkowych. Zysk ten ma wprawdzie znaczenie drugoplanowe, na pierwszy plan wysuwa się zaspokojenie szczególnych potrzeb o charakterze użyteczności publicznej. Osiągnięcie zysków stoi na drugim planie i niejako wspomaga oraz zasila tę działalność[499]. Pogląd ten wydaje się słuszny.

Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu pogląd S. Piątka[500], który pojęcie działalności użyteczności publicznej – jak już wzmiankowano wcześniej – definiuje jako kwalifikowaną działalność gospodarczą szczególnie silnie powiązaną z interesem publicznym. Zaznacza przy tym, że związek pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie użyteczności publicznej a interesem społecznym ma charakter trwały. Istotę tego typu działalności odzwierciedlają uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, do których S. Piątek zalicza:

- realizację potrzeb o charakterze zbiorowym,
- oparcie działalności na majątku publicznym,
- nieekwiwalentność, tzn. odbiorcy nie ponoszą pełnej odpłatności za korzystanie z efektów użyteczności publicznej,
- niekomercyjny charakter, tj. działalność nienastawiona na osiągnięcie zysku, wymaga ona zasilenia finansowego ze środków publicznych[501].

Podmioty działające w sferze użyteczności publicznej muszą kierować się również rachunkiem ekonomicznym, w tym minimalizacją kosztów.

Zadania użyteczności publicznej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, mieszcząc się w zakresie zadań własnych gminy, stanowią część gospodarki komunalnej. Zadania użyteczności publicznej mogą stanowić także element zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Udzielanie poszczególnym przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, a także prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości to zadania spoczywające na jednostkach samorządu terytorialnego, w tym na gminie, należące do zadań z zakresu administracji rządowej. Zdaniem M. Szydły[502] nie ulega wątpliwości, że zadania zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na udzielaniu zezwoleń oraz na sprawowaniu administracyjnego nadzoru nad działalnością gospodarczą mają charakter zadań użyteczności publicznej. Ich wykonywanie sprowadza się w istocie do organizowania usług użyteczności publicznej, polegających w tym przypadku konkretnie na utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Wykonywanie tych zadań nie stanowi gospodarki komunalnej, która w znaczeniu prawnym polega na wykonaniu zadań własnych spoczywających na

[499] Zob. też. E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny*…, s. 21.
[500] S. Piątek, *op. cit.*, s. 57-60.
[501] *Ibidem*, s. 60.
[502] M. Szydło*, Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 146-147.

jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w szczególności tych zadań własnych, które maja charakter zadań użyteczności publicznej.

Podsumowując, gospodarowanie odpadami komunalnymi kwalifikowane jako zadanie własne gminy stanowi element gospodarki komunalnej. Zadanie to polega na bezpośrednim świadczeniu usług użyteczności publicznej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi lub na organizowaniu tychże usług. Działalność użyteczności publicznej tworzą dwie kategorie czynności: akty władzy publicznej oraz akty bezpośredniego wykonawcy zadań, podejmującego aktywność w obrocie gospodarczym[503]. Realizacją tych zadań zajmują się nie tylko same jednostki samorządu terytorialnego, ale także inne podmioty, mieszczące się w podmiotowym zakresie „gospodarki komunalnej". Gospodarowanie odpadami komunalnymi polega na świadczeniu usług powszechnie dostępnych. Prawo gwarantuje wszystkim podmiotom spełniającym określone wymogi ustawowe roszczenie o zapewnienie dostępu do omawianych usług. W tym przypadku roszczenie to wydaje się prawnie nieskuteczne. Gospodarowanie odpadami komunalnymi zaspokaja pewne kwalifikowane potrzeby ludności mające znamiona potrzeb elementarnych, „absolutnych", występujących powszechnie. Potrzeby te występują w obszarze infrastruktury technicznej. Zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi powinny być wykonywane w sposób bieżący i nieprzerwany, co jest związane z charakterem zaspokajanych przez nie potrzeb. Co równie istotne, działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, posiadająca znamiona użyteczności publicznej, nie przestaje być działalnością gospodarczą w sensie normatywnym. Jest to niewątpliwie działalności podejmowana w celu zarobkowym. Osiągnięcie zysku jest wprawdzie w stosunku do zaspokojenia potrzeb społecznych celem drugorzędnym. Nie oznacza to jednak, że działalność ta nie kwalifikuje się do określenia jej mianem działalności gospodarczej. Szczególne powiązanie podmiotu świadczącego usługi użyteczności publicznej z interesem publicznym, nadaje jego działaniom postać kwalifikowanej działalności, która jest zbliżona do działalności gospodarczej, ale nie powinna być z nią identyfikowana[504].

V. Gospodarowanie odpadami komunalnymi a działalność gospodarcza

Gospodarowanie odpadami komunalnymi to oprócz działań *stricte* administracyjnych działalność o charakterze gospodarczym. Swym zakresem działalność ta obejmuje zbieranie, odbieranie, zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów komunalnych. Są

[503] L. Kieres, *Gospodarka komunalna…*, s. 79.
[504] *Ibidem*, s. 79.

to działania faktyczne, na które składa się zespół złożonych i wielokrotnie powtarzanych czynności, podejmowanych przy tym zawsze w określonym zakresie oraz w konkretnym celu. Zakres ten wynika z regulacji prawnych Jest to niewątpliwie dynamiczny i aktywny proces, którego celem jest racjonalne i zgodne z zasadami ochrony środowiska zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Omawiane działania (czynności) mieszczą się w zakresie dziedzin określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. W tym przypadku jest to przede wszystkim działalność usługowa[505], polegająca na odebraniu, transporcie i zagospodarowaniu odpadów komunalnych, czasami budowlana[506] obejmująca projektowanie, budowę, utrzymanie obiektów budowlanych, w szczególności instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Cechą działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, jak każdej innej działalności gospodarczej, jest jej zarobkowy charakter. Jest to kategoria ekonomiczna, która oznacza nadwyżkę przychodów nad kosztami ich uzyskania pomniejszonymi o obowiązkowe obciążenia (np. podatek dochodowy), a jednocześnie kategoria prawna występująca w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[507]. Prowadzona przez przedsiębiorcę powinna być ukierunkowana na generowanie zysków, niemniej fakt, że przynosi ona w jakimś określonym czasie straty, nie dyskwalifikuje jej jeszcze jako działalności gospodarczej[508]. W przypadku podmiotów prywatnych działalność ta podporządkowana będzie przede wszystkim osiągnięciu zysku. W przypadku gminy i innych komunalnych osób prawnych cel zarobkowy schodzi na drugi plan, ustępując pierwszeństwa interesowi publicznemu. Prymat interesu publicznego nad ekonomią będzie obowiązywał gminę i inne komunalne osoby prawne zarówno w trakcie wykonywania działalności gospodarczej, jak i w trakcie podejmowania decyzji o zaangażowaniu mienia komunalnego w działalność gospodarczą. Należy rozważyć, czy w interesie publicznym jest podjęcie tej działalności, jej prowadzenie czy wreszcie zakończenie. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której interes publiczny będzie przemawiał za prowadzeniem działalności o charakterze użyteczności publicznej przez podmiot prywatny, przeciwko zaś angażowaniu w tym zakresie mienia komunalnego. Co do zasady nie istnieje bowiem konflikt pomiędzy wąskim interesem prywatnym zmierzającym do maksymalizacji zysku z danej działalności gospodarczej a interesem publicznym.

[505] Pojęcie działalności usługowej jest na tle pozostałych rodzajów działalności gospodarczej zdecydowanie najszersze, gdyż każda czynność dokonana w obrocie gospodarczym na rzecz (w interesie) drugiej osoby może być z punktu widzenia tej osoby potraktowana jako określona usługa (M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 28-19).

[506] Działalność budowlana powinna być interpretowana w kontekście art. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332).

[507] Dz. U. z 2017 r., poz. 2342 z późn. zm.

[508] Zob. szerzej: M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 36-46.

W warunkach wolnego rynku dochodzi do efektywnej alokacji dostępnych zasobów. Należy jednocześnie stwierdzić, że nie istnieje sprzeczność między interesem publicznym a działalnością gospodarczą podmiotów komunalnych. W interesie publicznym leży jak najlepsze z punktu widzenia ekonomicznego wykorzystanie poszczególnych składników mienia komunalnego. Każdy jednak przejaw działalności gospodarczej sektora komunalnego powinien zmierzać bezpośrednio do urzeczywistnienia interesu publicznego, a nie wyłącznie do maksymalizacji zysku gminy lub innych gminnych osób prawnych[509].

W sensie materialnym działalność gospodarcza posiada zorganizowany charakter wówczas, gdy jest prowadzona przy wykorzystaniu przedsiębiorstwa w sensie przedmiotowym[510]. Niewątpliwie działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi musi być wykonywana z wykorzystaniem zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Istotne jest także zorganizowanie w sensie formalnym, czyli uzyskanie wpisu odpowiednio w krajowym rejestrze sądowym lub w bazie centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej[511], dokonanie wyboru formy organizacyjnoprawnej służącej wykonywaniu działalności gospodarczej, dokonanie zgłoszenia w celach podatkowych, statystycznych oraz dla celów ubezpieczeniowych, a także założenie rachunku bankowego związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Niezbędna jest przy tym aktywność przedsiębiorcy, która zapewni pozyskanie odbiorców wytarzanych dóbr i świadczonych usług. To przedsiębiorca, dysponujący określonym zespołem składników materialnych i niematerialnych, powinien wywołać u potencjalnych klientów zainteresowanie ofertą przedsiębiorstwa. W wyniku konkurencji właściciele nieruchomości korzystający z tych usług mają możliwość wyboru optymalnej dla nich oferty. Aktywność przedsiębiorcy jest więc tym czynnikiem, który przyciąga odbiorców usług. W przypadku konkurencji o rynek na etapie przetargu ten element związany z prowadzeniem działalności gospodarczej traci na znaczeniu. Podmiot, który będzie realizował usługę w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na podstawie umowy z gminą, nie będzie musiał zabiegać o ogół klientów. Wystarczy, że gmina powierzy mu realizację tej usługi w formie umowy. Odbiorcami świadczonej przez niego usługi będą wówczas właściciele nieruchomości zamieszkujący teren gminy lub dany sektor w gminie.

[509] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*…, s. 239.

[510] M. Szydło, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Przegląd Sądowy" 2002, nr 7-8, s. 83. Definicję przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym zawiera art. 55 k.c. Charakter i istota prawna przedsiębiorstwa w sensie przedmiotowym należą do kwestii spornych w nauce prawa. Zob.: M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 49-55; K. Horubski, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego. Przedsiębiorstwo*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, tom 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 346-359.

[511] Prowadzonej przez Ministra Gospodarki – www.mg.gov.pl.

Przesłanką pozwalającą uznać gospodarowanie odpadami komunalnymi za działalność gospodarczą jest wreszcie jej ciągły charakter. Niewątpliwie zbieranie, odbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów to działania, które są wykonywane regularnie i cyklicznie. Polegają one bowiem na ciągłym zaspokajaniu elementarnych potrzeb ludności. Odbieranie odpadów komunalnych i ich zagospodarowanie jest takim rodzajem działalności gospodarczej, w którym wymóg jedynie „regularnego" czy też „powtarzalnego" ich wykonywania jest niewystarczający. Jako działalność o charakterze użyteczności publicznej powinna być ona wykonywana w sposób nieprzerwany (permanentny). Zaprzestanie tej działalności nie powinno odbyć się także w dowolny sposób. Za realizację tej usługi odpowiedzialność prawną ponosi gmina. Mimo że utrzymanie czystości i porządku jest zadaniem realizowanym w interesie publicznym, nie świadczy to o tym, że podejmowanie w tym zakresie konkretnych działań nie może tego interesu naruszyć. Ciągłość wykonywania działalności gospodarczej znajduje swoje uzasadnienie niewątpliwie w konieczności ochrony konsumentów[512]. Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej nie powinno naruszać interesów konsumentów danych usług. Powinni oni mieć pewność, że podmioty wykonujące działalność gospodarczą będą obecne na rynku przez dłuższy czas i nie wycofają się w nieoczekiwany sposób z jej prowadzenia.

Działalność gospodarcza w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi może być prowadzona zarówno przez podmioty prywatne niezależne od gminy, jak również przez gminne osoby prawne. Wydaje się, że fakt ten nie jest bez znaczenia dla potencjalnych konsumentów usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Uprawnione wydaje się stwierdzenie, że poziom usług świadczonych przez podmioty prywatne w warunkach konkurencji jest zwykle wyższy, niż ma to miejsce w przypadku podmiotu komunalnego zachowującego zwykle pozycję dominującą lub monopolistyczną na rynku lokalnym. Podmiot prywatny jest także zwykle tańszy od gminnej jednostki organizacyjnej lub gminnej spółki. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi podmiot prywatny będzie co do zasady konkurował o rynek (a nie na rynku) z gminną osobą prawną w drodze postępowania konkurencyjnego. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy w regionie gospodarki odpadami będzie jedna instalacja regionalna do przetwarzania odpadów komunalnych. Wówczas nastąpi monopolizacja rynku usług zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania przeznaczonych do składowania.

Z powyższych rozważań wynika jednoznacznie, że działalność w zakresie obierania, zbierania[513], transportu, przetwarzania (odzysku i unieszkodliwiania) odpadów

[512] T. Kocowski, *Przedsiębiorcy,* [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze…,* 2003, s. 77.

[513] Wyjątek stanowi zbieranie wytworzonych na własnej nieruchomości odpadów przez jej właściciela.

komunalnych to działalność, która wykazuje znamiona działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza, czyli gospodarowanie odpadami komunalnymi polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w powyższym zakresie jest klasyfikowane przez ustawodawcę jako gospodarka komunalna, pod warunkiem spełniania opisanego wcześniej kryterium podmiotowego i przedmiotowego. Działalność gospodarcza w zakresie odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów wypełnia wymiar przedmiotowy gospodarki komunalnej, w którym mieszczą się zarówno zadania o charakterze użyteczności publicznej, jak i zadania o charakterze komercyjnym. W ujęciu podmiotowym gospodarka komunalna obejmuje zarówno działalność gminy, tworzone przez nią jednostki organizacyjne, jak też osoby fizyczne i prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym zostało powierzone w drodze umowy wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez gminę.

VI. Podsumowanie

Gospodarowanie odpadami komunalnymi to zadanie publiczne, którego realizację ustawodawca przypisuje przede wszystkim gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Aktywność gminy w analizowanym obszarze przybiera postać zarówno działalności gospodarczej, jak również administracyjnej.

Zadania gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi posiadają status zadań własnych obowiązkowych. Jedynie te zadania jednostek samorządu terytorialnego, które polegają na udzielaniu przedsiębiorcom zezwoleń na działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz na prowadzeniu wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a także na sprawowaniu nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem działalności gospodarczej w rozpatrywanym zakresie, posiadają status zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Wykonywanie zadań własnych w analizowanym obszarze przez gminę nie stanowi prawnego monopolu. Przepisy ustawowe nie zastrzegają bezwzględnie prawnej wyłączności na rzecz gminy, nie zastrzegają nawet względnej wyłączności na rzecz gminy z możliwością powierzenia (w drodze umownej lub w drodze udzielenia zezwolenia) realizacji danego zadania innemu podmiotowi. Gmina posiada monopol (wyłączność) na wykonywane zadania polegający na organizacji (a nie świadczeniu) usług odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Gmina powierza realizację tego zadania w drodze umowy podmiotowi wyłonionemu w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w przetargu) uprawnionemu do wykonywania

tego rodzaju działalności. Można mówić w tym przypadku o rynku gwarantowanym przez regulacje prawne. Kierunek zmian przyjęty przez ustawodawcę, który tworzy swoisty model prawnego oddziaływania państwa na gospodarowanie odpadami komunalnymi, w istotny sposób limituje wolność działalności gospodarczej podmiotów dotychczas działających na rynku odbierania odpadów komunalnych, jak i dopiero zainteresowanych podjęciem przedmiotowej działalności. Wolność gospodarcza nie może być absolutna, uczestnicy rynku oprócz celu ekonomicznego powinni również realizować cel społeczny. W tym przypadku rodzi się jednak pytanie, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie godzi w zasadę proporcjonalności. W omawianym kontekście oznacza ona, że kreowany przez państwo monopol musi służyć urzeczywistnieniu (ochronie) szczególnie ważnego istotnego dobra ogółu (dobra wspólnego), przy założeniu, że w danym konkretnym przypadku monopol taki nie tylko będzie środkiem skutecznie służącym realizacji wspomnianego dobra ogółu, ale równocześnie będzie on środkiem niezbędnym (koniecznym) do osiągnięcia założonego celu[514].

Ustawodawca wprowadza ograniczenia w zakresie trybu wyboru wykonawców zadania polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych. Zasady i formy współpracy gminy z podmiotami prywatnymi nie zostały jednak określone w regulacjach prawnych w sposób wyczerpujący. Ustawa nie odnosi się do sytuacji, w której inwestor prywatny w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej na własny koszt i ryzyko wybuduje regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych. Skoro ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie przewiduje formuły prawnej dla powierzania przez gminę prywatnemu inwestorowi usług świadczenia przetwarzania odpadów komunalnych w jego własnej regionalnej instalacji, należy przyjąć, że w takiej sytuacji znajdują zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce komunalnej.

Ustawa nie ogranicza swobody zawierania umów cywilnoprawnych przez właściciela nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Należy więc uznać, że właściciel nieruchomości może przekazać odpady komunalne podmiotowi uprawnionemu do wykonywania powyższej działalności (tj. posiadającemu wpis do rejestru działalności regularnej i zezwolenie na transport odpadów) na podstawie zawartej z nim umowy cywilnoprawnej. Niezależnie od powyższego właściciel nieruchomości jest zobowiązany do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym na rzecz gminy. W zamian gmina zapewnia świadczenie usługi odbierania odpadów komunalnych, której zakres i szczegółowy sposób określa rada gminy. Podobnie każdy podmiot, który uzyska wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także posiada zezwolenie na transport i zbieranie odpadów komunalnych, może stworzyć na terenie gminy punkty selektywnego zbierania

[514] M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*..., s. 207-208.

odpadów komunalnych. Istnieje również możliwość wybudowania przez podmiot prywatny, niezależnie od gminy regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Podmioty te mogą wykonywać tę działalność na podstawie umowy z gminą powierzającej im wykonanie takiego zadania, a nawet bez konieczności zawierania umów z gminą.

Zadania własne gminy w zakresie gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią niewątpliwie część gospodarki komunalnej, obejmującej w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Aby gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiło jednak część gospodarki komunalnej, konieczne jest spełnienie opisanego powyżej kryterium podmiotowego i przedmiotowego. Działalność podmiotu prywatnego niepowiązanego z gminą w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych czy też budowy i prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych bez powierzenia mu tej działalności w drodze umowy przez gminę nie zalicza się do zakresu przedmiotowego gospodarki komunalnej.

Rozdział czwarty

Gmina jako organizator systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

I. Wprowadzenie

Organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi polega przede wszystkim na wyznaczeniu jego ram prawnych. Obejmuje ona zarówno planowanie działań[515] w powyższym zakresie, jak również stworzenie właściwych warunków do gospodarowania odpadami komunalnymi, a także kontrolę i nadzór nad tym procesem. Jak wynika z rozdziału dotyczącego zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, gmina jest zobowiązana do objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości i jego nadzorowania. Polega to na zorganizowaniu przez gminę przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie tych odpadów i ich zagospodarowanie. Celem działalności gminy w rozpatrywanym zakresie jest osiągnięcie określonych prawem poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, a także ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. To gmina zapewnia także budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Przyjmując na podstawie upoważnień ustawowych akty prawa miejscowego, rada gminy określa szczegółowe zasady i sposób gospodarowania odpadami komunalnymi składające się na gminne ramy prawne systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Są one wiążące dla gminy

[515] Można sformułować następującą definicję działania: jest to dowolne zachowanie umyślne podejmowane świadomie lub podświadomie dla osiągnięcia określonego celu (T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie…,* 1975, s. 19). Z definicji wynika określona konsekwencja, iż działania mogą być udziałem wyłącznie ludzi i to w dodatku pojedynczych, bowiem do działania konieczna jest świadomość, a przynajmniej podświadomość, a ta przypisana jest tylko ludziom, konieczna jest dowolność i umyślność, a te z kolei mogą być tylko udziałem pojedynczych osobników, bowiem nie istnieje zbiorowa świadomość, zbiorowa wola, zbiorowy cel, bez względu na to, jak przebiega proces jego ustalenia i akceptowania (szerzej na ten temat działania i celu: J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawisk organizacyjnych*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 124-137).

(stanowią podstawę prawną dla działań gminy) na etapie organizacji wskazanego powyżej przetargu. W pełni uprawnione jest zatem uznanie gminy za organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Interesującym zagadnieniem badawczym jest poddanie szczegółowej analizie samodzielności gminy odpowiedzialnej za organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że samodzielność gminy jest kształtowana przez rozwiązania prawne przyjęte przez ustawodawcę. Granice tej samodzielności wyznacza Konstytucja RP oraz ustawy ustanowione zgodnie z normami konstytucyjnymi. Jej istotę stanowią natomiast działania prawne podejmowane przez organy gminy, należące do ich kompetencji. Samodzielność gminy polega na dokonywaniu wyboru przez jej organy treści przyjmowanych w uchwałach rozwiązań prawnych, o ile nie są one ściśle zdeterminowane przez normę prawną zawartą w ustawie czy też doprecyzowane w treści rozporządzenia. Niekiedy gmina decyduje również o celowości podjęcia określonego działania, które, jak wykażą dalsze rozważania, w istotny sposób wpływają na kształt systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W niniejszym rozdziale wskazane zostaną te obszary działania gminy, które są przejawem samodzielności gminy jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Co również warte podkreślenia, w niniejszych rozważaniach ujawni się wpływ podejmowanych przez organy gminy działań organizacyjnych na sytuację prawną pozostałych uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, czyli podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości. Zagadnienie to będzie podlegać zbadaniu przede wszystkim w aspekcie prawnym, ale też ekonomicznym.

Samodzielność gminy ogranicza ingerencja organów nadzorujących jej działalność. Kryterium nadzoru jest zgodność przyjmowanych przez radę gminy uchwał z prawem, natomiast środkiem nadzoru – stwierdzenie ich nieważności lub wskazanie, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. B. Adamiak zauważa, że tak pojmowane kryterium nadzoru przy jego stosowaniu otwiera szerokie możliwości ingerencji w działalność wspólnot samorządowych, w tym gminy. Zawężenia szukać należy już w konstrukcji poszczególnych środków nadzoru[516]. W rozważaniach niniejszego rozdziału zagadnienie to będzie zbadane w odniesieniu do uchwał rady gminy, organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi.

Równie ważnym aspektem działania gminy jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest ponoszenie odpowiedzialności z tytułu niewykonania działań w powyższym zakresie, jak również ich niewłaściwego wykonania. W niniejszym rozdziale szczegółowej analizie zostaną poddane kwestie odpowiedzialności gminy na poszczególnych etapach organizacji systemu gospodarowania odpadami

[516] B. Adamiak, *Konstrukcja sankcji nieważności uchwały…*, s. 11.

komunalnymi. Zakres odpowiedzialności gminy w badanym obszarze dotyczy nie tylko zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy w zakresie odbierania odpadów komunalnych, ale obejmuje także zagospodarowanie tych odpadów. W przypadku niewykonania zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi lub ich niewłaściwego wykonania ustawodawca przewidział dla gminy sankcje w postaci kar pieniężnych. Zapłata tych kar ze środków budżetu gminy w istotny sposób wpłynęłaby na gospodarkę finansową gminy. Stąd zagadnienie odpowiedzialności gminy w analizowanym obszarze wydaje się szczególnie ważne z punktu funkcjonowania gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym zostanie z należytą starannością zbadane w toku niniejszego rozdziału.

Uczynienie przedmiotem badań sytuacji prawnej gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za planowanie procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, jego organizację, a także za kontrolę i nadzór nad wykonaniem obowiązków określonych prawem w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, jest zasadne, gdyż umożliwi pełniejszą analizę sytuacji prawnej gminy zarządzającej systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Jest to zasadnicza część aktywności gminy podejmowana w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W związku z tym dokonanie analizy w powyższym zakresie jest konieczne do rozwiązania przywołanego we wstępie zagadnienia naukowego, będącego celem niniejszej dysertacji.

II. Działalność gminy w zakresie planowania gospodarowania odpadami komunalnymi

Planowanie jest zarówno elementem gospodarowania, jak i funkcją zarządzania[517]. Wraz z intensyfikacją zakresu ingerencji państwa w procesy ekonomiczne następował także rozwój regulacji prawnej planowania w obszarze oddziaływania na gospodarkę. Głębokość i intensywność państwowego planowania gospodarczego jest funkcją aktywności gospodarczej państwa w ogóle[518]. Planowanie gospodarcze stanowi instrument zmierzania do osiągania stanu ogólnogospodarczej równowagi, tworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego[519]. Planowanie gospodarcze jako funkcja państwa wobec gospodarki sprowadza się do działalności organów władzy publicznej nastawionej na

[517] C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Warszawa 1991, s. 180. Zob. na temat różnic procesu planowania od funkcji planowania: *ibidem*, s. 181-184; zob. też rozważania o istocie planowania w sektorze publicznym: T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa 1999, s. 150-154; K. Strzyczkowski, *Zagadnienia ustawowej regulacji planowania gospodarczego*, „Państwo i Prawo" 1982, Nr 1-2, s. 47-49; K. Strzyczkowski, *Elementy prawne planowania przedsiębiorstw państwowych*, „Państwo i Prawo" 1993, Nr 11, s. 54.

[518] K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji…*, s. 81.

[519] *Ibidem*, s. 82.

osiągnięcie celów publicznych w gospodarce (celów z zakresu polityki gospodarczej) poprzez wpływanie na procesy decyzyjne podmiotów gospodarujących czy też na ich warunki działania na rynku, jednakże bez uzasadnionej ingerencji w sferę wolności gospodarczej[520]. Planowanie można postrzegać jako pewną obiektywną prawidłowość w wymiarze psychologicznym i socjologicznym, której podlegają zarówno jednostki ludzkie, jak i ich grupy oraz wyższe formy organizacji, w tym wspólnoty państwowe[521].

Dla oceny skuteczności planowania konieczne staje się sięganie do dorobku nauk ekonomicznych czy też z zakresu teorii organizacji i zarządzania. Planowanie to niezbędny etap cyklu działania zorganizowanego (o czym już wzmiankowano przy omawianiu pojęcia „system"), ważny w organizacji każdego przedsięwzięcia. Istotą tego procesu jest wskazanie kierunków działań i celów, któremu one służą. Istotę planowania można ująć także jako poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące: celów, ich charakteru, rodzajów i struktury (po co), horyzontów realizacji celów (kiedy), jakości i ilości zasobów (w tym ludzkich) oraz typu struktury, jakie są niezbędne dla realizacji celów (czym, kim, ile), rodzaju metod, technologii warunkujących realizację celów (jak)[522]. Z samej więc istoty planowania wynika niejako, iż kwestią podstawową w procesie planowania jest określenie celów (organizacji, działania). W ujęciu prakseologicznym akcentuje się, aby już na tym etapie uświadomić sobie priorytety potrzeb, mających być zaspokojonymi planowanymi działaniami[523]. Jak zauważa A. Pakuła, istotne jest także wstępne założenie, które cele mają charakter główny, a który pomocniczy (uboczny) oraz przyjęcie stosownego horyzontu czasowego[524].

W przypadku systemu gospodarowania odpadami komunalnymi planowanie to określenie celów zgodnie z obowiązującym prawem i wynikającymi z niego standardami unijnymi i krajowymi[525]. Regulacje prawa krajowego[526], odzwierciedlające wymagania unijne w powyższym zakresie, wskazują, że planowanie gospodarowania odpadami komunalnymi ma zapewnić osiągnięcie celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenie tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażanie hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenie i utrzymanie

[520] K. Horubski, *Planowanie gospodarcze*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 736.

[521] M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] B. Popowska (red.), *op. cit.*, s. 149.

[522] M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menadżerskiej,* Wrocław 2003, s. 116-117.

[523] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie,* Warszawa 1971, wyd. II, s. 206.

[524] A. Pakuła, *Planowanie i kontrolowanie w organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik (*et al.*) (red.), *op. cit.*, s. 451.

[525] Zob. na temat instytucji planowania w ochronie środowiska: B. Iwańska, *op. cit.*, s. 729.

[526] Zob. art. 34 ust. 1 u.o.

w kraju zintegrowanej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Ustawodawca krajowy przyjmuje przy tym, że plany gospodarki odpadami służące idei zrównoważonego rozwoju powinny być zgodne z polityką ekologiczną państwa. Niewątpliwie postępowanie z odpadami w sposób zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju wymusza przyjęcie określonego sposobu działania. Aby sprostać wymaganiom w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, samorząd województwa, a także gmina jako reprezentant lokalnej wspólnoty samorządowej, powinny działać według określonego planu, czyli harmonogramu działań. Postępowanie to powinno być ujęte w normy gospodarowania, czyli zarządzania. I tak A. Pakuła[527] wskazuje, że pierwszym etapem planowania jest analiza aktualnego i przyszłego stanu organizacji oraz aktualnych i przyszłych uwarunkowań jej funkcjonowania. Drugim etapem planowania jest określenie celów działania. Trzecim etapem planowania jest opracowanie wariantów realizacji poszczególnych rodzajów celów. Kolejnym, czwartym, a zarazem ostatnim, jest podjęcie decyzji o wyborze celów i sposobów ich realizacji, czyli przekształcenie projektów w odpowiednie plany, stosownie do jednego z najistotniejszych wskazań prakseologicznej nauki organizacji i zarządzania, w myśl którego „obmyślanie działania to projekt tego działania. Projekt uzupełniony decyzją jego wykonania – to plan"[528]. Plan stanowi zwieńczenie ciągu logicznie powiązanych ze sobą działań, niezbędnych do zapewnienia racjonalnego wyniku, na który składają się: przewidywanie, prognozowanie, programowanie oraz planowanie (w rozumieniu zawężonym do określenia środków realizacji zaprogramowanych uprzednio celów)[529].

W poglądach nauki publicznego prawa gospodarczego zwraca się uwagę na wiele cech odróżniających normy planowe (w ujęciu modelowym) od norm prawnych. Wskazuje się na istnienie w tym zakresie różnic strukturalno-funkcjonalnych oraz treściowo-aksjologicznych[530]. Normy prawne wyrażają program postępowania o charakterze kondycjonalnym (warunkowym), zakładający obowiązek lub możliwość podjęcia jakiegoś zachowania w sytuacji określonej w hipotezie normy prawnej. Norma planowana opiera się na programie finalnym (celowym), programując postępowanie swoich adresatów dla osiągnięcia założonych w niej celów. Norma planowana wyraża przy tym relację celów do środków mających doprowadzić do jej urzeczywistnienia (formuła cel-środki)[531]. Normy planowe mają charakter norm konkretnych, w przypadku niektórych z nich dochodzi do ścisłego i precyzyjnego wyznaczenia ram czasowych i ilościowych zadania podlegającego wykonaniu. Uwypukloną cechą norm planowych jest także zdecydowanie

[527] A. Pakuła, *Planowanie i kontrolowanie…*, s. 452-457.
[528] J. Zieleniewski, *op. cit.*, s. 207.
[529] Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze*…, 2005, s. 164-168.
[530] M. Szydło, *Planowanie indykatywne…*, s. 149-150.
[531] *Ibidem*, s. 150.

słabsza zależność pomiędzy wolą i kierunkowym działaniem adresata normy, zmierzającego do realizacji celów przez normę wskazanych, a możliwością zachowania się zgodnego z normą[532]. Możliwość realizacji planu determinują także inne czynniki niezależne od adresata normy, jak np. przebieg procesów gospodarczych, sytuacje kryzysowe czy w końcu błędne analizy, brak lub błędnie zebrane dane leżące u podstaw kształtowania prawa[533]. Wobec adresatów norm planowych nie mogą być stosowane więc te same mechanizmy sankcjonowania co wobec adresatów norm prawnych. Swoistą sankcją jest w tym przypadku brak określonych korzyści związanych z realizacją planu lub sankcje polegające na odbieraniu korzyści przyznanych uprzednio do wykonania planu. Środki reakcji na brak realizacji planu powinny być nastawione także na tworzenie warunków do realizacji planów, w tym na skłanianie adresatów norm zadań planowych do kształtowania we własnym zakresie takich warunków[534]. W doktrynie wskazywano także na podobieństwo norm planowych do norm wskazujących, występujących wespół z normami sytuującymi w koncepcji A. Chełmońskiego[535]. W koncepcji tej normy sytuujące określają sytuację prawną swych adresatów, ustalając jednocześnie ich pozycję wobec innych podmiotów publicznego prawa gospodarczego. Natomiast normy wskazujące określają sposób i kierunek wykonywania praw, obowiązków, zadań lub kompetencji organów administracji gospodarczej i innych podmiotów publicznego prawa gospodarczego. Funkcję tę można ująć jako ustanawianie interpretacji treści normatywnej przyjętej w normach sytuujących[536]. Norma planowa, określająca kierunki (cele) działania, w powiązaniu ze środkami, które mają służyć realizacji ustalonych celów, odgrywają analogiczną rolę do norm wskazujących tak, że można ją uznać za swoistą postać normy wskazującej, nieposiadającej jednak waloru normy prawnej[537].

Odnosząc się do procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, należy wskazać, że podstawowym instrumentem planowania stworzonym przez ustawodawcę krajowego w badanym obszarze, wynikającym z wymogów prawa unijnego, są plany gospodarki odpadami. B. Kozłowska[538] podkreśla, że cele uwzględniane w wieloletnich planach gospodarki odpadami to przede wszystkim wypracowanie strategii działań

[532] R. Malinowski, *Ewolucja systemu planowania gospodarczego a problem charakteru prawnego planów gospodarczych*, „Państwo i Prawo" 1975, Nr 2, s. 33.

[533] *Ibidem*, s. 33-34.

[534] *Ibidem*, s. 34; zob. szerzej na temat charakteru norm planowych: K. Horubski i cyt. tam autorzy, *Planowanie gospodarcze*…, s. 168-172.

[535] A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 46 i n.

[536] L. Kieres, *Podstawowe zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 50-51.

[537] A. Chełmoński*, Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. IV. *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 459.

[538] Zob. szerzej. B. Kozłowska, *Odpowiedzialność samorządów w tworzeniu planów gospodarki odpadami*, [w:] S. Zabawa (red.), *op. cit.*, s. 85-96.

zmierzających do budowy nowoczesnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – systemu opartego na europejskich i światowych standardach. Plany powinny stworzyć podstawy dla wprowadzenia do gospodarki odpadami nowoczesnych metod, zarówno w sferze technologii, jak i ekonomii oraz zarządzania z perspektywą rozwiązań długofalowych, skutkujących zmniejszeniem ilości odpadów oraz ograniczeniem negatywnych skutków dla środowiska.

Ogólną zasadą jest również, że plan gospodarki odpadami niższego szczebla nie może zawierać postanowień, które pozostawałyby sprzeczne z planem zajmującym wyższe miejsce w hierarchii planowania gospodarki odpadami. Ustawodawca krajowy zdecydował o pozostawieniu w Polsce jedynie planów gospodarki odpadami na szczeblu krajowym i wojewódzkim[539]. Wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów. Likwidacji natomiast uległy gminne i powiatowe plany gospodarki odpadami. W nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi organy gminy i powiatu pozbawione zostały zatem przez ustawodawcę kompetencji do opracowywania, a następnie uchwalania odpowiednio gminnych i powiatowych planów gospodarki odpadami. W świetle powyższego należy stwierdzić, że w aktualnym stanie prawnym planowanie działań w zakresie gospodarki odpadami, w tym całego procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, odbywa się na poziomie województwa. Projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega jedynie zaopiniowaniu[540] przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy związków międzygminnych, a dodatkowo w zakresie związanym z ochroną wód – przez zarząd zlewni[541]. W tym miejscu należy jednak przypomnieć, że dokumentem planistycznym gminy w zakresie ochrony środowiska jest uchwalany przez radę gminy program ochrony środowiska, którego część stanowił plan gospodarki odpadami. Skoro został on przez ustawodawcę zlikwidowany, program ochrony środowiska odnoszący się do środowiska jako całości powinien zostać uzupełniony o cele i kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami.

Ustawodawca przyjął, że plany gospodarki odpadami dotyczą nie tylko odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzony plan, ale także odpadów

[539] Zob. art. 34 ust. 3 u.o.

[540] Opinia nie posiada charakteru wiążącego, jest jedynie przejawem współdziałania organów administracji publicznej.

[541] Zob. art. 36 ust. 4 u.o. Przy opracowywaniu projektów planów gospodarki odpadami stosuje się przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (zob. art. 36 ust. 7 u.o.). W sytuacjach określonych w tej ustawie plan gospodarki odpadami podlega przeprowadzeniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych[542]. Plany gospodarki odpadami komunalnymi obejmują również środki służące zapobieganiu powstaniu odpadów[543]. Zakres planu został określony przez ustawodawcę w ustawie o odpadach[544].

Plany gospodarki odpadami nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego (co do zasady wiążą organy administracji publicznej)[545]. Organy właściwe do wydania indywidualnych aktów administracyjnych (decyzji) w zakresie gospodarowania odpadami są jednak zobowiązane uwzględniać spełnienie przez wnioskodawcę wymagań wynikających z planów gospodarki odpadami. I tak jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami jest niezgodny z planami gospodarki odpadami, to właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów[546]. W dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami komunalnymi był niezgodny z gminnym planem gospodarki odpadami, organ wykonawczy gminy odmawiał wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[547]. Pośrednio więc postanowienia planów gospodarki odpadami wpływają na sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność w powyższym zakresie. W tym miejscu rodzi się pytanie o rolę normy planowej w determinowaniu treści rozstrzygnięć

[542] Zob. art. 34 ust. 4 u.o. Zob. B. Kozłowska, *op. cit.,* s. 85-96.

[543] Zob. art. 34 ust. 5 u.o. Środki te są przykładowo wskazane w załączniku nr 5 do ustawy.

[544] Zob. art. 35 ust. 1 u.o. I tak plany gospodarki odpadami zawierają przede wszystkim analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze objętym planem, a także prognozują zmiany w tym zakresie. Co istotne, określają one cele w zakresie gospodarki odpadami wraz ze wskazaniem terminów ich osiągnięcia, kierunki działań w zakresie zapobiegania powstaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami podejmowanych dla osiągnięcia powyższych celów. W razie potrzeby w ramach przyjętych kierunków działań wyznaczają m.in. kryteria rozmieszczenia obiektów przeznaczonych do gospodarowania odpadami oraz mocy przerobowych przyszłych instalacji do przetwarzania odpadów. Ponadto plan zawiera harmonogram planowanych czynności oraz określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań. Wreszcie plan określa metody monitorowania działań w sposób umożliwiający ocenę stanu realizacji zadań określonych w planie. W planie umieszcza się informację o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Obowiązkowym elementem planu jest jego streszczenie w języku niespecjalistycznym.

[545] Zob. Z. Bukowski, *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona środowiska" 2003, nr 1, s. 13-21. W opinii M. Szydły akt planowania gospodarczego nie jest swoistą prawną forma działania. Niemniej jednak w odniesieniu do każdego planu należy osobno ustalić jego kwalifikację prawną, licząc się z możliwością wystąpienia sytuacji, w której wobec problemów w ustaleniu statusu formalnego planu w ramach tradycyjnie wyodrębnianych prawnych form działania, zaistnieje konieczność uznania planu za jakąś formę pośrednią lub nawet za akt *sui generis* (M. Szydło, *Planowanie indykatywne…*, s. 151, 158; Zdaniem K. Strzyczkowskiego plany stanowią wyodrębniony środek (instrument) prawny publicznego prawa gospodarczego, wyróżniany na podstawie specyfiki normy prawnej, który występuje jednak w różnorodnych formach prawnych (K. Strzyczkowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011, s. 197-198, 205; zob. też na temat założeń regulacji prawnej procesów planowania w gospodarce: K. Horubski, *Planowanie gospodarcze…*, s. 739-742.

[546] Zob. art. 46 ust. 1 pkt 2 u.o.

[547] Art. 9 ust. 1c pkt 3 u.u.c.p.g. w dotychczasowym brzemieniu (uchylony).

indywidualnych aktów administracyjnych w jakiś sposób powiązanych z realizacją danego planu gospodarczego. Na tym tle ukształtował się pogląd, że normy planowe nie mogą stanowić wyłącznej podstawy prawnej aktów administracyjnych, mogą jednak wraz z odnoszącymi się do nich regulacjami materialnoprawnymi oraz kompetencyjnymi takie podstawy współtworzyć[548]. Zaliczenie norm planowych do prawnego kontekstu działania organu administracyjnego wydającego decyzje nie jest bezsporne. Jak zauważa jednak J. Zimmermann[549], właściwa jest teza, że organ prowadzący postępowanie musi je brać pod uwagę na równi z pozostałymi motywami prawnymi. Przesądza to zdaniem autora o konieczności potraktowania norm planowych jako motywów prawnych decyzji administracyjnej. Ich rola w kontekście prawnego działania organu wydającego decyzję sprowadza się do tego, że determinują one najczęściej samą dopuszczalność wydania decyzji[550]. Pogląd ten należy uznać za słuszny choćby w kontekście przytoczonych powyżej rozważań dotyczących decyzji (zezwolenia) na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Decyzje te służą realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Są instrumentem umożliwiającym jego wykonanie. Wskazane normy planowe współtworzą zatem podstawę prawną rozstrzygnięcia dokonywanego w formie indywidualnego zezwolenia na zbieranie czy przetwarzanie odpadów. Sposób postępowania z odpadami niezgodny z wojewódzkim planem gospodarki odpadami stanowi przesłankę odmowy wydania przedmiotowych zezwoleń.

Status aktu prawa miejscowego ustawodawca przypisuje natomiast wprost uchwale rady sejmiku województwa w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi, którą podejmuje on wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami[551]. Jak już wcześniej wzmiankowano, uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest istotna dla organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, gdyż określa: regiony gospodarki odpadami, regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w przypadku, gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych[552]. Z kolei postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, mimo że sam plan nie jest aktem prawa miejscowego, znajdują swoje odzwierciedlenie w regulaminie utrzymania czystości

[548] A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne*…, s. 458.
[549] J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 66.
[550] *Ibidem*, s. 67.
[551] Zob. art. 38 ust. 1 i ust. 4 ustawy u.o. Por. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami*…, s. 92.
[552] Zob. art. 38 ust. 2 u.o. Por. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami*…, s. 89-103.

i porządku na terenie gminy[553]. Wolą ustawodawcy jest, aby znalazły się w nim inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Przeniesienie tych uregulowań do aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, powoduje, że stają się one źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy. Innymi słowy, organizując system gospodarowania odpadami komunalnymi gmina jest związana wojewódzkim planem gospodarki odpadami oraz uchwałą sejmiku województwa w sprawie jego wykonania. Określając istotne warunki realizacji zamówienia i tworząc projekt umowy na wykonanie usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, gmina jest zobowiązana uwzględnić stosowne postanowienia wskazanych uchwał sejmiku wojewódzkiego. Rodzi to z kolei konkretne skutki prawne dla wszystkich uczestników systemu, związane m.in. z przyznaniem praw wyłącznych podmiotom prowadzącym instalacje regionalne do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (wątek ten zostanie rozwinięty w późniejszych rozważaniach). Fakt, że województwo podejmuje działania w interesie publicznym, nie świadczy o tym, że przy podejmowaniu konkretnych działań nie może tego interesu naruszyć. Tymczasem stroną umowy na wykonanie usługi w zakresie odbierania albo odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych nie jest samorząd województwa, lecz gmina, reprezentowana przez własny organ wykonawczy. A zatem to gmina ponosi odpowiedzialność z tytułu dyscypliny finansów publicznych[554]. Jako przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów podlega ona także ocenie sądu ochrony konkurencji i konsumentów, który bada dane zachowanie gminy (uchwałę gminy) z punktu widzenia ochrony rynku**.** Na uwagę zasługuje rola planów gospodarki odpadami właśnie w kontekście podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, czyli samego procesu gospodarowania odpadami komunalnymi rozumianego jako wykonywanie działalności gospodarczej[555]. Widoczna jest tendencja zwiększenia udziału państwa w gospodarce odpadami, w tym także w samym procesie planowania gospodarowania odpadami komunalnymi. Mimo że wcześniej państwo nie zrezygnowało z obecności

[553] Zob. art. 4 ust. 2 pkt 5 u.u.c.p.g. Dotychczas były to „inne wymagania wynikające z gminnego planu gospodarki odpadami".

[554] Zob. na temat naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na szczególną uwagę zasługuje naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówienia publicznego. Jeśli w jego toku doszło do określonych naruszeń prawa, to odpowiedzialność z tego tytułu poniesie wójt, chyba że przekazał on określone obowiązki w tym zakresie wskazanemu pracownikowi (P. Kryczko, *op. cit.*, s. 763-764).

[555] Plany gospodarki odpadami można uznać za plany gospodarcze i przypisać charakter planów influencyjnych i imperatywnych, a także charakter planów indykatywnych. Zob. szerzej: M. Szydło, *Planowanie indykatywne…*, s. 143-158.

i odgrywania roli w gospodarce odpadami komunalnymi, to jednak w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi katalog zawartych w ustawie nakazów i zakazów w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest zdecydowanie poszerzony. Wskazanie na poziomie regionu gospodarki odpadami komunalnymi regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, do których mają zostać skierowane zmieszane odpady komunalne i odpady zielone, jest chyba najbardziej widocznym tego przejawem. Instalacje, które uzyskają status instalacji regionalnych, mają zapewniony strumień wcześniej wymienionych frakcji odpadów. Miejsce rynku i konkurencji zastąpiono „planifikatorem" w postaci uregulowań ustawowych ograniczających wolność działalności gospodarczej prywatnych podmiotów gospodarczych. System nastawiony wyłącznie na niezakłócanie funkcjonowania mechanizmów rynkowych nie zapewnia sprawiedliwych relacji między podstawowymi uczestnikami procesu gospodarowania odpadami komunalnymi[556]. W tym miejscu jednak należy wyraźnie zaznaczyć, że w dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi rynek nie był wcale jednym regulatorem procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, była nim również działalność państwa, jego organów, a także organów gminy, która kształtowała sytuację prawną przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a jednocześnie ograniczała swobodę działania mechanizmów rynkowych[557]. Rola państwa, jaką dotychczas odgrywało ono w realizacji tego zadania publicznego, nie zapewniła być może w wystarczającym stopniu realizacji interesu publicznego, przynajmniej jeśli chodzi o zagospodarowanie odpadów komunalnych. Sprowadzała się raczej tylko do zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy w zakresie odbierania od nich odpadów komunalnych. Nie wydaje się jednak, aby był to wystarczający powód, by w tak istotny sposób ograniczyć w omawianym obszarze wolność działalności gospodarczej. Planowanie działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, które polega dziś na przyznaniu praw wyłącznych podmiotom prowadzącym instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, stanowi zaprzeczenie wolnego rynku[558], czyli jego monopolizację. Jej istotą jest osiąganie przez niektóre podmioty tego rynku pozycji umożliwiającej zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku, czyli działanie w znacznym zakresie niezależne od konkurentów oraz konsumentów. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku wskazania w uchwale sejmiku województwa w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jednej regionalnej instalacji do

[556] Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne…*, 2005, s. 23.

[557] Zob. A. Goździńska, *Gmina a lokalny rynek usług odpadów komunalnych*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010, s. 78.

[558] W nauce ekonomii jednym z filarów, na których opiera się gospodarka wolnorynkowa jest konkurencja (zob. C. Kosikowski, T. Ławicki, *Ochrona prawa konkurencji i zwalczania praktyk monopolistycznych*, Warszawa 1994, s. 10).

przetwarzania odpadów komunalnych obsługującej dany region gospodarki odpadami komunalnymi. W aktualnym stanie prawnym w znacznej mierze od woli sejmiku województwa zależy, ile instalacji regionalnych będzie obsługiwać dany region gospodarki odpadami komunalnymi[559]. W praktyce może zostać wyznaczonych kilka małych regionów z jedną instalacją regionalną (co w istocie wyklucza konkurencję) albo jeden duży region z kilkoma instalacjami regionalnymi, konkurującymi ze sobą o odpady komunalne. Planowanie w zakresie gospodarowania odpadami wiąże się zatem nie tylko ze wskazaniem celów, działań i środków służących realizacji określonych celów, ale z bezpośrednim oddziaływaniem planu na rynek usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Plan i rynek nie są sobie przeciwne. Współczesna gospodarka rynkowa nie powinna być bezplanowa. Ważne jest jednak, aby wykluczyć nadmierną ingerencję państwa w sferę wolności gospodarczej.

Uprawniony wydaje się pogląd, że w badanym obszarze ustawodawca krajowy powrócił do systemu zdecydowanie bardziej nakazowego prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Rodzi się pytanie, czy wybór wskazanego kierunku działań, aż tak konkretnie doprecyzowanego w wojewódzkich planach gospodarki odpadami i uchwałach w sprawie ich wykonania, jest słuszny. Zadania i wytyczne w nich zawarte stanowią odzwierciedlenie decyzji o charakterze ekonomicznym, które wiążą oprócz organów władzy publicznej także podmioty odbierające i zagospodarowujące odpady komunalne. Rozważania te zostaną rozwinięte w kolejnym rozdziale. Należy w tym miejscu nadmienić, że w dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnym zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości określało miejsca odzysku lub unieszkodliwienia odpadów zgodnie z wojewódzkim planem gospodarki odpadami[560]. Sejmik województwa nie przyznawał natomiast praw wyłącznych żadnej instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, nie dokonywał też podziału województwa na regiony gospodarki odpadami komunalnymi. Obwiązywały w tym zakresie jedynie ogólne zasady gospodarki odpadami określone w ustawie o odpadach, czyli zakazane było poddawanie odzyskowi lub unieszkodliwieniu niesegregowanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone[561].

[559] Zob. szerzej: K. Terek, (współpraca P. Strzyżyński), *Aktualizacja WPGO, Kreowanie nowej rzeczywistości*, „Przegląd Komunalny" 2012, nr 6, s. 32-49.

[560] Zob. dotychczasowe brzmienie art. 9 ust. 1a pkt 5 u.u.c.p.g. (obecnie uchylony).

[561] Z zastrzeżeniem, że mogą one zostać poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu na obszarze województwa innego niż te, na którym zostały wytworzone, jeżeli odległość od miejsca wytworzenia odpadów do instalacji lub miejsca przeznaczonego do odzysku lub unieszkodliwiania była mniejsza niż odległość do instalacji lub miejsca położonego na obszarze tego samego województwa (dawne brzmienie art. 9 ust. 3 i 4 u.o.).

Ważny jest jeszcze jeden aspekt planowania gospodarowania odpadami komunalnymi. Jak podkreśla A. Pakuła[562], istotnie pomocnym narzędziem na tym etapie planowania jest analiza SWOT, zaliczana do technik analizy strategicznej, umożliwiająca poznanie ogólnej sytuacji organizacji i stanowiąca podstawę do ustalenia celów. W wyniku tej analizy powinny się ujawnić silne strony organizacji, słabe strony organizacji, rzeczywiście występujące i potencjalne szanse, rzeczywiście występujące i potencjalne zagrożenia[563]. Wydaje się, że ten rodzaj analizy w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi, mający na celu ujawnienie silnych i słabych stron organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jak również szans i zagrożeń, jakie mogą się pojawić w związku z jego funkcjonowaniem (uwarunkowaniami prawnymi, ekonomicznymi i technicznymi), jest istotny przy podejmowaniu działań przez gminę na rzecz osiągnięcia celu w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. W omawianym obszarze istotna będzie współpraca gminy ze specjalistami z zakresu ekonomii czy prawa, którym gmina na podstawie umowy może zlecić usługę opracowania tego typu analiz. Gmina powinna przed podjęciem konkretnych działań na rzecz organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poznać mocne i słabe strony, potencjalne szanse i zagrożenia z nimi związane. Dotyczy to m.in. wyboru trybu budowy regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych czy podjęcia decyzji o wyborze jednego z dwóch rodzajów przetargu, tj. obejmującego swym zakresem odbieranie odpadów komunalnych albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Mimo że ustawodawca nie przewiduje już przyjęcia przez radę gminy gminnego planu gospodarki odpadami, wydaje się, że pewne działania składające się na system gospodarowania odpadami komunalnymi gmina powinna starannie zaplanować.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi ustawodawca wprowadza istotne zmiany w planowaniu działań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Regulacje zawarte w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, głównie poprzez przyjęcie uchwały w sprawie jego wykonania, wiążą organy gminy, a także pozostałych uczestników systemu, tj. właścicieli nieruchomości i podmioty odbierające odpady komunalne. Planowanie jest jednym z elementów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, który nadaje mu regionalny charakter. Region funkcjonuje w oparciu o jedną lub kilka regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, wskazanych w uchwale sejmiku województwa w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi. Sytuacja ta jawi się jako znaczne ograniczenie wolności prowadzenia

[562] A. Pakuła, *Planowanie i kontrolowanie*..., s. 453-454.

[563] Zob. na ten temat K. Koźmiński, A. Piotrkowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 140.

działalności gospodarczej w omawianym zakresie. Dotyczy ona wyłącznie zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych. Przekazywanie odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwienia odpadów odbywa się zgodnie z ogólną hierarchią postępowania z odpadami, przyjętą w ustawie o odpadach.

W nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, już na etapie planowania działań w powyższym zakresie, sytuacja prawna gminy jest odmienna niż wcześniej, gdy ustawodawca przewidywał czterostopniową hierarchię planów gospodarki odpadami. Stopień szczegółowości planu na poziomie krajowym i wojewódzkim był na tyle ogólny, że w zasadzie stanowił dla gmin tylko w niewielkim stopniu wiążącą dyrektywę działania. Plan powiatowy odnosił się zasadniczo do odpadów z działalności gospodarczej. Plan gminny obejmował swym zakresem jedynie odpady komunalne. Nie dochodziło zatem w tej płaszczyźnie do kolizji w działaniach administracji publicznej, wykonującej zadania przypisane poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

W świetle powyższych rozważań nasuwa się jeszcze bardziej ogólny wniosek, że gmina jest wprawdzie organizatorem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jednak sam system nabiera cech systemu regionalnego. Można to stwierdzić już na etapie planowania działań w powyższym zakresie. Wojewódzki plan gospodarki odpadami i uchwała w sprawie jego wykonania wyznaczają istotne dla gminy działania na poziomie regionu gospodarki odpadami komunalnymi, które tym samym tracą swój lokalny charakter. Chodzi tu głównie o wskazanie w uchwałach sejmiku województwa regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych obsługujących poszczególne regiony gospodarki odpadami komunalnymi, do których przypisana jest dana gmina. Regiony ograniczają zakres przedmiotowej współpracy gmin. Ich powstanie wpływa na przekształcenie systemu zarządu lokalnego. Przyjmując to rozwiązanie prawne, ustawodawca ściśle determinuje działalność gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Opisane nakazy i zakazy związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi rodzą dla gminy konkretne skutki prawne, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

III. Działalność gminy w zakresie organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi

Uzupełnieniem regulacji ustawowych są przepisy stanowione przez organy gminy dotyczące zasad odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Organizacja systemu przez gminę w rozpatrywanym

zakresie polega m.in. na stworzeniu jego gminnych ram prawnych, co w istocie sprowadza się do przyjęcia przez organ stanowiący gminy następującego katalogu uchwał[564], w tym aktów prawa miejscowego[565].

1. Regulacje prawne gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

a) Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

W nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi najbardziej istotnym etapem pozostaje uchwalenie przez radę gminy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy[566]. Jeśli chodzi o tryb jego przyjęcia, to ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje tylko jeden wymóg proceduralny w postaci uzyskania opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego[567]. Oznacza to, że przyjęcie przez radę gminy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy bez uprzedniego zasięgnięcia tej opinii skutkuje nieważnością uchwały**.** Bez względu na to, czy jest ona pozytywna, czy negatywna, nie wiąże rady gminy[568]. Tym

[564] Zob. szerzej na temat pojęcia uchwał organów samorządu terytorialnego: A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 42-55. Zob. też: M. Karpiuk, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 108-119.

[565] Zob. na ten temat: Z. Bukowski, *Akty prawa miejscowego wdrażające nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi,* [w:] M. Górski i K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin…*, s. 53-58; A. Bartczak, M. Ofiarska, *Kompetencje legislacyjne gmin związane z organizowaniem nowych systemów*, [w:] M. Górski i K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin…*, s. 47-51.

[566] Tak jak wcześniej podkreślono, jest to akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jest więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP. Nie jest on natomiast aktem prawa miejscowego zawierającym przepisy porządkowe w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu Dotychczasowe regulaminy zachowały moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dużej niż do końca 2012 r. (zob. art. 22 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku oraz innych ustaw).

[567] Zob. art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g. Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, s. 137-144.

[568] Por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie gminnym…*, s. 429. Opinia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego projekt przedmiotowej uchwały. Nie wiąże więc organu rozstrzygającego sprawę. Rada gminy powinna tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny (por. wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r., II SA 203, /97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120; wyrok NSA z dnia 6 marca 1998, II SA 1740/97, LEX nr 43181. Czynność „zasięgnięcia opinii" dochodzi do skutku przez samo zwrócenie się o wyrażenie opinii (nie zaś przez jej wyrażenie czy – tym bardziej – przez jej uwzględnienie). Ustawodawca może upoważnić dany organ zarówno do wyrażenia opinii, jak i zobowiązać go do tego oraz wyznaczyć w tym celu termin jego wyrażenia. W analizowanym przypadku ustawodawca nie wskazuje ani terminu, w jakim powiatowy inspektor sanitarny powinien wyrazić swoją opinię, ani tym samym prawnych skutków bezskutecznego upływu tego terminu. Ustawodawca może także zobowiązać organ zasięgający opinię do ustosunkowania się do niej (S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 167; por. A. Bartczak, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 126-127; zob. też: P. Kryczko, *op. cit.*, s. 725-726).

samym gmina może nie uwzględnić stanowiska inspektora, pod warunkiem, że nie doprowadzi to do naruszenia prawa.

Przyjmując w formie uchwały regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy określa szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy[569]. Zawartość uchwały ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny. Wyszczególnione zagadnienia wymagające określenia w regulaminie nie mogą być uregulowane w innej formie niż regulamin i w innym trybie niż wymagany przez ustawodawcę. Z brzmienia przepisu wyszczególniającego elementy regulaminu wynika, że regulacja wszystkich zagadnień jest obligatoryjna[570]. Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w tymże przepisie[571]. Brak któregokolwiek z wyszczególnionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa[572]. Przepisy regulaminu zamieszczone w uchwale powinny być formułowane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w jego granicach[573]. Przyjęte przez radę gminy uregulowania w powyższym zakresie nie mogą być niezgodne z przepisami innych aktów normatywnych. Postanowienia regulaminu będącego aktem prawa miejscowego obowiązują uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi: właścicieli nieruchomości oraz podmioty odbierające odpady komunalne. Mają one charakter wiążący także dla organów gminy i innych podmiotów władzy publicznej. Brak podstaw prawnych do wprowadzania w regulaminie jakichkolwiek dodatkowych obowiązków, regulamin doprecyzowuje (uszczegóławia) jedynie wykonanie obowiązków nałożonych w drodze ustawy.

W niniejszych rozważaniach uwaga zostanie skupiona wyłącznie na elementach, które kształtują system gospodarowania odpadami komunalnymi. Zaliczane są do nich m.in.: szczegółowe zasady dotyczące zbierania i odbierania odpadów komunalnych. I tak regulamin określa m.in. wymagania obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony i odpady zielone, odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpady komunalne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, czyli papier, szkło, metale, tworzywa

[569] Zob. art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, s. 144-154.

[570] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2009 r., II SA/Wr 545/08, LEX nr 512713.

[571] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10, LEX nr 607202; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10, LEX nr 597353.

[572] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10, LEX nr 607202.

[573] Wyrok WSA w Opolu z dnia 6 lipca 2010 r., II SA/Op 319/10, LEX nr 674334.

sztuczne, odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Rada gminy, przyjmując regulamin decyduje, które odpady komunalne powinny być przez właścicieli nieruchomości zbierane selektywnie „u źródła", a jakie mogą być przekazane do ogólnie dostępnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych[574]. Określone w ramach upoważnienia ustawowego przez radę gminę wymagania obejmujące prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych posiadają charakter organizacyjno-techniczny. Gmina konkretyzuje tym samym normy prawa materialnego dotyczące szczegółowego sposobu postępowania z odpadami komunalnymi. Określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach wymagania obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych stanowią zasadę wyrażającą „idealną powinność". Zasady nie wyznaczają konsekwencji prawnych, to jedynie „racje argumentacyjne", które powinien uwzględnić stosujący prawo[575]. Należy przyjąć, że rada gminy nie nakłada na właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych w zakresie wskazanym w regulaminie. Kwestia ta może być przedmiotem sporów interpretacyjnych. Za taką interpretacją przemawia jednak fakt, że w przypadku selektywnego zbierania odpadów komunalnych właścicielowi nieruchomości przysługują zniżki w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W praktyce oznacza to, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych jest realizowane w pewnym stopniu. Niższa stawka jest nagrodą dla tych właścicieli nieruchomości, który zbierają odpady w sposób selektywny. Zasada, że odpady powinny być zbierane w sposób selektywny, została także określona w ustawie o odpadach[576]. Odmiennie sytuacja przedstawia się w przypadku nakazów selektywnego zbierania odpadów określonych w ustawach odrębnych. I tak selektywne zbieranie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, o którym mowa w ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, jest regułą i wyznacza tym samym rozwiązanie, które musi zostać przyjęte, czyli obowiązek selektywnego zbierania tych

[574] Przypomnijmy, ustawodawca przyjął, że gminy tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, gdzie mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych. Ustawodawca nie określa wymagań szczególnych dotyczących takiego punktu. Można więc przyjąć, że znajdujący zastosowanie w praktyce mobilny punkt zbierania odpadów komunalnych spełnia wymogi w powyższym zakresie. W ten sposób mogą być zbierane m.in. odpady niebezpieczne i odpady problemowe, wydzielone z masy odpadów komunalnych. Z kolei określając zadanie własne gminy dotyczące ustanowienia selektywnego zbierania, ustawodawca wyznacza jego minimalny zakres obejmujący następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Doprecyzowaniem tej regulacji ustawowej jest rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Powyższe powinno znaleźć odzwierciedlenie w regulaminie.

[575] Zob. szerzej: J. Nowacki, Z. Tabor, *op. cit.*, s. 50-51.

[576] Zob. art. 23 ust. 1 u.o. Zob. M. Górski, *Nowe regulacje prawne*…, s. 62.

odpadów[577]. Innym przykładem jest obowiązek selektywnego zbierania i odbierania baterii i akumulatorów wynikający z przepisów rangi ustawowej[578].

Zmiana zakresu regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach dotyczy także skreślenia poziomów redukcji składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, które wcześniej były w nim określane. Poziomy te zostały wskazane w ustawie i doprecyzowane w rozporządzeniu. Ponadto regulamin zawiera wymagania wynikające ze zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (a nie jak dotychczas z gminnego planu gospodarki odpadami). Jest to konsekwencja zmian, jakich dokonał polski ustawodawca w zakresie planowania gospodarki odpadami (na co wskazano we wcześniejszych rozważaniach). B. Dziadkiewicz twierdzi, że trudno ustalić jakiekolwiek wymagania, jakie mogą wynikać z planu wojewódzkiego gospodarki odpadami. Niemniej jednak należy choć jeden taki wymóg w uchwale rady określić[579]. Pogląd ten należy uznać za słuszny. Na uwzględnienie w regulaminie zasługują środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów komunalnych, które powinny zostać określone w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Dokonując wykładni funkcjonalnej i celowościowej, można sformułować wniosek, że powinny to być wymagania, które są określone w wojewódzkim planie gospodarki odpadami komunalnymi, a nie są uregulowane w regulaminie[580]. Gmina, dokonując ich wyboru, posiada więc względnie dużą samodzielność[581]. Zdaniem A. Bartczak i M. Ofiarskiej[582] rada gminy, uchwalając regulamin i stosując kryterium „inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami", powinna uwzględniać tylko te przesłanki, na których podstawie będzie można konstruować głównie obowiązki, zadania dla mieszkańców, albowiem o ile plan wojewódzki jest adresowany do gmin, o tyle regulamin – do mieszkańców.

Podstawowe znaczenie dla konstruowania przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ma przepis stanowiący, iż regulamin utrzymania czystości

[577] Zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1688 z późn. zm.) zakazuje się umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami. Zgodnie z art. 36 tej ustawy posiadacz zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych jest obowiązany do przekazania go zbierającemu zużyty sprzęt lub podmiotowi uprawnionemu do zbierania zużytego sprzętu.

[578] Zob. art. 12 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1803 z późn. zm.)

[579] B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami, Poradnik ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2011, s. 160.

[580] Czyli tylko te wymagania, które nie wynikają z art. 4 ust. 2 pkt 1-3, pkt 6-8 u.u.c.p.g. Por. R. Rakoczy, *Regulaminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz czystości i porządku w gminie*, Warszawa 2008, s. 239.

[581] Rada gminy nie może w regulaminie pominąć uregulowania innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – R. Rakoczy, *Regulaminy zbiorowego zaopatrzenia…*, s. 240.

[582] A. Bartczak, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 150.

i porządku na terenie gminy określa rodzaj i minimalną pojemność pojemników[583] przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości[584]. Regulamin wskazuje również warunki rozmieszczenia tych pojemników[585] i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach[586],
b) liczby osób korzystających z tych pojemników.

W świetle powyższego rada gminy powinna przy określaniu tych wymagań uwzględniać średnią ilość odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach i liczbę osób korzystających z tych urządzeń. Nie może natomiast określać normatywnej objętości odpadów komunalnych dla poszczególnych podmiotów[587]. Uwzględniając ilość odpadów komunalnych, rada gminy nie powinna wprowadzać odrębnych jednostek ilościowych (przy określaniu wielkości pojemnika rada gminy powinna posługiwać się miarą objętości w litrach, nie zaś masą określoną w kilogramach[588]). Rodzaje pojemników rada gminy określa w sposób nieograniczający konkurencji. Jednym z podstawowych wymogów powinno być spełnienie przez nie wymagań polskich norm zapewniających bezpieczne zarówno użytkowanie, jak i obsługę przy opróżnianiu. Należy wskazać także na wymagania dotyczące ich oznaczenia, a w przypadku selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych wydzielonych ze

[583] Co istotne, dotychczas do obowiązków właściciela nieruchomości należało wyposażenie nieruchomości w „urządzenia do zbierania odpadów komunalnych". Rada gminy określała w regulaminie rodzaje i minimalne pojemności tych urządzeń. Sformułowanie to zastąpiono wyrazem „pojemnik". Należy przyjąć, że właściciel nieruchomości zapewnia pojemnik do zbierania odpadów komunalnych, przez który zgodnie ze znaczeniem potocznym rozumie się także worek, kontener i inne tego typu zbiorniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych.

[584] Zob. art. 4 ust. 2 pkt 2 u.u.c.p.g. Powyższy wymóg dotyczy także dróg publicznych, ale zostanie on pominięty w niniejszych rozważaniach, ponieważ wykracza poza zakres systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

[585] Co istotne, miejsce ustawienia pojemników powinno zostać określone przez radę gminy w sposób nienaruszający rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422), które w rozdziale 4. *Miejsca gromadzenia odpadów stałych* działu II. *Zabudowa i zagospodarowanie działki budowlanej* określa także standard techniczny urządzeń do gromadzenia odpadów. W tym miejscu należy podkreślić, że wymogi dotyczące miejsca ustawienia pojemnika powinny zapewnić jego dostępność dla podmiotu odbierającego odpady komunalne i nie powodować ograniczeń w korzystaniu przez właściciela z własnej nieruchomości.

[586] Średnią roczną ilość odpadów wytwarzanych przez statystycznego mieszkańca w kg/M/rok oraz ich średnią gęstość w kg/m^3 podaje odpowiednio: krajowy i wojewódzki plan gospodarki odpadami. Za prawidłowe rozwiązanie należy uznać przyjęcie w regulaminie średnich wielkości dla danej gminy, przy czym średnia gęstość odpadów komunalnych powinna zostać określona na podstawie badania składu morfologicznego odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie tej gminy.

[587] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08, LEX nr 475237; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2010 r., II SA/Łd 149/10, LEX nr 674632.

[588] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2010 r., IV SA/Po 583/10, LEX nr 758554.

strumienia odpadów komunalnych – na kolorystykę tych pojemników, tj. odpowiednio, pojemniki: niebieskie – na papier, żółte – na metale, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe, zielone – na szkło kolorowe, białe na szkło bezbarwne, oraz brązowe na bioodpady[589]. Liczba pojemników i częstotliwość odbierania odpadów komunalnych powinna zapewnić ich nieprzeciążanie i nieprzepełnianie. Zdaniem B. Dziadkiewicza minimalną pojemność pojemników organ gminy powinien określić oddzielnie dla każdego rodzaju zbieranych odpadów komunalnych, ponieważ od wielkości pojemnika będzie następnie uzależniał częstotliwość odbierania odpadów komunalnych[590]. Nie negując wskazanego poglądu, można zaproponować odmienne rozwiązanie. Biorąc pod uwagę fakt, że w regulaminie określa się jedynie średnią ilość wytwarzanych odpadów komunalnych przez mieszkańca, można przyjąć założenie, że minimalna łączna pojemność pojemników dla danej nieruchomości powinna stanowić iloczyn średniej ilości odpadów komunalnych wytworzonych przez statystycznego mieszkańca gminy oraz liczby osób korzystających z tych pojemników, przy uwzględnieniu częstotliwości odbierania odpadów komunalnych. Na podstawie powyższego wyliczenia właściciel nieruchomości może wówczas sam decydować o wielkości pojemnika. Gmina powinna raczej współpracować z właścicielem nieruchomości niż narzucać mu kolejne „sztywne" wymagania. Zbyt szczegółowy charakter uregulowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w praktyce może utrudnić, a wręcz uniemożliwić późniejszą kontrolę wykonania tych obowiązków przez właścicieli nieruchomości, a także opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia na usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy rada gminy reguluje także częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości[591]. Częstotliwość odbierania tych odpadów, biorąc pod uwagę pojemności pojemników do ich zbierania, w stosunku do tej samej kategorii mieszkańców powinna być taka sama, np. budownictwa jednorodzinnego i wielorodzinnego. Obowiązuje w tym zakresie zasada równego traktowania[592]. Częstotliwość odbierania odpadów komunalnych

[589] Wymagania w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r., poz. 19).

[590] B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami komunalnymi…*, s. 155; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., II SA/Bd 611/08, LEX nr 509625.

[591] Zob. art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g. Zob. na ten temat: A. Bartczak, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 143-148. Należy nadmienić, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g. rada gminy nie jest uprawniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usunięcia wraków samochodów, które nie są określone jako porzucone. Stanowi to ingerencję w ich prawo własności, przekraczając dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 3 wskazanej ustawy, według którego rada gminy w regulaminie określa jedynie częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych (wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08, LEX nr 475237).

[592] Zob. art. 32 Konstytucji RP.

od właścicieli nieruchomości, warunki utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym składają się na standard sanitarny świadczonych usług. W tym zakresie istotna jest opinia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego wydawana ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzi.

Stosownie do regulacji ustawowych[593] ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, podlega karze grzywny[594]. Niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie jest wykroczeniem[595]. Rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania przepisów karnych za naruszenie postanowień uchwały. Sankcje za pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisami odrębnymi wynikają bezpośrednio z tej ustawy. Uchwała rady nie może zatem regulować kwestii, które zostały już określone w ustawie.

Podsumowując należy stwierdzić, że rada gminy, określając w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowi w granicach upoważnienia ustawowego prawo powszechnie obowiązujące. Jest to widoczny przejaw samodzielności gminy, a jednocześnie istotny etap organizacji gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy podkreślić, że wymagania określone przez radę gminy w regulaminie mają charakter organizacyjno-techniczny, konkretyzują normy prawa materialnego dotyczącego szczegółowych zasad zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Dotyczą one prowadzenia we wskazanym w nim zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz częstotliwości odbierania tych odpadów od właścicieli nieruchomości, a także innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Sposób postępowania z odpadami komunalnymi na terenie danej gminy zależy nie tylko od określonych w ustawie praw i obowiązków poszczególnych uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ale również od określonych w regulaminie aspektów techniczno-organizacyjnych szczegółowych zasad zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Co istotne, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy kształtuje elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, którymi są takie działania jak: zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych. Rada gminy określa w nim zakres selektywnego zbierania odpadów komunalnych, rodzaje i minimalne pojemności pojemników

[593] Zob. art. 10 ust. 2a u.u.c.p.g. Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, s. 353-405.

[594] Granice grzywny nie zostały określone w tym przepisie. Znajdują tu zastosowanie ogólne zasady dotyczące wysokości grzywny ustalone w art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.). Wysokość grzywny wynosi od 20 do 5000 zł.

[595] Postępowanie toczy się według przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2016 r., poz. 1713 z późn. zm.).

do zbierania tych odpadów, a także częstotliwości ich odbierania od właścicieli nieruchomości. Powyższe wymagania dotyczą sposobu postępowania z odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości, a także zaspokajania ich potrzeb przez podmiot odbierający odpady komunalne.

b) Uchwała rady gminy w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Ta uchwała rady gminy określa szczegółowy sposób i zakres świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w szczególności częstotliwość odbierania tych odpadów i sposób świadczenia usługi przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych[596]. Ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw dokonano zmiany w przepisie 6r ust. 3 u.u.c.p.g., decydując, że uchwała ta nie określa ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości. Przedmiotową zmianę należy uznać za uzasadnianą Trudno było bowiem zrozumieć intencję ustawodawcy w kwestii ustalenia w uchwale ilości odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości. W kontekście tak sformułowanej regulacji powstawało pytanie, czy może zostać wyznaczona przez radę gminy maksymalna ilość odpadów komunalnych odebranych przez gminę, a odpady przekraczające tę ilość będą odebrane w ramach usługi dodatkowej. Skoro ustawodawca przewidział stawkę ryczałtową z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, która nie uwzględnia rzeczywistej ilości odpadów komunalnych odebranych od właściciela nieruchomości, należało przyjąć, że w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina powinna odbierać od właściciela nieruchomości każdą ilość odpadów komunalnych. Przyjęcie przez radę gminy takiego rozwiązania prawnego eliminuje bodziec ekonomiczny do nielegalnego pozbywania się odpadów komunalnych. Likwidacja tego negatywnego zjawiska stanowiła jedno z podstawowych założeń nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

[596] Zob. art. 6r ust. 3 u.u.c.p.g. Użyty w treści tego przepisu zwrot „w zamian za" oznacza, że opłata ma charakter ekwiwalenty, co jest cechą charakterystyczną większości opłat, które tym przede wszystkim różnią się od podatków będących daninami publicznymi pozbawionymi cechy ekwiwalentności. Za słuszny należy uznać pogląd, że ustawodawca, akcentując cechę ekwiwalentności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zmierza to tego, aby były one ustalane na poziomie odpowiadającym rzeczywistym kosztom funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin*…, s. 201).

W przeciwnym razie, tj. w sytuacji, gdy za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi zostałaby odebrana tylko określona ilość odpadów komunalnych (rozwiązanie to wywoływało wątpliwości natury prawnej), a pozostała ich część – w ramach usługi dodatkowej, istniało ryzyko, że ponoszenie dodatkowych kosztów przez właściciela nieruchomości stanie się przyczyną ich nielegalnego pozbywania się. Mogło to zakłócić prawidłowe funkcjonowanie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Uzasadnione jest zatem, aby dodatkowe usługi świadczone przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, poza opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi[597], dotyczyły ewentualnie wyłącznie tych odpadów, które są wytwarzane w sposób nieregularny i sezonowy, czyli odpadów zielonych oraz budowlano-remontowych. Potrzeby mieszkańców gminy w powyższym zakresie mają charakter bardziej indywidualny niż zbiorowy. W tym miejscu należy nadmienić, że rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi[598].

Zakres upoważnienia ustawowego do rozstrzygnięcia wskazanych w uchwale kwestii nadal jest dość niejasny i budzi wątpliwości z tego powodu, że w części zagadnienia te reguluje regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy[599], określając wymagania prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Powinien on odnieść się zatem w tym miejscu do odpadów zbieranych selektywnie „u źródła" i w ogólnodostępnych punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jednocześnie rodzi się pytanie, które stawia także B. Dziadkiewicz[600], jakich ewentualnie dodatkowych elementów może dotyczyć szczegółowy sposób i zakres świadczenia usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, poza tymi, które w tym przepisie zostały konkretnie określone. Ustawodawca nie ustanowił w powyższym zakresie norm prawnych wskazujących interpretację treści normatywnej podstawy prawnej omawianej uchwały[601]. Brakuje jakichkolwiek wytycznych ustawodawcy co do regulacji, którą należy przyjmować w treści uchwały. I tak w obo-

[597] Poza tym z wdrożeniem tego typu rozwiązania wystąpiłyby problemy w praktyce. W naszym kraju nie funkcjonuje jeszcze powszechnie system wagowy odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

[598] Art. 6r ust. 4 u.u.c.p.g.

[599] Nie jest uzasadnione uchwalanie czegoś, co już zostało wcześniej przez radę określone.

[600] B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami*…, s. 239.

[601] Zob. szerzej na temat nadmienionej we wcześniejszych rozważaniach koncepcji A. Chełmońskiego, dokonującej podziału norm prawa na dwie grupy: sytuujące i wskazujące. A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe*..., s. 46 i n.; L. Kieres, *Podstawowe zasady*..., s. 50-51; K. Horubski, *Planowanie gospodarcze*…, s. 738-739.

wiązującym stanie prawnym istnieje możliwość bardzo odmiennego uregulowania przez rady poszczególnych gmin przedmiotowych kwestii.

Uchwała ta wraz z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinna stanowić integralną całość, wzajemnie się uzupełniając i nie pozostając ze sobą w kolizji (obie uchwały należy czytać łącznie). Z jednej strony wyznaczają one sposób, w jaki właściciel nieruchomości jest zobowiązany zbierać odpady komunalne, z drugiej zaś strony doprecyzowują szczegóły odbierania i zagospodarowania tych odpadów. Należy przy tym podkreślić, że od zakresu i sposobu świadczenia usługi w powyższym zakresie w dużej mierze zależy wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stąd ważny jest aspekt ekonomiczny omawianej uchwały. Z punktu widzenia ekonomicznego gmina powinna rozważyć, czy odpady wytwarzane przez właścicieli nieruchomości sezonowo lub nieregularnie, czyli odpady zielone, odpady remontowo-rozbiórkowe powinny być odbierane od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czy może w ramach usługi dodatkowej[602]. Ponadto z punktu widzenia racjonalizacji kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi słuszne wydaje się przyjęcie założenia, że „u źródła" odbierane są od mieszkańców gminy te rodzaje odpadów komunalnych, które są wytwarzane regularnie i powtarzalnie. Pozostałe odpady komunalne są natomiast dostarczane przez mieszkańców gminy do ogólnodostępnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub odbierane „u źródła" po uprzednim indywidualnym zgłoszeniu telefonicznym. Dotyczy to w szczególności odpadów zielonych czy odpadów budowlano-rozbiórkowych. Nie jest to jednak bezwzględnie obowiązująca reguła. Decyzja w powyższym zakresie należy do gminy, wymaga ona starannego rozważenia, gdyż w znacznym stopniu wpłynie ona na koszty odbierania i transportu odpadów komunalnych. Omawiana uchwała określa także sposób świadczenia usługi przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Sposób ten został odniesiony w stosunku do przedmiotu (punktu selektywnego zbierania odpadów), a nie podmiotu, który będzie ten punkt prowadził.

Podsumowując, przedmiotowa uchwała określa szczegółowy sposób i zakres świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów komunalnych, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała

[602] Rada gminy jest uprawniona do wskazania w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, określając przy tym ceny za te usługi (zob. art. 6r ust. 4 u.u.c.p.g.). Przykładowo, w ramach usługi dodatkowej może nastąpić wyposażenie nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych. Zob. na temat cen za dodatkowe usługi: Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 201-202; zob. też na temat ceny w sensie ekonomicznym i prawnym, odpowiednio: M. Szydło, *Administracyjno-prawna regulacja cen*, „Monitor Prawniczy" 2002, nr 18, s. 836; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 299-300.

ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia ekonomicznego, gdyż od szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych zależy wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uiszczonej przez właściciela nieruchomości. Wskazane jest przed podjęciem decyzji w powyższej kwestii przeprowadzenie analizy ekonomicznej tego zagadnienia. Omawiana uchwała nie powinna powielać zagadnień rozstrzyganych przez radę gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Obie uchwały powinny być natomiast ze sobą spójne (treść uchwał powinna być wzajemnie zgodna). Stanowią one dla właściciela nieruchomości (wytwórcy odpadów) i podmiotu odbierającego odpady komunalne źródło prawa powszechnie obowiązującego, określającego szczegółowy sposób zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Analizowane uchwały, mimo że obejmują różne treści, kształtują jednak te same elementy gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowanie tych odpadów. Nie powinny zatem czynić tego w odmienny sposób. Każda z nich powinna zostać przyjęta przez radę gminy odrębnie. Odmienny jest cel ich regulacji. Pierwsza uchwała określa zasady zbierania i odbierania odpadów komunalnych, druga wskazuje zakres usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, świadczonej w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ustawodawca nie nadaje określonej linii rozstrzygnięcia dotyczącego określenia przez radę gminy szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Brak doprecyzowania upoważnienia ustawowego w formie aktu wykonawczego (rozporządzenia) dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały może powodować, że rozwiązania w niej przyjęte w bardzo różny sposób będą kształtować zakres usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, objęty opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ta różnorodność nie jest w tym przypadku zjawiskiem pozytywnym, gdyż uprawnienia i obowiązki wyznaczone w normach sytuujących uchwały mogą bardzo różnie kształtować sytuację uczestników sytemu. Jak wykazały powyższe rozwiązania, pośrednio sytuacja ta może oddziaływać na osiągnięcie celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Dlatego też zdecydowanie powinny istnieć pewne ogólne standardy na poziomie krajowym, dotyczące zakresu usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów, świadczonej w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

c) Uchwała rady gminy w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty

Istotną z punktu widzenia organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest uchwała rady gminy, która określa metodę ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość tej opłaty[603]. Uchwała ta jest przejawem władztwa finansowego[604], stanowiącego istotny składnik samorządności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Sama zaś opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi z punktu widzenia Konstytucji RP jest opłatą lokalną. Jest to ciężar pieniężny, zabezpieczony przymusem państwowym i bezzwrotny. Innymi słowy jest to zindywidualizowane świadczenie ze strony podmiotu publicznego, gdyż w zamian za ponoszoną opłatę właściciel nieruchomości może domagać się usługi odbierania odpadów komunalnych, choć jej szczegółowy sposób i zakres jest precyzowany w akcie prawa miejscowego. Opłata ta spełnia także przesłanki zaliczenia jej do danin publicznych[605].

Tak jak już to zostało wcześniej nadmienione, opłata z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi może być obliczona na podstawie liczby mieszkańców zamieszkujących[606] daną nieruchomość albo ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo powierzchni lokalu mieszkalnego. Stanowi ona odpowiednio: iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość albo ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo powierzchni lokalu mieszkalnego oraz uchwalonej przez radę gminy stawki opłaty[607]. Użycie spójnika „albo" świadczy o tym, że uchwała nie może przewidywać kombinacji

[603] Zob. art. 6k pkt 1 u.u.c.p.g. Zob. na temat wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 196-198.

[604] Zob. szerzej na ten temat: J. Jendrośka, *Kary administracyjne,* [w:] R. Mastalski (red.), *Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska. Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza,* Wrocław 2001, s. 132-144.

[605] A. Krzywoń, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna*, „Przegląd Legislacyjny" 2011, nr 2-4, s. 15. Zob. na temat oceny konstytucyjności przepisów ustanawiających opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – *ibidem*, s. 17-19.

[606] Należy w tym miejscu odwołać się do definicji „zamieszkania", zawartej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 763/2008 z 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań, zgodnie z którą miejsce zamieszkania oznacza miejsce, gdzie osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek, niezależnie od czasowych nieobecności związanych wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi. Za stałych mieszkańców danego obszaru geograficznego uważa się jedynie osoby, które mieszkały w miejscu zamieszkania nieprzerwanie przez okres co najmniej dwunastu miesięcy przed dniem referencyjnym, lub osoby, które przybyły do miejsca zamieszkania w ciągu dwunastu miesięcy przed dniem referencyjnym z zamiarem przebywania tam przez co najmniej rok. Jeżeli ustalenie opisanych powyższej okoliczności nie jest możliwe, wówczas „miejsce zamieszkania" oznacza miejsce zameldowania. Na definicję tę powołuje się ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r. (Dz. U. Nr 47, poz. 277).

[607] Zob. art. 6j ust. 1 u.u.c.p.g. Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 229-230.

tych sposobów wyliczenia opłat, lecz musi decydować o wyborze jednej z nich dla wszystkich właścicieli nieruchomości. Odrębną metodą jest ustalenie opłaty od gospodarstwa domowego[608]. Z kolei w przypadku, gdy rada gminy zdecyduje o objęciu systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości, na których nie zamieszkają mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oblicza się jako iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej objętości[609]. Dotyczy to m.in. zakładów przemysłowych, szkół, szpitali. Z powyższych rozważań wynika zatem, że ustawodawca stwarza gminie możliwość wyboru pomiędzy różnymi sposobami naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pewną alternatywą jest uchwalenie przez radę gminy jednej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W styczniu 2013 r. ustawodawca wprowadził[610] możliwość zastosowania więcej niż jednej metody ustalenia opłaty na obszarze gminy[611]. Jak zauważa Z. Bukowski, prawnie dopuszczalne jest dokonanie podziału terytorialnego gminy w związku z opłatami[612]. Ponadto rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą wybraną spośród zaproponowanych do zastosowania przez ustawodawcę, mogła w początkowej fazie funkcjonowania nowego sytemu gospodarowania odpadami komunalnymi różnicować stawki opłat, wprowadzając zwolnienia przedmiotowe, ustanawiając dopłaty dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowe zasady tych opłat[613]. Gmina zyskała zatem dodatkowe uprawnienia do stanowienia prawa miejscowego kształtującego dochód budżetu gminy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podkreślenia wymaga fakt, że ustawodawca wprowadził zmiany dotyczące ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w pierwszym kwartale 2013 r., czyli po upływie ustawowego terminu przyjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty[614]. Zróżnicowanie stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich,

[608] Zob. art. 6 j ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 230.

[609] Zob. art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 230-231.

[610] Ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

[611] Zob. art. 6j ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g.

[612] Z. Bukowski, *Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, [w:] Z. Bukowski, P. Manczarski (red.), *op. cit.*, s. 10.

[613] Zob. art. 6k ust. 4 u.u.c.p.g w dotychczasowym brzmieniu. Zob. szerzej na ten temat: Z. Bukowski, *Nowelizacja ustawy*..., s. 10-12.

[614] Ustawowy termin do przyjęcia uchwał rady gminy organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi upływał z końcem 2012 r.

a także od rodzaju zabudowy[615] wymagało zmiany wskazanej powyżej uchwały. Następstwem takiej decyzji była konieczność zmiany wzoru deklaracji, określonej przez radę gminy, oraz ponownego zebrania deklaracji od właścicieli nieruchomości. Z uwagi na krótki okres, jaki pozostawał do wdrożenia systemu, czyli do 1 lipca 2013 r., powtarzanie procedury związanej z określeniem nowej stawki opłaty (zróżnicowanej w zależności od przywołanych powyżej kryteriów), innymi słowy podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w rozpatrywanym zakresie ze względów społecznych i politycznych[616] było trudne i nie w pełni nieuzasadnione. Wymagałoby to ponownych konsultacji z mieszkańcami gminy, przeprowadzenia szerokiej kampanii informacyjnej. Zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie znalazło zastosowanie głównie w przypadku tych gmin, które nie dochowały terminu ustawowego określonego dla stworzenia gminnych ram prawnych organizujących system. W przypadku gdy metoda ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawka tej opłaty została już określona, bardziej korzystnym rozwiązaniem dla gminy było przyjęcie nowej uchwały na podstawie upoważnienia ustawowego, uprawniającego radę gminy przy określaniu warunków opłat, zgodnie z przyjętą metodą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami, do różnicowania stawki opłat, wprowadzania zwolnień przedmiotowych, ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych spełniających ustalone przez nią kryteria lub określenia szczegółowo zasad ustalania tych opłat. Jednocześnie było to rozwiązanie bardziej ryzykowne ze względu na niedoprecyzowany przynajmniej w części zakres wskazanej regulacji[617]. Wynikało z niego, że nie jest prawnie dopuszczalne udzielanie zwolnień podmiotowych, możliwe były zwolnienia przedmiotowe i dopłaty. Ustawodawca nie wyjaśniał natomiast, co rozumie przez szczegółowe zasady ustalenia tych opłat. Z uwagi na zasady wydatkowania środków publicznych określone w ustawie o finansach publicznych udzielanie dopłat, które są formą dotacji, wymagało przeprowadzenia skomplikowanej procedury związanej z ich udzieleniem. Wydatkowanie środków publicznych podlega dyscyplinie finansów publicznych. Dotyczy to w szczególności udzielania dotacji, które są najbardziej wnikliwie badane przez organ nadzoru gospodarki finansowej. Najwięcej postępowań w sprawie naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy udzielania dotacji. W świetle powyższego najkorzystniejszym rozwiązaniem dla gminy było określenie szczegółowych zasad ustalenia tych opłat lub zwolnień przedmiotowych. Przemawiał za tym również fakt, że po stronie właściciela nieruchomości zainteresowanego obniżeniem opłaty było złożenie nowej deklaracji zawierającej informację o wielkości opłaty z tytułu gospodarowania odpadami, po uwzględnieniu przedmiotowej zniżki. Dodatkowa aktywność gminy w tym

[615] Zob. art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g.

[616] Czynnik społeczny i polityczny odgrywa istotną rolę we wdrażaniu nowego systemu w życie.

[617] Przepis ten został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny. Uzasadnienie stanowiska TK zostanie zaprezentowane w dalszej części rozważań.

przypadku nie była wymagana, ograniczała się do weryfikacji danych zawartych w przedmiotowej deklaracji. Należy zauważyć, że prawodawca, upoważniając radę gminy do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego zwolnień przedmiotowych, ani w przepisie upoważniającym, ani w innym przepisie ustawy nie określił zasad, na jakich te zwolnienia mają być wprowadzone. Ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw powyższe regulacje zostały zmienione i aktualnie[618] rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej lub rodziny wielodzietne[619]. Obecnie nie jest zawsze wymagane złożenie przez właściciela nieruchomości nowej deklaracji, a mianowicie w przypadku uchwalenia nowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiadamia właściciela nieruchomości o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyliczonej jako iloczyn nowej stawki opłaty i danych podanych w deklaracji. W takim przypadku właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do złożenia nowej deklaracji i uiszcza opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu. W przypadku gdy właściciel nieruchomości nie uiszcza opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje decyzję określającą wysokość tej opłaty, stosując wysokość opłaty podaną w zawiadomieniu.

Kwestia dotycząca sposobu ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi była rozważana przez Trybunał Konstytucyjny[620]. Trybunał Konstytucyjny

[618] Zob. art. 6k ust. 4 u.u.c.p.g.

[619] O których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2017 r., poz. 1832 z późn. zm.).

[620] Zob. uzasadnienie do wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r. (K 17/12). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena zgodności art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a u.u.c.p.g. z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP wymaga odpowiedzi na następujące pytania: czy zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: a) zawierają normę upoważniającą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego oraz wytyczne co do jego treści b) regulują istotne elementy konstrukcji lokalnej daniny publicznej, upoważniającej organ jednostki samorządu terytorialnego do określenia jedynie stawek daniny publicznej c) upoważniają do określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej, ale tylko w zakresie nieprzesądzającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny.

Ad a). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy upoważniają organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu konstytucyjnym. Akt ten ma moc powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu stanowiącego i musi być należycie ogłoszony we właściwym publikatorze oraz podlega kognicji sądów administracyjnych. Podlega on kontroli regionalnych izb obrachunkowych (zob. art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2016 r., poz. 561; zob. też wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 marca 2013 r., II SA/Gd 85/13, oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012 r., I SA/Lu 932/12). Trybunał Konstytucyjny stwierdził tym samym, że art. 6 k ust. 3 i art. 6 j

stwierdził m.in., że radom gmin pozostawiono niedopuszczalną[621] pełną swobodę określania nie tylko podmiotów zwolnionych, ale także przedmiotu zwolnienia i jego zakresu[622]. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy upoważniają organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do demokratycznej legitymacji do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu konstytucyjnym. Akt ten ma moc powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu stanowiącego i musi być należycie ogłoszony we właściwym publikatorze oraz podlega kognicji sądów administracyjnych. Jest on także kontrolowany przez regionalne izby obrachunkowe[623]. Trybunał Konstytucyjny stwierdził tym samym, że art. 6 k ust. 3 i art. 6 j ust. 2a u.u.c.p.g. są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP. Art. 6k ust. 4 u.u.c.p.g. w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego od opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przypomina znajdujący odpowiednie zastosowanie w tej sprawie pogląd sformułowany w wyroku z dnia 1 września 1998 r.[624], że „ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określenia ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od podatków pod warunkiem, że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym". Odnosząc się do ustawowego uregulowania istotnych elementów konstrukcji lokalnej daniny publicznej, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że prawodawca określił podmiot, przedmiot oraz okres, za który należna jest danina publiczna[625]. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., „upoważniając radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego na

ust. 2a u.u.c.p.g. są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP. Art. 6k ust. 4 u.u.c.p.g. w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego od opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

[621] W świetle art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

[622] Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena zgodności art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a u.u.c.p.g. z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP wymaga odpowiedzi na następujące pytania: czy zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: a) zawierają normę upoważniającą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego oraz wytyczne co do jego treści b) regulują istotne elementy konstrukcji lokalnej daniny publicznej, upoważniającej organ jednostki samorządu terytorialnego do określenia jedynie stawek daniny publicznej c) upoważniają do określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej, ale tylko w zakresie nieprzesądzającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny.

[623] Zob. art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561); zob. też wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 marca 2013 r., II SA/Gd 85/13 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012 r., I SA/Lu 932/12.

[624] Sygn. akt U 1/98.

[625] Zob. art. 6c, art. 6h oraz art. 6i u.u.c.p.g. W wypadku nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest należna za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, w wypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, opłata jest należna za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstają odpady komunalne (art. 6i u.u.c.p.g.).

podstawie i w celu wykonania ustawy, w zakresie operacjonalizacji zasady odpłatności odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, prawodawca nie określił kwotowo wysokości opłat, nie wskazał też minimalnych i maksymalnych stawek. Obowiązujące przepisy ustawy nie pozwalają ponadto na wyprowadzenie szczegółowego algorytmu ustalenia wysokości opłaty. W odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych opłata stanowi bowiem iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki finansowej określonej przez radę gminy[626]. Niewątpliwie stawka opłaty nie może być ustalana arbitralnie przez radę gminy, gdyż jest ona zobowiązana uwzględnić różne zmienne (tj. liczbę mieszkańców zamieszkujących gminę, ilość wytworzonych na terenie gminy odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ciągły i sezonowy charakter odpadów powstający w gminie[627]. Zmienne te nie mają charakteru normatywnego oraz stałego, w szczególności nie zostały uzależnione od publikowanych oficjalnie przez odpowiednie organy władzy publicznej danych, a ich ustalenie i dobór powierza się temu samemu organowi, który ustala opłaty. Zakwestionowane przepisy pozostawiają jednostki w niepewności granic, w jakich kompetencja organu gminy może być realizowana"[628].

Odnosząc się do kwestii określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej w zakresie nieprzesądzającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny publicznej Trybunał Konstytucyjny dochodzi do wniosku, że w analizowanym przypadku rada gminy uzyskała nie tylko kompetencję do ustalenia wysokości opłaty na

[626] Zob. art. 6j ust. 1 u.u.c.p.g. Zob. też modyfikacje wynikające z art. 6j ust. 3-5 u.u.c.p.g.

[627] Art. 6k ust. 2 u.u.c.p.g.

[628] Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na ustabilizowaną tendencję legislacyjną w zakresie regulacji wysokości opłat i podatków lokalnych. Realizując art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP, prawodawca określa zazwyczaj w ustawie maksymalną kwotę lokalnego podatku lub opłaty i formułuje odpowiednie upoważnienie dla właściwego organu do każdorazowego określenia i modyfikowania ustawowej kwoty maksymalnej w relacji do różnych czynników faktycznych. Ponadto w zależności od przedmiotu regulacji oraz stopnia jej ingerencji w prawa jednostki prawodawca różnicuje zazwyczaj zakres przedmiotowy gminnej regulacji. Wysokość podatków i opłat może być ustalana na podstawie ustawowych kwot, widełek lub algorytmów odsyłających do zdarzeń prawnie relewantnych i danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Normy konstytucyjne nie wymagają w każdym wypadku kwotowego określenia opłaty w ustawie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy uwzględnić rozróżnienie między daninami publicznymi o charakterze podatkowym i niepodatkowym. Ma ono istotne znaczenie dla określenia standardów prawodawczych badanej regulacji. Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim orzecznictwie, że – w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. W wyrokach o sygn. U 4/98 oraz K 10/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki. Przepisy ustawy, w tym niekoniecznie przepis upoważniający do wydania aktu wykonującego ustawę, mogą zawierać widełki wyznaczające przynajmniej maksymalną stawkę opłaty (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r., K 30/12, niepublikowany). W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6k ust. 1 i 2 u.u.c.p.g., w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP.

zasadach określonych w ustawie, ale także kompetencję do swobodnej modyfikacji tychże zasad przez stosowanie dopłat, które pracodawca pozostawił w wyłącznej gestii jednostki samorządu terytorialnego[629]. Ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw ustawodawca doprecyzował zasady ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, postanawiając, że rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc, odpowiednio w przypadku metody wyliczenia stawki opłaty w zależności od:

1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość – 2 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za mieszkańca;
2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości – 0,7% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za m^3 zużytej wody;
3) powierzchni lokalu mieszkalnego – 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za m^2 powierzchni lokalu mieszkalnego;
4) gospodarstwa domowego – 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za gospodarstwo domowe[630].

Żaden z wariantów ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaproponowanych do zastosowania przez ustawodawcę nie jest sprawiedliwy społecznie[631]. Każda metoda ma swoje zalety i wady. Naliczanie opłaty za

[629] Taki wniosek wypływa zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z łącznej interpretacji art. 6k ust. 4 *in fine* z art. 6c ust. 1 i art. 6h u.u.c.p.g. Należy przypomnieć, że art. 6k ust. 4 *in fine* u.u.c.p.g. przewiduje, iż rady gminy mogą ustanowić „dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalenia tych opłat". Podkreślając blankietowość takiego upoważnienia Trybunał Konstytucyjny zauważa, że prawodawca odsyła w nim do art. 6c ust. 1 u.u.c.p.g., który stanowi o podmiotach zobowiązanych do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6k ust. 4 u.u.c.p.g., w zakresie, w jakim upoważnia gminę do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 tejże ustawy, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP. Zob. też analiza uchwały rady gminy w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz uchwała rady gminy w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zakresie konstrukcji obowiązku daniowego.

[630] Zob. art. 6k ust 2a u.u.c.p.g.

[631] Tak naprawdę ilość wytworzonych odpadów zależy od zamożności społeczeństwa i związanej z tym zwiększonej konsumpcji. Innymi słowy, ilość wytwarzanych odpadów w przeliczeniu na mieszkańca (jednostkowy wskaźnik wytwarzania) ściśle zależy od czynników ekonomicznych i społecznych, z których do głównych należą: standard życia ludności oraz wielkość i intensywność konsumpcji wyrobów. Wpływ na rodzaj i ilość wytwarzanych odpadów mają również: rodzaj obszaru, na którym są one wytwarzane, gęstość zaludnienia, typ zabudowy, obecność obiektów użyteczności publicznej oraz obecność placówek handlowych i drobnego przemysłu lub usług. Dowodem na to są znaczące różnice wskaźników wytwarzania w różnych europejskich miastach. Dla przykładu, w roku 2000 największe miasta Unii Europejskiej wykazywały znacznie wyższe wskaźniki wytwarzania odpadów (510 kg/M rocznie) niż miasta Europy środkowo-wschodniej (354 kg/M rocznie). Wpływ indywidualnych dochodów mieszkańców oraz dochodu narodowego na ilość wytwarzanych odpadów komunalnych jest ewidentny i dobrze udokumentowany wynikami

gospodarowanie odpadami komunalnymi od powierzchni może sprawdzić się w przypadku gmin nadmorskich, gdzie jest duża migracja ludności (turystów). Trudno wykazać jakikolwiek związek pomiędzy ilością wytworzonych odpadów komunalnych a powierzchnią lokalu mieszkalnego. Brak także ścisłej zależności (korelacji) pomiędzy ilością zużytej wody a ilością wytworzonych odpadów. Zaletą tej metody jest możliwość weryfikacji danych dotyczących zużycia wody, zadeklarowanych przez właściciela nieruchomości[632], co zapewnia szczelność systemu (podobnie jak w przypadku opłaty obliczanej na podstawie powierzchni). Jeśli chodzi o obliczanie opłaty od gospodarstwa domowego, to z uwagi na brak normatywnej definicji „gospodarstwa domowego"[633] i trudności w jego identyfikacji przez gminę, jest to metoda bardzo skomplikowana. Metoda obliczenia opłaty w zależności od zużycia wody i od gospodarstwa domowego może rodzić konflikt z mieszkańcami ze względu na problematyczność interpretacji systemu naliczania opłat. Należy rekomendować stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami liczoną od ilości mieszkańców, o ile informacje zawarte w deklaracjach składanych przez właścicieli nieruchomości będą zgodne ze stanem faktycznym (można spodziewać się jednak, że część deklaracji będzie zawierała zaniżoną w stosunku do stanu faktycznego liczbę mieszkańców). Wadą tej metody może być podawanie przez właścicieli nieruchomości nieprawdziwych danych. Likwidacja przez ustawodawcę obowiązku meldunkowego może jeszcze bardziej utrudnić tę sytuację, uniemożliwiając pozyskanie wiarygodnych i aktualnych danych. Za zastosowaniem metodyki naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami w oparciu o liczbę mieszkańców danej nieruchomości mogą przemawiać wyniki badań sondażowych (np. w Bydgoszczy, Szczecinie, Zawierciu, Kaliszu)[634], z których wynika, że jest to metoda najbardziej akceptowana przez mieszkańców gminy. Pewnym rozwiązaniem może być zastosowanie metody naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od liczby mieszkańców, przy równoczesnym weryfikowaniu zawartych w deklaracji informacji z rzeczywistym zużyciem wody – na etapie postępowania wyjaśniającego, prowadzonego przez organ wykonawczy gminy w oparciu o ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[635].

licznych studiów. W krajach o wyższym PKB wytwarzane są większe jednostkowe ilości odpadów na mieszkańca, jednak w przeliczeniu na PKB jednostkowa ilość wytworzonych odpadów maleje wraz z jego wzrostem (R. Szpadt, *Prognoza zmian w zakresie gospodarki odpadami*, Warszawa 2010, s. 15-16).

[632] Choć możliwe są także problemy w skorygowaniu tych danych.

[633] Należy więc rozumieć je potocznie, biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia doktryny prawa.

[634] Publikowanych na etapie podejmowania przez rady gmin (rady miejskie) wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na stronach internetowych poszczególnych gmin (miast) jako element konsultacji przedmiotowej kwestii z ich mieszkańcami.

[635] Dz. U. z 2017 r., poz. 201 z późn. zm.

Jednocześnie bardzo istotną kwestią jest właściwe określenie przez radę gminy stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym. Rada gminy, określając tę stawkę, uwzględnia:

1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę,
2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych,
3) 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,
4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności takie, gdy na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo[636].

Wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenie stawki tej opłaty powinna poprzedzać analiza ekonomiczna ze wskazaniem skutków dla budżetu gminy. Ustawodawca nie wskazuje metodyki obliczenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pożądane jest zlecenie opracowania w przedmiotowym zakresie ekspertom.

Wpływy do budżetu gminy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny pokrywać w pełni koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy. Po rozstrzygnięciu przetargu na odbieranie odpadów komunalnych albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych można ewentualnie skorygować stawki opłat uchwalone przez radę gminy lub przeznaczyć je na pokrycie strat w systemie[637]. Należy nadmienić, że w przypadku, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, obowiązują niższe stawki opłaty[638]. Dotyczy to sytuacji, w której właściciel nieruchomości prowadzi selektywne zbieranie odpadów komunalnych w zakresie wskazanym w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

[636] Zob. art. 6k ust. 2 u.u.c.p.g. Nowelizacją u.u.c.p.g., dokonaną w styczniu 2013 r., zmieniono ust. 1 pkt 1. art. 6k, wprowadzając możliwość stosowania więcej niż jednej metody ustalenia opłaty na obszarze gminy.

[637] Mimo że właściciele nieruchomości są zobowiązani do ponoszenia na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy liczyć się z niepełną skutecznością jej ściągalności. Ustawodawca nie reguluje kwestii, czy właściciele nieruchomości ponoszą w omawianym zakresie odpowiedzialność solidarną. Wydaje się jednak, że tak właśnie jest. Opłaty wniesione na rzecz gminy przez właścicieli nieruchomości będą pokrywać koszty odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych także od tych właścicieli nieruchomości, którzy takiej opłaty nie wnieśli. Do czasu wyegzekwowania od nich obowiązku wniesienia opłaty na rzecz gminy, a zatem i jej wpływu do budżetu gminy, niedobór środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy pokryć z innych źródeł budżetu gminy. Pewnym rozwiązaniem może być utworzenie w tym celu rezerwy budżetowej.

[638] Zob. art. 6k ust. 3 u.u.c.p.g. I tak przykładowo w Kaliszu na podstawie analiz ekonomicznych została zaproponowana stawka niższa o 30%.

Na uwagę zasługuje jeszcze jednej aspekt omawianego zagadnienia, a mianowicie czy gmina, pobierając od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest płatnikiem podatku VAT. Co istotne, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[639] za podatników nie uznaje się organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie[640] zauważył, że „kryterium decydującym o uznaniu organu (urzędu) władzy publicznej za podatnika VAT jest zachowywanie się nie jak organ władzy, lecz jak podmiot gospodarczy (przedsiębiorca) w stosunku do określonych transakcji lub czynności. Szczególnie jest to uzasadnione w tych przypadkach, gdzie identyczne lub bardzo zbliżone czynności bądź transakcje mogą być dokonywane przez podmioty prywatne (np. przedsiębiorców). Skoro gmina w omawianym zakresie będzie realizowała zadanie własne, to nie działa w charakterze podatnika, a w związku z tym jako podmiot władzy organizujący odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie powinna naliczać podatku VAT[641]. W zakresie wykonywania zadań nałożonych przepisami szczególnymi (a taką jest ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) gmina nie będzie uznawana za płatnika podatku VAT. W rezultacie opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobierana przez gminę, nie będzie powiększana o podatek VAT. Argumentem przemawiającym przeciwko nałożeniu na tę opłatę podatku VAT jest jej charakter *quasi*-podatku, a nie wynagrodzenia za daną usługę. W analizowanej sytuacji brak doliczenia

[639] Zob. art. 15 ust. 6 tej ustawy (Dz. U. z 2017 r., poz. 1221 z późn. zm.).

[640] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2007 r. (III SA/Wa 4312/06, CBOSA).

[641] Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 24 czerwca 2013 r. (I FPS 1/13) uznał, że w świetle art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług z uwagi na to, że nie prowadzą samodzielnie działalności gospodarczej. W odniesieniu do powyższej uchwały Ministerstwo Finansów w dniu 9 lipca 2013 r. zamieściło na swoich stronach internetowych komunikat, w którym zauważa, że „Intencją resortu finansów jest, aby obciążenie gmin związane z zastosowaniem się do wykładni zaprezentowanej w uchwale NSA było jak najmniejsze. […] Sąd nie zakwestionował poprawności przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, zrewidował natomiast długoletnią praktykę wykładni tych przepisów. W związku z podjętą uchwałą resort finansów zauważa, że nie będą kwestionowane dotychczasowe rozliczenia gminnych jednostek budżetowych jako podatników VAT, natomiast kwestia dalszego rozliczania podatku od towarów i usług w związku z wykonywanymi przez nie czynnościami zostanie przedstawiona w koncepcji odnoszącej do tej uchwały". Następnie Naczelny Sąd Administracyjny 10 grudnia 2013 r. postanowił (I FSK 311/12) skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne, dotyczące statusu prawno-podatkowego w podatku od towarów i usług samorządowych jednostek budżetowych. W związku z powyższym, Ministerstwo Finansów poinformowało (komunikat z 12 grudnia 2013 r.): „do momentu wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE pozostaje aktualne stanowisko Ministra Finansów, wyrażone w wydawanych interpretacjach indywidualnych, uznające samorządowe jednostki budżetowe za odrębnych podatników podatku od towarów i usług".

podatku VAT do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie powinien prowadzić do zakłóceń konkurencji[642].

Podsumowując tę część rozważań należy podkreślić, że to gmina decyduje o wyborze metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Równie ważne jest prawidłowe oszacowanie przez nią kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i na tej podstawie skalkulowanie stawki opłaty[643]. Podejmując decyzję w powyższym zakresie, należy starannie rozważyć ewentualne skutki dla gospodarki finansowej gminy. Niewykonanie planu dochodów z tytułu tej opłaty związane jest bowiem z koniecznością pokrycia kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w danym roku budżetowym z innych źródeł. Jednocześnie trudno dziś przewidzieć, jakie rozstrzygnięcia będą podejmować sądy administracyjne w sprawach dotyczących kwestionowania sposobu ustalenia wysokości stawki opłaty. Ustawodawca pozostawia gminie w tym zakresie samodzielność. W świetle powyższych rozważań nie jest to dla gminy korzystna sytuacja. Wybór właściwej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i prawidłowe oszacowanie stawki opłaty nie jest łatwym zagadnieniem[644]. Organem nadzoru w zakresie uchwał podejmowanych przez rady gmin w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są regionalne izby obrachunkowe[645].

Każda ze wskazanych przez ustawodawcę metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi to propozycja podziału kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wszystkie ustawowo określone metody naliczania opłat są niezależne od indywidualnego poziomu wytworzonej przez właściciela nieruchomości masy odpadów komunalnych. Takie rozwiązanie związane jest z przyjęciem przez ustawodawcę założenia, że właściciel nieruchomości nie posiada wówczas bodźca ekonomicznego do nielegalnego pozbywania się wytworzonych przez siebie odpadów komunalnych. Jednocześnie przysługują mu zniżki, gdy zbiera odpady komunalne w sposób selektywny. Ich wysokość określa rada gminy, analizując to zagadnienie z punktu widzenia ekonomicznego.

[642] Zob. szerzej na temat aspektów opodatkowania opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi i istniejących wątpliwości odnośnie do prawidłowości implementacji przepisów unijnych w kwestii przesłanek wyłączających organy władzy publicznej z zakresu podatku VAT (E. Lis, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi a opodatkowanie VAT*, „Przegląd Komunalny" 2012, nr 10, s. 24-25).

[643] M. Górski, *Następstwa wprowadzenia zryczałtowanej opłaty śmieciowej, Poszukiwany „złoty środek",* „Przegląd Komunalny" 2012, nr 6, s. 50-55.

[644] Zob. T. Kuta*, Organizująca rola współczesnej…*, s. 43-47.

[645] Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012 r. (I SA/Lu 932/12), LEX nr 1279626; zob. szerzej na temat uprawnień kontrolnych i nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych: K. Sikora, *op. cit.*, s. 187-197.

d) Uchwała rady gminy w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz uchwała rady gminy w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiące akty prawa miejscowego

Z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jednoznacznie wynika, że podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są właściciele nieruchomości zamieszkałych, jak i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, jeżeli gmina zdecydowała o objęciu tych nieruchomości gminnym system gospodarowania odpadami komunalnymi[646].

[646] Na podstawie kompetencji przewidzianej w art. 6c ust. 2 u.u.c.p.g. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6 h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 6c u.u.c.p.g. są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych wynika jednoznacznie, że podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są właściciele zarówno nieruchomości zamieszkałych, jak i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, jeżeli gmina zdecydowała o objęciu tych nieruchomości gminnym system gospodarowania odpadami komunalnymi. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 u.u.c.p.g. są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że w wypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi obowiązek ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obciąża osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. Odesłanie do ustawy o własności lokali i brak odrębnej regulacji odnoszącej się do budynków wielolokalowych, do których zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1222 z późn. zm.), nie wprowadza niejasności i niekomunikatywności zakwestionowanych przepisów (zob. szerzej: uzasadnienie Trybunału Konstytucyjnego do wyroku z dnia 28 listopada 2013 r.). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g. są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są w pierwszej kolejności właściciele nieruchomości, przez których rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu, atak ze inne podmioty władające nieruchomością. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prawodawca przyjął szerszą definicję właściciela niż wynika to z art. 140 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.). Zarazem jednak prawodawca odniósł się do zastanych pojęć prawa administracyjnego i cywilnego, w szczególności takich jak: współwłaściciel (art. 252 i n. k.c.), użytkowanie wieczyste (art. 232 i n. k.c.), posiadanie samoistne, jak i zależne (art. 336 k.c.). Ustawodawca nie rozstrzygnął wprost, na którym z podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g. spoczywa obowiązek określony w art. 6h i art. 6m tejże ustawy w wypadku, gdy kilka podmiotów spełnia ustawowe kryterium „właściciela nieruchomości", jak również prawodawca nie uregulował wprost ewentualnej solidarnej odpowiedzialności posiadaczy nieruchomości, na której powstają odpady komunalne, w wypadku niewypełnienia obowiązków wynikających z przepisów ustawy. Nie znaczy to jednak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, że na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, z uwzględnieniem treści stosunków cywilnoprawnych łączących w każdym konkretnym wypadku podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g., nie jest możliwe ustalenie osób, na których ciążą przedmiotowo istotne obowiązki ustawowe, oraz konsekwencji ich wadliwego dokonania lub niedokonania. Trybunał Konstytucyjny nie znalazł wystarczających argumentów, które podważyłyby domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej części aktu normatywnego. Art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h oraz art. 6m ust. 1 u.u.c.p.g. są precyzyjne i komunikatywne w stopniu pozwalającym na przyjęcie ich zgodności z zasadą poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP (uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r.)

Prawodawca upoważnił radę gminy do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nakazując uwzględnienie warunków miejscowych[647]. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny[648], upoważnienie to nie wpływa na konstrukcję samego obowiązku daninowego, a przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku umożliwiają dostosowanie technicznych aspektów realizacji obowiązku uiszczenia opłaty do warunków lokalnych. Wybór prawodawcy jest ponadto uzasadniony charakterem daniny, której celem nie jest zasilanie systemu finansów publicznych, ale umożliwienie sfinansowania przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi[649]. Określając powyższe kwestie, rada gminy powinna uwzględnić uregulowania ustawowe nakładające na właściciela nieruchomości obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec (w przypadku nieruchomości zamieszkałych), oraz za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne (w przypadku nieruchomości niezamieszkałych)[650]. Jeżeli gmina nie podejmie uchwały o przejęciu obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, uchwała określa jedynie termin, częstotliwość oraz tryb uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do nieruchomości zamieszkałych. Co istotne, obowiązek wniesienia opłaty powstaje za dany miesiąc, czyli powinien odnosić się do każdego miesiąca, którego dotyczy obowiązek ponoszenia opłaty[651]. Opłatę należy wpłacić za dany miesiąc, czyli nie jest ona liczona proporcjonalnie w stosunku do liczby dni, w czasie których zamieszkuje mieszkaniec czy powstają odpady komunalne. Wniesienie opłaty przez właściciela nieruchomości jest przy tym ściśle powiązane z obowiązkiem złożenia przez niego deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tym kontekście istotny jest określony przez ustawodawcę jako obowiązkowy termin 14 dni od dnia zamieszkania na

[647] Zob. art. 6l ust. 1 u.u.c.p.g.

[648] Zob. uzasadnienie do wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12.

[649] Zob. art. 6r ust. 2 u.u.c.p.g. W tym kontekście istotne jest zaś, że decyzja o ustaleniu terminu i częstotliwości opłat będzie uzależniona w szczególności: a) od wyniku negocjacji gminy z odbiorcami odpadów i częstotliwości realizacji przez nich powierzonego zadania; b) rozstrzygnięć, o których mowa w art. 6 i art. 6c u.u.c.p.g.; c) rozstrzygnięć w sprawie infrastruktury gospodarowania odpadami na danym terenie. W warunkach analizowanej sprawy nie ma zatem podstaw do odpowiedniego stosowania poglądów wyrażonych w wyroku o sygn. P 44/09, w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisów dotyczących opłat z uwagi na sposób uregulowania terminu i częstotliwości ich wnoszenia (wyrok z dnia 10 września 2010 r., OTK ZU, nr 7/A/2010, poz. 68). Podsumowując argumentację w powyższej kwestii, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 6l ust. 1 u.u.c.p.g. jest zgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

[650] Zob. art. 6i u.u.c.p.g. W tym artykule unormowano przedmiotowo-czasowe granice obowiązku ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zob. szerzej na temat warunków płatności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 192-196.

[651] Innymi słowy, obowiązek powstaje za dany miesiąc, czyli nie powstaje w określonym dniu.

danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych dla złożenia do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta tejże deklaracji[652]. Co istotne, w przypadku zmiany danych będących podstawą do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstałych na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest zobowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana. Ustawodawca podkreśla, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana[653]. Tryb uiszczania opłaty może przybrać formę wpłaty w kasie lub przelewu bankowego na konto dochodów budżetu gminy.

W sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy nie kwestionuje wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a tylko konieczna jest egzekucja należności, złożona deklaracja stanowi podstawę do prowadzenia egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego, wystawionego w oparciu o informację zawarte w deklaracji. W dwóch przypadkach natomiast wydawana jest decyzja w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jeżeli właściciel nieruchomości nie złoży deklaracji, wówczas organ wykonawczy gminy samodzielnie ustala w formie decyzji wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uwzględniając przy tym uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. Podobnie sytuacja przedstawia się w razie uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji[654]. Z kolei w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w formie decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi[655]. Opłaty ustalone w decyzji organu wykonawczego gminy w pewnym sensie mają charakter sankcyjny[656]. W każdym z opisanych przypadków od wydanych i doręczonych decyzji właścicielowi nieruchomości przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Należy podkreślić, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się

[652] Zob. art. 6m ust. 1 u.u.c.p.g. Zob. na temat deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami: Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 198.

[653] Zob. art. 6m ust. 2 u.u.c.p.g. Zob. Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 198.

[654] Zob. art. 6o u.u.c.p.g. Zob. szerzej na temat decyzji w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 199-200.

[655] Zob. art. 6p u.u.c.p.g. Zob. na temat decyzji w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: Z. Ofiarska, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 199-200.

[656] R. Sawuła, *Glosa do uchwały NSA z dnia 25 marca 1998* r., FPK2/98, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 4, s. 66.

przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[657], z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi wykonawczemu gminy. Dodatkowo ustawodawca w styczniu 2013 r. przyjął regulację[658], w której świetle organ wykonawczy gminy jest organem egzekucyjnym, uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na etapie egzekucji administracyjnej, w postępowaniu egzekucyjnym celem nadrzędnym jest uzyskanie wykonania obowiązku administracyjnego, a nie ochrona jednostki[659]. Za gospodarkę finansową gminy oprócz organu wykonawczego (kierownika jednostki) odpowiada także główny księgowy budżetu gminy – skarbnik gminy. Dobrze przygotowane merytorycznie służby finansowe, działające pod jego nadzorem to niezbędny element, zapewniający sprawne działanie systemu poboru, egzekucji i windykacji dochodów gminy z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. Stanowi on bardzo ważne ogniwo systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Niewykonanie planu dochodów w powyższym zakresie może stać się przyczyną zachwiania równowagi gospodarki finansowej gminy, powoduje konieczność zaangażowania na ten cel środków z innych źródeł budżetowych. Jak podkreślono już wcześniej, w demokratycznym państwie prawa brak środków finansowych nie zwalnia z realizacji zadań publicznych.

Rada gminy w formie uchwały określa także wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Uchwała zawiera także informację o terminach i miejscach składania deklaracji[660]. Ponadto uchwała może także wskazywać wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi[661]. Nowością w rozpatrywanym zakresie jest wprowadzenie[662] możliwości składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W związku z tym ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

[657] Zob. na temat przyjętej w Ordynacji podatkowej koncepcji nadzwyczajnych trybów postępowania w postępowaniu podatkowym: B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania w postępowaniu podatkowym,* [w:] R. Mastalski (red.), *op. cit.*, s. 190-202.

[658] Zob. wprowadzony ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 6qa u.u.c.p.g.

[659] Zob. szerzej L. Klat-Wertelecka, *Czy istnieje pewność sytuacji prawnej jednostki przy stosowaniu przymusu egzekucyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej…*, s. 173-193.

[660] Zob. art. 6n ust. 1 u.u.c.p.g. Zob. Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.,* s. 198.

[661] Zob. art. 6n ust. 2 u.u.c.p.g. Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 198.

[662] Zob. wprowadzony ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. ust. 3 w art. 6 m u.u.c.p.g.

Aby ułatwić właścicielowi nieruchomości prawidłowe wyliczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wzór deklaracji powinien być skonstruowany w sposób jasny i przejrzysty. Z kolei rzetelne jej wypełnienie przez właściciela nieruchomości pozwoli gminie na sprawną weryfikację zawartych w niej informacji. Umożliwi to gminie stworzenie bazy danych, stanowiącej przydatny instrument w zarządzaniu systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Ze wskazanych powyżej powodów przedmiotowa uchwała jest istotna dla organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

e) Uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne

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[663]. Przyjęcie wskazanej uchwały jest uprawnieniem rady gminy. Zastosowanie zaproponowanego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego w powyższym zakresie oznacza przejęcie przez gminę obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W przeciwnym razie właściciele tych nieruchomości są zobowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług odbierania odpadów komunalnych, wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi[664]. Rada gminy może określić, w formie uchwały, w zależności od warunków lokalnych, inne sposoby udokumentowania wykonania wskazanego powyżej obowiązku[665].

Sposób rozstrzygnięcia przez radę gminy przedmiotowej kwestii ma charakter strategiczny (systemowy), gdyż w zależności od jej decyzji na terenie gminy będzie funkcjonował jednolity system gospodarowania odpadami komunalnymi albo dwa odmienne, tj. pierwszy, w którym odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych organizuje gmina, w drugim natomiast wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne dokonuje właściciel nieruchomości. Z punktu widzenia

[663] Zob. art. 6c ust. 2 u.u.c.p.g. Zob. A. Bartczak, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 163-165. Zob. też: wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 października 2010 r., III SA/Kr 985/10, LEX nr 757027; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2010 r., I OW 63/10, LEX nr 672950.

[664] Zob. art. 5 ust. 1 pkt 3b oraz 6 ust. 1 u.u.c.p.g.

[665] Zob. art. 6 ust. 1a u.u.c.p.g. Właściciele nieruchomości niezamieszkałych są zobowiązani do pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi, w szczególności z postanowieniami regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (niezależnie od tego, czy gmina obejmuje ich systemem odbierania odpadów komunalnych, czy też nie).

ochrony konkurencji i wolnego rynku korzystna jest sytuacja, aby w odniesieniu do właścicieli nieruchomości niezamieszkałych funkcjonował dotychczasowy system, oparty na umowach zawieranych pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem odbierającym odpady komunalne. Z kolei pozytywnym aspektem przyjęcia odmiennego rozwiązania jest eliminacja przemieszczenia się odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych do zamieszkałych, co wyklucza niebezpieczeństwo ponoszenia przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi pochodzących od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych[666].

Powyższa uchwała jest wyraźnym przejawem samodzielności gminy. Samodzielność gminy nie polega w tym przypadku na dokonaniu wyboru przez radę gminy treści przyjmowanych w uchwale rozwiązań prawych, ale dotyczy w ogóle celowości podjęcia tej uchwały. Jeżeli gmina zdecyduje o objęciu systemem odbierania odpadów komunalnych także nieruchomości, na których nie zamieszkają mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, nastąpi poszerzenie kręgu uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obsługiwanego przez gminę. Skutkiem omawianej uchwały będzie także likwidacja wolnego rynku odbierania odpadów komunalnych na terenie gminy.

f) Uchwała rady gminy w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Instrumentem prawnym, który organizuje system gospodarowania odpadami komunalnymi obejmujący nieruchomości niezamieszkałe, jest uchwała rady gminy w sprawie określenia górnych stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z określeniem jednocześnie zniżek, w zależności od stopnia wysegregowania odpadów[667]. Wprowadza ona do systemu gospodarowania odpadami

[666] Należy jednak nadmienić, że istnieje prawny instrument, który gmina może wykorzystać w przeciwdziałaniu przemieszczania się odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych do zamieszkałych w postaci ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

[667] Zob. art. 6 ust. 2 i 4 u.u.c.p.g. Uchwała ta ma charakter aktu normatywnego ustalającego ceny maksymalne (w rozumieniu art. 538 k.c.). Konkretyzacja ceny następuje w formie umowy, a nie decyzji administracyjnej. Przyjęcie przez organ stanowiący gminy górnych stawek opłat za usunięcie odpadów komunalnych nie uzasadnia zastosowania formy aktu administracyjnego w procesie zawierania umów z właścicielami poszczególnych nieruchomości (zob. uchwała NSA z dnia 23 marca 1998 r., FPK2/98, ONSA 1998/3, s. 81). Na charakter cenowy analizowanej należności może też wskazywać nie tylko prawna (wynikająca zarówno z samorządowych regulacji ustrojowej, jak i prawa ochrony środowiska), lecz także zdroworozsądkowa konieczność respektowania przez władze gminy uzasadnionych interesów przedsiębiorców wykonujących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz interesów właścicieli i użytkowników nieruchomości, zobowiązanych do uiszczania należności za wywóz tych odpadów (zob. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., II OSK 1645/08, LEX nr 518289). W szczególności interes przedsiębiorcy wymaga, aby jego aktywność gospodarcza była rentowna, zaś zgodnie z utrwalonymi w doktrynie prawa finansowego poglądami, jeśli wysokość daniny publicznej pokrywa nie tylko całkowity koszt usługi, lecz przynosi także nadwyżkę, opłata staje się w ekonomicznym rozumieniu ceną (zob. J. Jaśkiewiczowa, J. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 135). Por.

komunalnymi bodziec motywujący do selektywnego ich zbierania już na etapie realizacji systemu. Rada gminy może stosować zróżnicowane stawki opłat w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwienia odpadów komunalnych[668]. Ta uchwała rady gminy dotyczy obszaru, który nadal pozostaje pod wpływem mechanizmów wolnego rynku, obowiązują tu umowy zawierane pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem odbierającym odpady komunalne. Tym samym wywiera ona skutki w sferze umów cywilnych. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza[669]: „Z art. 20 Konstytucji (istota społecznej gospodarki rynkowej) wynika m.in. zasada wolności działalności gospodarczej. Może być ona ograniczona tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie. Przykładem takiego ograniczenia jest unormowanie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która upoważnia radę gminy do określenia w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wymienione w ust. 1 tego artykułu, z zachowaniem warunków wskazanych w ust. 4 tego przepisu, czyli rada gminy stosuje wyższe stawki, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Skoro na właścicielach nieruchomości spoczywa obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych[670] w drodze zawieranych umów wskazanych w art. 6 ust. 1 ustawy, to jest rzeczą oczywistą, że maksymalne stawki opłat ustalone uchwałą rady gminy wiążą obie strony umowy". Jeżeli rada gminy określa górne granice stawek opłat, to obowiązują one wobec wszystkich działających na terenie danej gminy usługodawców, także będących jednostkami organizacyjnymi gminy[671]. Jednocześnie należy jednak podkreślić, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa, zasada praw nabytych, zasada *pacta sunt servanda* uznana za fundamentalną zasadę obrotu cywilnoprawnego, a jej naruszenie oznacza jednocześnie naruszenie przez ustawodawcę zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa[672]. Dotyczy to także praw nabytych przez przedsiębiorców prowadzących działalność w powyższym zakresie[673].

M. Szydło, *Administracyjno-prawna regulacja cen…*, s. 836; *idem*, *Swoboda działalności gospodarczej…*, s. 299-301. Zob. też na temat funkcji górnej stawki opłaty: B. Maksymowicz, *Procedury postępowania z odpadami komunalnymi. Podatek śmieciowy*, [w:] Ł. Fukas-Płonka (red.), *op. cit*., s. 151-152.

[668] Zob. art. 6 ust. 4a u.u.c.p.g.

[669] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2009 r., II OSK 1843/09.

[670] Zob. art. 5 ust. 1 pkt 3b u.u.c.p.g. Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, s. 121-122.

[671] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 grudnia 2009 r., NK.II.0911-3/582/09 (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego 2010, Nr 3, poz. 66).

[672] M. Kulesza, *Opinia sporządzona na zlecenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa za pośrednictwem Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*.

[673] Przepisy u.u.c.p.g. nie odnoszą się do tej kwestii.

Gmina jest zobowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych w przypadku tych właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy na odbieranie odpadów komunalnych[674]. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje wówczas z urzędu decyzję[675], w której ustala obowiązek uiszczenia opłaty za odbieranie odpadów komunalnych, wysokość opłaty, wyliczoną z zastosowaniem górnych stawek, sposób i termin udostępnienia pojemników w celu ich opróżnienia. Decyzja ta jest wydawana na okres 1 roku i nadaje się jej rygor natychmiastowej wykonalności. Ulega ona przedłużeniu w drodze decyzji wydawanej na kolejny okres, jeżeli właściciel nieruchomości nie przedstawi, na co najmniej 3 miesiące przed upływem daty obowiązywania decyzji umowy, w której termin rozpoczęcia wykonywania usługi nie jest późniejszy niż data utraty mocy obowiązującej decyzji. Opłaty wniesione z tego tytułu przez właścicieli nieruchomości stanowią dochód gminy[676]. Zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie w powyższym zakresie jest specyficzne. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" właściciel nieruchomości jako wytwórca odpadów ponosi koszty odbierania od niego odpadów komunalnych. Tak jest i w tym przypadku – co jednak istotne – ustalenie obowiązku uiszczenia opłaty i wysokość tej opłaty następuje w formie indywidualnej decyzji administracyjnej. Co do zasady usługa odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych świadczona jest za cenę umowną, czyli posiada charakter cywilnoprawny. W przypadku niezawarcia przez właściciela nieruchomości wymaganej prawem umowy na odbieranie odpadów komunalnych uiszczana przez właściciela nieruchomości opłata ma charakter publicznoprawny. Jednocześnie ustawodawca wyklucza w ten sposób sytuację, w której usługa w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości nie jest świadczona. Jest to uzasadnione względami ochrony środowiska, zdrowia i życia ludzi.

Warunkiem obowiązywania uchwał rady gminy stanowiących akty prawa miejscowego jest ich należyte ogłoszenie[677]. Działalność gminy polegająca na organizacji gminnych ram prawnych systemu gospodarowania odpadami komunalnymi podlega nadzorowi weryfikacyjnemu wojewody[678]. Jej ocenie podlegają: uchwała rady gminy

[674] Zob. art. 6 ust. 6 u.u.c.p.g.

[675] Zob. art. 6 ust. 7-10 u.u.c.p.g.

[676] Zob. art. 6 ust. 11 u.u.c.p.g. Stosuje się do nich przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa, z wyłączeniem art. 67, z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (zob. art. 6 ust. 12 u.u.c.p.g.).

[677] W tej kwestii znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523). Co do zasady akty prawa miejscowego stawionego przez organy gminy ogłaszane są w dzienniku urzędowym województwa i wchodzą w życie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin.

[678] Zob. na temat uprawnień nadzorczych wojewody: R. Kowalczyk, *Nadzór wojewody nad gminą*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki w prawie administracyjnym*, Wrocław 1999, s. 163-176; C. Kosiński, *Kilka uwag na temat uwarunkowań wykonywania przez wojewodów funkcji nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny…*, s. 133-140; K. Sikora, *Nadzór i kontrola…*, s. 181-187.

w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, uchwała rady gminy w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także uchwała rady gminy w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z nadzoru weryfikacyjnego nad gminą jako podmiotem administracji zdecentralizowanej wynika samodzielność gminy. Kryteria i środki tego nadzoru są ściśle zdeterminowane ustawowo. Mają tu zastosowanie przepisy ogólne ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności przepisy rozdziału 10 „Nadzór nad działalnością gminy"[679]. Ogólną zasadą jest, że uchwała rady gminy niezgodna z prawem jest nieważna[680]. O nieważności uchwały rady gminy orzeka organ nadzoru, czyli wojewoda w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały[681]. Po upływie tego terminu wojewoda nie może sam stwierdzić nieważności uchwały, może ją jedynie zaskarżyć do sądu administracyjnego[682]. W przypadku aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, nie stosuje się ograniczenia zakazującego stwierdzenia nieważności uchwały po upływie roku od jej podjęcia[683]. Z punktu widzenia nadzoru można wyróżnić dwa rodzaje wad uchwał rady gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Jaki stopień naruszenia prawa można zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa, ustawodawca pozostawił wykładni organu nadzoru. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ogranicza się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa[684]. Środkiem nadzoru w tym przypadku jest zastosowanie sankcji nieważności uchwały. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że podstawą do zastosowania sankcji nieważności uchwały jest sprzeczność uchwały z prawem[685]. W orzecznictwie NSA przyjęto, że „Istotne naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwały organu gminy […] nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu k.p.a."[686]. Z tym poglądem zgadza się B. Adamiak, która podkreśla, że ochrona prawa nabytych, będąca podstawową wartością demokratycznego państwa prawnego, dopuszcza stosowanie sankcji nieważności decyzji tylko do ciężkich kwalifikowanych naruszeń prawa. Zastosowanie sankcji nieważności decyzji oznacza bowiem pozbawienie możliwości

[679] Zob. K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny" 1991, t. 1-2, s. 29-37.

[680] Zob. szerzej: M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 5, s. 49-57.

[681] Zob. art. 91 ust. 1 u.s.g.

[682] Zob. art. 93 u.s.g.

[683] Zob. art. 94 u.s.g.

[684] Zob. art. 90 ust. ust. 1 i 4 u.s.g.

[685] Przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) stosują się tu odpowiednio (zob. art. 91 ust. 5 u.s.g.). Zob. szerzej na ten temat: B. Adamiak, *Konstrukcja sankcji nieważności uchwały*…, s. 13.

[686] Zob. wyrok z dnia 18 września 1990 r., SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2.

wywołania skutków prawnych decyzji, a zatem znaczenia prawnego decyzji w obrocie prawnym. Oznacza to, że ustawa o samorządzie gminnym, wprowadzając sankcję nieważności uchwały gminy, reguluje podstawy prawne jej zastosowania – sprzeczność z prawem. Jest to regulacja pełna, a więc nie ma podstaw do stosowania odpowiedniego w tym zakresie art. 156 § 1 k.p.a.[687] Podstawą zastosowania sankcji nieważności uchwał są nie tylko ciężkie, kwalifikowane naruszenia prawa, ale także naruszenie przez błędną wykładnię przepisu prawa. Przyjęta konstrukcja sankcji nieważności uchwał organu gminy, która nie opiera się na enumeratywnym, zamkniętym uregulowaniu rodzajów naruszeń prawa, otwiera szeroko dopuszczalność ingerencji organów nadzoru w działanie organów wspólnot samorządowych[688]. Sytuacja ta dotyczy działań prawnych gminy organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi[689].

W analizowanym obszarze ustawodawca zastosował dodatkowo bardziej intensywny środek nadzoru w postaci zarządzenia zastępczego wojewody. Zgodnie obowiązującym prawem, jeżeli rada gminy nie podjęła omówionych powyżej uchwał w ustawowym terminie, wojewoda był zobowiązany wezwać ją do ich uchwalenia, wyznaczając termin na ich podjęcie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda wydawał w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęte w tym trybie zarządzenie wywoływało takie skutki prawne, jak akt prawa miejscowego. Jest to typowy środek nadzoru sprawowany przez administrację rządową nad jednostkami samorządu terytorialnego wykonującymi zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Do kontroli zgodności z ustawami uchwał rady gminy są organy nadzoru oraz sądy administracyjne[690]. Prawo do zaskarżenia do sądu uchwał rady gminy przyznano organowi nadzorczemu, który nie wykonał własnej kompetencji nadzorczej[691] oraz każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą[692]. Sąd administracyjny, kontrolując zgodność z prawem uchwały organu gminy, stosuje sankcję nieważności, a w ograniczonym zakresie sankcję niezgodności z prawem[693].

Samodzielność gminy podlega oczywiście ochronie sądowej. Gmina posiada prawo zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzoru. Sąd, uwzględniając skargę jednostki

[687] B. Adamiak, *Konstrukcja sankcji nieważności uchwały*…, s. 14.

[688] *Ibidem*, s. 14.

[689] Zob. też J. Wilk, *Niepewność sytuacji jednostki wynikająca z możliwości stosowania środków nadzoru nad aktami prawa miejscowego*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki …,* s. 299- 301.

[690] Zob. szerzej: M. Karpiuk, K. Sikora, *Kontrola prawotwórczej działalności administracji publicznej wykonywana przez władzę sądowniczą*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 198-217; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997, s. 273-275.

[691] Zob. art. 93 ust. 1 u.s.g.

[692] Zob. art. art. 101 u.s.g.; zob. też na temat: prawa do sądu w indywidualnych sprawach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska (M. Bar, J. Jendrośka, K. Tarnacka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 55-113).

[693] Szerzej na ten temat: B. Adamiak, *Koncepcja sankcji nieważności uchwały*…, s. 15-16.

samorządu terytorialnego na akt nadzoru, uchyla ten akt[694]. Sankcją stosowaną wobec wadliwego aktu nadzoru jest zatem sankcja wzruszalności. Sąd ocenia zgodność aktu nadzoru z prawem, bada podstawy zastosowania sankcji nieważności uchwały rady gminy w związku z przepisami szczególnymi będącymi podstawą materialnoprawną podjęcia uchwały, zachowanie procedury nadzorczej. Rodzaje naruszeń prawa aktu nadzoru, który jest podstawą zastosowania sankcji wzruszenia tego aktu, pozostawiony jest więc w szerokim zakresie wykładni sądu. Rozwiązania przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym dają szeroką możliwość prawną eliminowania działania podjętego z naruszeniem przepisów prawa[695]. Należy je więc ocenić pozytywnie z punktu widzenia zasady praworządności. Im bardziej nieprecyzyjne i niespójne przepisy prawa tworzące podstawy ustrojowe, materialne i procesowe działania administracji, tym szersza możliwość ingerencji w działalność wspólnoty samorządu terytorialnego. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi podstawy prawne działania gminy często wymagają złożonego procesu wykładni. Otwiera to szerokie dowolności w ocenie zgodnego z prawem działania wspólnoty samorządowej. Jak zauważa B. Adamiak, przy takich rozwiązaniach ochrona samodzielności wspólnoty samorządowej nawet na drodze sądowej nie stanowi dostatecznej gwarancji realizacji reguł konstytucyjnych[696].

Mieszkańcowi gminy, który kwestionuje postanowienia uchwały rady gminy, przysługują określone w ustawie o samorządzie gminnym środki prawne[697]. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy z zakresu administracji publicznej, jest uprawniony do wezwania rady gminy do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli takie zaskarżenie okaże się bezskuteczne – do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego[698].

Należy wskazać także na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 27 września 1994 r. uznał, że „jest możliwe ustanowienie przez ustawodawcę kontroli i nadzoru nad określonymi formami prawnymi działalności komunalnej" gminy wykonywanej „w innym trybie i przez inne organy działające przy pomocy właściwych sobie środków prawnych"[699]. Oznacza to, że „nadzór administracyjny nie wyklucza rozstrzygania na drodze sądowej sporów powstałych na tle stosunków cywilnoprawnych czy to powstałych bezpośrednio w wyniku podjęcia uchwały przez organ gminy, czy to

[694] Zob. art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.).

[695] Zob. też S. Gajewski, A. Jakubowski, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę (art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art.79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ust. 6 ustawy o samorządzie województwa)*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 6, s. 54-73.

[696] A. Adamiak, *Koncepcja sankcji nieważności uchwały…*, s. 17.

[697] Zob. art. 101 u.s.g.

[698] Zastosowanie znajduje tu art. 94 u.s.g.

[699] Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46.

w rezultacie opartej na takiej uchwale czynności prawnych organów gminy". Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że uchylenie w formie nadzorczej uchwały rady gminy nie wywołuje samo przez się nieważności czynności prawnych podjętych w ich wykonaniu. Uchwały rady gminy podlegają także ocenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nie istnieją przy tym jakiekolwiek powiązania pomiędzy postępowaniem prowadzonym przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów a postępowaniem prowadzonym przez sąd administracyjny[700]. Odmienny cel postępowań powoduje, że Sąd Ochrony Konkurencji ocenia dane zachowanie (uchwały gminy) z punktu widzenia ochrony rynku, a sąd administracyjny według swojej właściwości, bada je pod kątem legalności. Może doprowadzić to do sytuacji, że na gruncie prawa ochrony konkurencji dany akt będzie uznany za przejaw nadużywania pozycji dominującej, a na gruncie postępowania administracyjnego nie zostanie zakwestionowana jego legalność. Organem nadzoru nad gospodarką finansową gminy jest natomiast regionalna izba obrachunkowa[701].

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego podejmuje szereg działań organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności tworzy jego gminne ramy prawne. Samodzielność gminy w badanym obszarze wyznacza zakres aktywności, który został jej pozostawiony do wypełnienia własnym aktami. Przejawem samodzielności gminy w wykonywaniu zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi są w szczególności kompetencje rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego[702].

Istotnym etapem organizacji gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pozostaje regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określa on szczegółowe wymagania dotyczące selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Wskazuje także minimalną pojemność i rodzaje pojemników do zbierania odpadów komunalnych oraz częstotliwość odbierania tych odpadów. Ponadto regulamin zawiera inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, w tym środku służące zapobieganiu powstaniu odpadów komunalnych. Powyższe wymagania mają charakter organizacyjno-techniczny.

[700] Por. wyrok SN z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 185/03, Dz. Urz. UOKiK 2004, Nr 1, poz. 284; zob. też: P. Lissoń, *Kompetencje organów antymonopolowych a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce,* [w:] C. Banasiński, M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006, s. 122 i n.

[701] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561). Zob. na temat uprawnień nadzorczych i kontrolnych regionalnej izby obrachunkowej: K. Sikora, *Nadzór i kontrola…*, s. 187-197.

[702] Obowiązywanie aktu prawa miejscowego (mimo że jest uzależniony od prawa państwowego) na terenie gminy znaczy tyle samo, co prawo państwowe. Zwłaszcza że projekty uchwał rady gminy opracowuje organ wykonawczy gminy i to od jego aktywności oraz profesjonalizmu zależy wartość merytoryczna tych projektów.

Określając szczegółowe zasady selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, gmina wpływa pośrednio na koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jest to ważna kwestia, gdyż koszty te obciążają właścicieli nieruchomości (mieszkańców gminy). Z punktu widzenia ekonomicznego nie bez znaczenia jest, które odpady będą zbierane selektywnie „u źródła", a które w ogólnodostępnych punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Gminna społeczność lokalna „zapłaci" także za brak konkurencji w regionie gospodarki odpadami komunalnymi (jeżeli taki model regionu zostanie przyjęty przez sejmik województwa).

Akty prawa miejscowego w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi organizują system, odpowiednio po stronie dochodów, jak i wydatków budżetu gminy. Do pierwszej grupy należy zaliczyć uchwały dotyczące: wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty, określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także wzoru deklaracji o wysokości ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości. Z kolei sposób dokonywania wydatków z budżetu gminy zależy od regulacji przyjętych przez radę gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz uchwale określającej szczegółowy sposób i zakres realizacji usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wszystkie omówione powyżej uchwały rady gminy, a w szczególności akty prawa miejscowego, powinny być ze sobą spójne. To powiązanie powinno być szczególnie widoczne, jeśli chodzi o grupę uchwał organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi, odpowiednio po stronie: dochodów i wydatków budżetu gminy. Przykładem w tym zakresie jest uchwała dotycząca szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która powinna tworzyć wraz z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy integralną całość. Obie uchwały stanowią wytyczne dla opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia na usługę odbierania odpadów komunalnych albo odbierania i zagospodarowania tych odpadów. Z kolei dla właścicieli nieruchomości (mieszkańców gminy) stanowią informację na temat sposobu zbierania i odbierania odpadów komunalnych.

Ustawodawca przyjął rozwiązanie, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczana przez właściciela nieruchomości stanowi dochód gminy. W ten sposób ustanowione zostało prawo gminy do udziału w dochodach publicznych i określania w ramach ustaw źródeł dochodów własnych gminy. Jest to przejaw samodzielności

gminy w badanym obszarze. Oszacowanie wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wybór metody ustalenia tej stawki nie jest zagadnieniem łatwym. Tymczasem to gmina ponosi odpowiedzialność za prawidłowe oszacowanie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz wykonanie planu dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przeciwnym razie jest ona zobowiązana sfinansować zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi z innych źródeł.

Działalność gminy organizująca system gospodarowania odpadami komunalnymi jest ściśle zdeterminowana prawem. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP orany gminy działają na podstawie i w graniach prawa. „Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu wspólnoty samorządowej, który na podstawie przepisów prawa jest właściwy, działanie oparte jest na przepisie prawa, które daje umocowanie do jego podjęcia, działanie na podstawie przepisu prawa to działanie, którego treść i forma ma umocowanie w przepisie prawa będącego podstawa działania, działanie na podstawie prawa to działanie w trybie unormowanym przepisami prawa”[703]. Daleki od doskonałości system prawa tworzący podstawy ustrojowe, materialne i procesowe działania gminy otwiera szeroką możliwość ingerencji w działalność gminy w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Niestety, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest przykładem dość powszechnie wskazywanego „kryzysu legislacyjnego”. Pojawiają się w związku z tym problemy związane z interpretacją prawa w badanym obszarze (co wykazały także powyższe rozważania). Jak zauważają A. Bartczak i M. Górski[704], jest to sytuacja niesatysfakcjonująca, przepisy bowiem powinny być formułowane w sposób czytelny, zrozumiały, możliwie łatwy do zastosowania, niewymagających używania szczególnych technik interpretacyjnych[705].

[703] B. Adamiak, *Koncepcja sankcji nieważności uchwały*…, s. 14.

[704] A. Bartczak, M. Górski, *Jakość regulacji administracyjnoprawnych w zakresie ochrony środowiska (na przykładzie przepisów dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi)*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego, Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 438-439.

[705] Do najważniejszych wad regulacji zawartych w ustawie nowelizującej należą:

1) brak precyzji w używanych sformułowaniach, ze względu na: używanie pojęć niedookreślonych, wprowadzanie nowych istotnych pojęć bez ich dookreślenia, używanie pojęć w prawie definiowanych bez uwzględnienia ich dotychczasowego rozumienia, otwarte konstruowanie uprawnień organów mogących skutkować ograniczeniem praw gwarantowanych konstytucyjnie, nieskuteczne odesłanie do przepisów obowiązujących;
2) przenoszenie materii ustawowej do rozporządzeń wykonawczych;
3) brak spójności z dotychczasowymi regulacjami (powtarzanie przepisów, tworzenie rozwiązań niespójnych bądź sprzecznych);
4) nadmierna szczegółowość lub ogólnikowość;
5) brak konsekwencji w określaniu zasad odpowiedzialności i egzekucji obowiązków.

(Zob. szerzej na ten temat: A. Bartczak, M. Górski, *op. cit.*, s. 438-459. Zob. też: Z. Janku, *Jakość prawa administracyjnego rozpatrywana od strony jego skuteczności i przyczyn jego braku,* [w:]

Podstawy prawne działania gminy w badanym obszarze często wymagają złożonego procesu wykładni. Otwiera to możliwość szerokiej dowolności w ocenie zgodnego z prawem działania gminnej wspólnoty samorządowej. Podstawą zastosowania sankcji nieważności uchwały rady gminy w badanym obszarze nie są tylko ciężkie, kwalifikowane naruszenie prawa, ale też naruszenie prawa przez błędną wykładnię przepisu prawa. Przyjęta konstrukcja nieważności uchwał organów gminy, która nie opiera się na enumeratywnym, zamkniętym uregulowaniu naruszeń prawa, otwiera szeroko dopuszczalność ingerencji organów nadzoru w działania organów gminy organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi. Trudności w interpretacji przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych, nie tylko przez organy gminy, ale również organy nadzoru, poszerzają możliwość władczej ingerencji w samodzielność gminy.

Uchwały rady gminy, organizujące system gospodarowania odpadami komunalnymi, kształtują takie elementy tego systemu jak: szczegółowe zasady zbierania i odbierania odpadów komunalnych, szczegółowy sposób i zakres usługi, świadczonej w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, koszty systemu i wysokość opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także metodę jej wyliczenia.

2. Reglamentacja działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

W ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gmina organizuje rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rynek konkurencyjny to rynek, na którym istnieje wolność działalności gospodarczej[706] i równość wobec prawa[707]. Tak jak już zostało to ustalone we wcześniejszych rozważaniach, ustawodawca krajowy, ustanawiając na rzecz gminy monopol organizacji odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości spowodował, że w omawianym obszarze konkurencja występuje co do zasady na etapie przetargu. Jest to konkurencja o rynek. Konkurencji o rynek nie ma wówczas, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje się udzielić zamówienia *in-house* własnej spółce komunalnej pod warunkiem, że spełnione są wymogi ustawowe. Natomiast o konkurencji na rynku można

D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *op. cit*., s. 145-151; J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *op. cit*., s. 180-225.

[706] Prawną gwarancją działalności gospodarczej jest art. 20 i 22 Konstytucji RP.

[707] Zasada równości wobec prawa jest wyrażona w art. 32 Konstytucji RP. Odwołuje się do niej art. 6 u.s.d.g., który stanowi, iż „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa"; dodatkowo art. 49 TFUE zdanie drugie stanowi, iż „swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności podejmowanej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, […] na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego dla własnych obywateli".

mówić tylko wówczas, gdy gmina nie objęła systemem odbierania odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Właściciele tych nieruchomości są wtedy zobowiązani do podpisania umów z podmiotami odbierającymi odpady komunalne.

W sferze reglamentacji[708] działalności podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi ustawodawca wprowadził istotne zmiany. I tak w dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi rada gminy w formie uchwały (a wcześniej wójt, burmistrz lub prezydent miasta w formie zarządzenia) określała wymagania dla przedsiębiorców posiadających lub ubiegających się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, uwzględniając: opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadania oraz wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane[709]. Wymagania te konkretyzowały sposób świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Określając je, rada gminy zapewniała, aby selektywnie zebrane przez mieszkańców gminy odpady nie zostały ponownie zmieszane, a standard usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości był właściwy. Ustanawiając warunki prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, rada gminy nie była uprawniona do nakładania na przedsiębiorców zupełnie nowych, nieprzewidzianych prawem obowiązków. Mogła to czynić wyłącznie w ramach upoważnienia ustawowego[710]. W nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi – jak już wcześniej wzmiankowano – wymagania te określa w ramach upoważnienia ustawowego minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem do spraw gospodarki.

Co równie istotne, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce świadczenia usługi, udzielał zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[711]. Zezwolenie określało m.in. rodzaje odpadów komunalnych, dopuszczalny do składowania

[708] Według klasycznej definicji A. Chełmońskiego istotą reglamentacji jest ograniczenie przez państwo swobody realizacji praw majątkowych i niemajątkowych przez podmioty gospodarcze w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego. Celem działań, podejmowanych w ramach realizacji tej funkcji przez organy państwa, jest ochrona interesów gospodarczych pewnych zbiorowości w przeciwieństwie do indywidualnych interesów podmiotów gospodarczych. W pewnym zakresie chroni konkurencję, a także wprowadza korektę działania praw rynku w drodze świadomych działań organów władzy publicznej, działających w imię ochrony interesu publicznego (A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne*…, s. 462 i n.

[709] Upoważnienie ustawowe zawierał art. 7 ust. 3a u.u.c.p.g. W nowym brzmieniu artykuł ten obejmuje jedynie wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

[710] Zob. szerzej A. Goździńska, *Gmina a lokalny rynek usług*…, s. 79-81.

[711] Art. 7 ust. 1 pkt 1 w dawnym brzmieniu (uchylony) w związku z art. 7 ust. 6 u.u.c.p.g.

poziom odpadów ulegających biodegradacji, miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Było ono decyzją związaną, co oznaczało, że przedsiębiorca spełniający wymagania ustawowe i określone przez radę gminy w formie uchwały miał roszczenie publicznoprawne o udzielenie zezwolenia, a wójt, burmistrz lub prezydent miasta był zobowiązany takie zezwolenie wydać[712]. W nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości staje się działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[713]. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru[714] w gminie, na której terenie zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości[715].

Prowadzenie działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych wymaga spełnienia określonych prawem warunków i wymogów, nie jest więc działalnością gospodarczą wolną[716]. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi pojawiają się ograniczenia działalności gospodarczej, które w demokratycznym państwie prawa powinny być ściśle limitowanym wyjątkiem. Ustawodawca nie ustanowił wprawdzie w tym obszarze monopolu prawnego, zastosował natomiast instytucję pozwolenia lub instytucję wpisu do rejestru działalności regulowanej. Co istotne, w każdym przypadku uzasadnieniem dla wprowadzenia tego typu ograniczeń (barier) w prowadzeniu działalności gospodarczej jest realizacja pewnych szczególnych celów, których osiągnięcie nie byłoby możliwe bez zastosowania konkretnego środka[717]. I tak, jak już

[712] Zob. szerzej na ten temat: A. Goździńska, *Gmina a lokalny rynek usług*…, s. 82-83.

[713] Zob. art. 9b ust. 1 u.u.c.p.g.

[714] Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzi organ wykonawczy gminy (zob. art. 9b ust. 2 u.u.c.p.g.). Wpis do rejestru w gminie odbywa się na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy. Wniosek zawiera dane niezbędne do dokonania wpisu w rejestrze. Ponadto do wniosku dołącza się dowód uiszczenia opłaty skarbowej oraz oświadczenie o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (zob. art. 9c ust. 2-4 u.u.c.p.g.). Nie wymaga uzyskania wpisu do rejestru prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, gdyż podmiot prowadzący taki punkt jest posiadaczem odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach (zob. art. 9 ust. 2a u.u.c.p.g.).

[715] Zob. art. 9c ust. 1 u.u.c.p.g.

[716] Należy nadmienić, że nawet w przypadku działalności gospodarczej wolnej każdy uczestnik obrotu gospodarczego musi spełnić obowiązki, o których mowa w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, takie jak: uzyskanie wpisu do rejestru przedsiębiorców lub w centralnej bazie o działalności gospodarczej, posiadanie rachunku i dokonywanie za jego pośrednictwem transakcji itp.

[717] Z obowiązującej w UE zasady swobody przedsiębiorczości wynika, że państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności gospodarczej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, chyba, że spełnione są warunki: a) system zezwoleń nie dyskryminuje żadnego przedsiębiorcy; b) potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym; c) wyznaczonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na fakt, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek (Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006). W słowniczku do ustawy z dnia 4 marca 2010 r.

ustaliliśmy wcześniej, prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością gospodarczą regulowaną. W omawianym przypadku następuje ograniczenie swobody działalności gospodarczej, tyle tylko, że ograniczenie to nie jest równoznaczne z koniecznością ubiegania się o uzyskanie pozwolenia (zezwolenia), lecz jedynie z koniecznością respektowania określonych ustawowych obowiązków (warunków prowadzenia działalności)[718]. Po spełnieniu wspomnianych warunków przedsiębiorca nabywa publiczne prawo podmiotowe do podjęcia i wykonywania danego rodzaju działalności, przy czym prawo to przedsiębiorca uzyskuje *ex lege* (a więc niejako automatycznie), bez konieczności autoryzacji (zgody) ze strony organu administracji[719].

Przedsiębiorca, który zamierza wykonywać działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, musi jedynie zgłosić ten zamiar do organu wykonawczego gminy w celu wpisania go do rejestru działalności regulowanej. Warto w tym miejscu jedynie nadmienić, że zgodnie z definicją działalności regulowanej zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej jest to „działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa"[720]. Kolejny artykuł[721] tejże ustawy rozwija wskazaną definicję stanowiąc, że: „Jeżeli przepis odrębnej ustawy stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną w rozumieniu tej ustawy, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej […]". W pełni uprawnione wydaje się zatem stwierdzenie M. Szydły, że dany przedsiębiorca nabywa (z mocy samego prawa, *ex lege*) publiczne prawo podmiotowe do wykonywania działalności gospodarczej regulowanej po spełnieniu dwojakiego rodzaju warunków: 1) warunków materialnych (tzw. „warunki szczególne"), sprecyzowanych w przepisach odrębnych ustaw, a częściowo również z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak to zostanie dalej wykazane, oraz 2) warunków formalnych sprowadzających się do dokonania zgłoszenia i uzyskania wpisu w specjalnym rejestrze działalności regulowanej, prowadzonym przez właściwy

o świadczeniu usług na terytorium RP (Dz. U. z 2016 r., poz. 893 ze zm.) nadrzędny interes publiczny definiuje się jako „wartość podlegająca ochronie, w szczególności porządek publiczny, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, wartość intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego (art. 2 pkt 7)". Podobne rozumienie „nadrzędnego interesu publicznego" przyjmuje art. 5 pkt 7 u.s.d.g.

[718] Por. A. Borkowski, *Działalność gospodarcza regulowana (kilka uwag na tle reglamentacyjnej funkcji państwa,* [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 99-113.

[719] Zob. szerzej: M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 278-294.

[720] Zob. art. 5 pkt 5 u.s.d.g.

[721] Zob. art. 64 ust. 1 u.s.d.g.

organ administracji. Zadośćuczynienie powyższym warunkom (materialnym i formalnym) uprawnia danego przedsiębiorcę do podjęcia działalności regulowanej[722].

W przypadku działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości warunkiem materialnym o charakterze przedmiotowym jest wymóg posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego, a także wymóg utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jak również zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej. Do warunków materialnych prowadzenia działalności gospodarczej regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości należy także wspomniany już wcześniej wymóg przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz zakaz mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości. Odnośnie do odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych istnieje wymóg przekazywania ich do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. Na marginesie warto jedynie nadmienić, że w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę[723].

Ponadto ustawodawca nakłada na podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy z gminą (czyli nie został wyłoniony w przetargu), wymogi w postaci osiągnięcia w danym roku kalendarzowym celów gospodarowania odpadami komunalnymi w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych. Cele te dotyczą uzyskania określonego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania[724]. Jednocześnie podmiot ten jest zobowiązany przekazać właścicielom nieruchomości, od których odbiera odpady komunalne, rachunek, wyszczególniający koszty odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych[725].

[722] M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 279-280.
[723] Zob. art. 9f u.u.c.p.g. Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 291-292.
[724] Zob. art. 9g u.u.c.p.g. Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 291.
[725] Zob. art. 9h u.u.c.p.g. Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 292-293.

Jeśli chodzi o warunki podmiotowe uprawniające do podjęcia działalności gospodarczej regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, to przykładowo można wskazać, że każdy przedsiębiorca mający zamiar wykonywać tę działalność nie może być skazany prawomocnym orzeczeniem zakazującym mu wykonywania danej działalności regulowanej. Ponadto nie może być na niego nałożona sankcja administracyjnoprawna, polegająca na wykreśleniu go z rejestru działalności regulowanej w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej[726]. Te dwa warunki podmiotowe są przedmiotem badania dokonywanego przez organ wykonawczy gminy prowadzący rejestr działalności regulowanej. W analizowanym przypadku czynności tych dokonuje organ wykonawczy gminy. Kolejny warunek podmiotowy dotyczy posiadania przez przedsiębiorcę odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej. W tym przypadku wybór ten mieści się w zakresie swobodnego uznania przedsiębiorcy i jest jednym z aspektów wolności działalności gospodarczej. A zatem przedsiębiorca musi spełniać określone warunki materialne.

Dodatkowo nabycie uprawnień do wykonywania działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych zależy od spełnienia przez przedsiębiorcę warunków formalnych. W istocie sprowadza się do obowiązku zgłoszenia organowi wykonawczemu gminy zamiaru podjęcia tej działalności, stanowiącego podstawę do dokonania wpisu w rejestrze działalności regulowanej. W kontekście analizy sytuacji prawnej gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, rodzi się pytanie, jakie znaczenie dla organów gminy ma obowiązek przedsiębiorcy zgłoszenia zamiaru wykonywania działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Bez wątpienia stanowi on źródło informacji na temat podmiotów, które będą prowadziły na jej terenie tę działalność. A zatem służy celom porządkowym i informacyjnym. Informacja ta jest niezbędna, by organ wykonawczy gminy mógł w należyty sposób wykonywać swoje kompetencje kontrolne i nadzorcze w zakresie spełnienia przez przedsiębiorców warunków ustawowych prowadzenia omawianej działalności gospodarowania odpadami komunalnymi, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach. Jak zauważa M. Szydło[727], zwykło się uważać, że w przypadku działalności regulowanej organy nadzoru co do zasady nie wykonują nadzoru prewencyjnego nad działalnością gospodarczą, czyli nie dokonują one swoich czynności nadzorczych na etapie przed podjęciem działalności gospodarczej. Raczej sprawują one nadzór następczy, czyli podejmują czynności nadzorcze już w toku prowadzonej przez przedsiębiorców działalności. Należy przypuszczać, że intencją ustawodawcy było przyspieszenie

[726] Zob. art. 68 u.s.d.g. Zob. na temat warunków materialnych podmiotowych: M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 281-283.

[727] M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 285.

i ułatwienie podejmowania działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Analizując czynności organu wykonawczego gminy w zakresie przyjęcia zgłoszenia zamiaru wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, należy odnieść się głównie do rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Organ wykonawczy gminy bada zgłoszenie w dość ograniczonym zakresie. Przede wszystkim organ wykonawczy gminy weryfikuje przedmiotowe zgłoszenie pod kątem formalnym, czyli kompletności. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków formalnych przedsiębiorca jest wzywany do ich uzupełnienia w terminie 7 dni[728]. Organ wykonawczy gminy sprawdza także, czy przedsiębiorca spełnił dwa wspomniane powyżej warunki materialne, tj. czy nie wydano wobec niego prawomocnego orzeczenia zakazującego mu wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem oraz czy nie wykreślono go z rejestru działalności regulowanej w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku. Jeżeli wynik badania będzie negatywny, czyli przedsiębiorca nie spełni wskazanych powyżej warunków materialnych, organ wykonawczy gminy odmawia w formie decyzji dokonania wpisu takiego przedsiębiorcy do rejestru. Należy przy tym podkreślić, że decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, a zatem fakt nienabycia przez przedsiębiorcę uprawnień do wykonywania tej działalności to nie skutek wydania decyzji odmownej, lecz wynik niespełnienia przez przedsiębiorcę wspomnianych powyżej warunków materialnych. Istotny jest fakt, że organ wykonawczy gminy w ogóle bada spełnienie wskazanych powyżej warunków przez przedsiębiorcę przed podjęciem przez niego działalności. Trudno jednak uznać w tej sytuacji, że mamy tu do czynienia z przejawem nadzoru zapobiegawczego[729]. Organ nie bada spełnienia warunków materialnych określonych w ustawie odrębnej, czyli w tym przypadku w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przyjęcie zgłoszenia nie jest poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym mającym dostarczyć materiał dotyczący stanu faktycznego sprawy, nie jest zatem realizowany cel nadzoru zapobiegawczego, jakim jest zbadanie zgodności zachowań przedsiębiorcy z normą kształtującą, dotyczącą przedmiotu działalności. Co do zasady warunki dotyczące prowadzenia działalności regulowanej nie są przedmiotem badania organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej. Jak słusznie zauważa M. Szydło, może tak się zdarzyć, że dany przedsiębiorca uzyska wpis do rejestru i podejmie działalność gospodarczą, mimo że nie spełni wspominanych warunków. Taka działalność nie będzie zgodna z prawem

[728] Zob. art. 65 ust. 4 w zw. z art. 67 ust. 2 u.s.d.g.

[729] Zob. na ten temat nadzoru bieżącego i zapobiegawczego: A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny…*, s. 539-548.

i powinna zostać udaremniona przez organ wykonawczy gminy w formie decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem[730].

Za słuszny należy uznać pogląd M. Szydły, że dokonanie wpisu do rejestru działalności regulowanej jest czynnością materialno-techniczną i ma charakter wyłącznie deklaratoryjny (potwierdzający), a nie konstytutywny (prawotwórczy)[731]. Jest on jedynie ostatnim warunkiem formalnym, który powoduje nabycie przez przedsiębiorcę uprawnień do wykonywania działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wykonując działalność regulowaną, przedsiębiorca jest zobowiązany spełniać wszystkie określone ustawowo warunki. Należy zaznaczyć, że warunki materialne prowadzenia regulowanej działalności gospodarczej w omawianym zakresie uległy poszerzeniu. Fakt spełnienia przez przedsiębiorcę tych warunków jest przedmiotem kontroli dokonywanej przez organ wykonawczy gminy, o czym mowa będzie w dalszych rozważaniach. W tym miejscu jedynie warto nadmienić, że w przypadku, gdy organ stwierdzi stan naruszenia przez przedsiębiorcę warunków materialnych, wówczas wzywa przedsiębiorcę do usunięcia tychże naruszeń w określonym terminie[732]. Jeśli przedsiębiorca tego nie uczyni, organ wykonawczy gminy wydaje decyzję zakazującą wykonywanie tego rodzaju działalności oraz wykreśla danego przedsiębiorcę z rejestru[733]. Jeżeli naruszenie warunków wykonywania działalności ma charakter rażący, organ wykonawczy gminy wydaje decyzję administracyjną zakazującą danemu przedsiębiorcy wykonywania działalności regulowanej[734]. To, czy nastąpiło rażące naruszenie warunków, pozostawia się ocenie organu prowadzącego rejestr. Taką samą decyzję organ podejmuje także, gdy stwierdzi niezgodność złożonego oświadczenia ze stanem faktycznym[735]. W przypadku zakończenia działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właściciela nieruchomości jest zobowiązany złożyć do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w terminie 14 dni od dnia trwałego zaprzestania wykonywanej działalności, wniosek o wykreślenie z rejestru[736].

[730] Zob. art. 71 ust. 1 pkt 1 u.s.d.g. Zob też M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 288.

[731] M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 289. Por. M. Szydło, *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek" 2005, nr 1, s. 41. Zob. też B. Popowska, *Publiczne prawo gospodarcze w płaszczyźnie proceduralnej*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego* (*z uwzględnieniem samorządu terytorialnego*), Wrocław 2010, s. 218-219. Autorka uznaje wpis do rejestru działalności regulowanej za czynność legalizacyjną. Na temat czynności materialno-technicznych zob. J. Starościak, *Prawne formy*…, s. 269 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 312-313.

[732] Zob. art. 57 ust. 3 u.s.d.g. (por. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 291).

[733] Zob. art. 71 ust. 1 pkt 2 u.s.d.g.; por. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 291.

[734] Zob. art. 71 ust. 1 pkt 3 u.s.d.g.; por. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 291.

[735] Zob. art. 71 ust. 1 pkt 1 u.s.d.g.; por. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 292.

[736] Zob. art. 9i u.u.c.p.g. (zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 293).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi sytuacja prawna gminy reglamentującej działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych wygląda zupełnie inaczej. Wcześniej to przedsiębiorca, ubiegając się o zezwolenie na prowadzenie działalności w powyższym zakresie, musiał wykazać przed organem wykonawczym gminy, że spełnił wszystkie przesłanki uzyskania zezwolenia. Natomiast w przypadku zgłoszenia to organ wykonawczy gminy powinien uzasadnić ewentualnie wnoszony przez niego sprzeciw i w związku z tym powinien zebrać stosowne dowody. Dopiero na ich podstawie organ wykonawczy gminy może wydać decyzję o odmowie wpisu do rejestru lub też decyzję o zakazie wykonywania tej działalności.

Co istotne, zastąpienie instytucji zezwolenia instytucją działalności regulowanej przyspiesza i tym samym ułatwia przedsiębiorcom podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej. Taki wniosek jest zgodny z poglądem doktryny publicznego prawa gospodarczego, że wprowadzenie do polskiego prawa gospodarczego instytucji regulowanej działalności gospodarczej poszerzyło w istotny sposób zakres wolności działalności gospodarczej[737]. Każdy przedsiębiorca, który spełni przesłanki formalne i materialne, zostaje umieszczony w rejestrze działalności regulowanej. Prawo do wykonywania działalności nabywa zatem z mocy samego prawa[738]. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku cofnięcia zezwolenia, które wynika z woli organu administracji. Należy przy tym podkreślić, że konsekwencje prawne wykonywania niezgodnie z prawem działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych jako działalności regulowanej są dalej idące niż w przypadku obowiązującego dotychczas zezwolenia. Możliwość składania wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej po okresie 3 lat od wykreślenia z niego przedsiębiorcy jest sankcją zdecydowanie poważniejszą niż konieczność ubiegania się ponownie o zezwolenie na prowadzenie działalności w powyższym zakresie (w zasadzie bez żadnego okresu przejściowego) w przypadku jego cofnięcia przez organ

[737] Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskie*j, Warszawa 2007, s. 275; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne…*, 2005, s. 252-275; M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005, s. 48-81; M. Szydło, *Działalność gospodarcza…*, s. 47. W tym miejscu należy przytoczyć pogląd M. Etela, że „twierdzenie to nie znajduje afirmacji w świetle wymogów szczegółowej analizy przepisów prawnych". (M. Etel, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, „Państwo i Prawo" 2007, nr 2, s. 41).

[738] W przeciwieństwie do zezwolenia, które jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a., wpis nie jest objawem woli organu wykonawczego gminy. Wydając zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, organ wykonawczy gminy kreował sytuację prawną przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, uprawniając przedsiębiorcę do podejmowania i wykonywania tej działalności. W obowiązujących rozwiązaniach prawnych przyjęto natomiast zasadę, że uprawnienie to powstaje z mocy samego prawa, po spełnieniu opisanych powyżej warunków materialnych i formalnych. Podobnie to nie organ wykonawczy gminy pozbawia przedsiębiorcę uprawnień, lecz niejako sam przedsiębiorca poprzez naruszenie określonych warunków materialnych, wypełnia hipotezę normy ustawowej, której dyspozycja przewiduje utratę omawianych uprawnień (M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 292).

administracji po uprzednim wezwaniu przedsiębiorcy do zaniechania naruszeń warunków wykonywania tej działalności.

Podmiot zainteresowany podjęciem działalności w zakresie zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów musi zwrócić się – zanim podejmie daną działalność – do właściwego organu o udzielenie mu stosownego pozwolenia (zezwolenia) [739]. Pozwolenie to wydawane jest w formie indywidualnego aktu administracyjnego. Wykonawcza rola organów administracji polega w tym przypadku na stosowaniu prawa w formie wydania decyzji administracyjnej, uprawniającej do podjęcia wskazanego rodzaju działalności. Ustawodawca przewidział zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów[740], m.in. dla osób fizycznych i jednostek niebędących przedsiębiorcami, wykorzystujących odpady na potrzeby własne[741]. Dotychczasowe zezwolenie na transport odpadów zostało zastąpione obowiązkiem uzyskania wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, prowadzonego przez marszałka województwa[742]. Zezwolenia na transport odpadów wydane na dotychczasowych przepisach zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż do czasu upływu terminu do złożenia wniosku o wpis do rejestru lub z dniem uzyskania wpisu do tego rejestru, w przypadku gdy wpis nastąpił w okresie wcześniejszym[743]. Do czasu utworzenia rejestru transportujący są zobowiązani do uzyskania zezwolenia na transport odpadów lub wpisu do rejestru zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na transport, na podstawie przepisów dotychczasowych[744]. Ustawodawca przyjął, że rejestr ten powstanie najpóźniej w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy o odpadach, czyli do 29 grudnia 2015 r.

Warto nadmienić, że warunki materialne wykonywania działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi określane są ze względu na ochronę zdrowia i życia oraz ochronę środowiska. Ochrona zdrowia i życia ludzi związana jest z określeniem przede wszystkim wymagań sanitarnych związanych ze świadczeniem usług

[739] Zob. art. 41 ust. 1 u.o. Wytwórca odpadów, który prowadzi zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, może być zwolniony z obowiązku uzyskania odrębnego zezwolenia na prowadzenie tej działalności, jeżeli posiada pozwolenie na wytarzanie odpadów (art. 45 ust. 4 u.o.). Właściwy organ, wydając pozwolenie na wytwarzanie odpadów, uwzględnia wymagania przewidziane dla zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów (art. 45 ust. 6 u.o.).

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów wydaje organ właściwy do wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Pozwolenie to jest jednocześnie odpowiednio zezwoleniem na zbieranie odpadów lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów (zob. art. 45 ust. 7 i 8 u.o.).

[740] Zob. art. 45 ust. 1 u.o.

[741] Listę rodzajów odpadów, które osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna niebędące przedsiębiorcami, mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne oraz dopuszczalne metody odzysku określa minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia na podstawie art. 27 ust. 10 u.o.

[742] Zob. art. 49 oraz 50 ust. 1 pkt 50 ppkt b) u.o.

[743] Zob. art. 233 ust. 1 u.o.

[744] Zob. art. 233 ust. 2 u.o.

w powyższym zakresie. Wymagania dotyczące selektywnego odbierania odpadów komunalnych, a także osiągnięcia poziomów recyklingu i ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami poszczególnych frakcji odpadów, a także ograniczania składowania odpadów ulegających biodegradacji, mają na celu ochronę środowiska. Obie wskazane powyżej grupy wymagań, chroniąc bezpieczeństwo i porządek, mają charakter ograniczeń typu policyjnego. Z kolei określenie wymagań dla przedsiębiorców świadczących usługi odbierania odpadów komunalnych w sposób nieograniczający konkurencji, a także zgodnie z planami gospodarki odpadami, służącymi realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, należy zaliczyć do sfery reglamentacji. W ten sposób ochronie podlegają stany i dobra ważne ze społecznego punktu widzenia[745].

Podsumowując, w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi przedsiębiorca napotyka ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Nie jest to działalność gospodarcza wolna. Wyznacznikiem ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest obok zachowania formy ustawy ważny interes publiczny[746]. Przesłanką, która pozwala uznać działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości za realizację ważnego interesu publicznego, jest konieczność utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Co istotne, w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi ograniczenia reglamentacyjne wynikają bezpośrednio z obowiązujących przepisów prawa[747]. Treścią tych ograniczeń są powszechne nakazy i zakazy, które zalicza się do środków prewencyjnych publicznego prawa gospodarczego[748]. Podmiot (przedsiębiorca) prowadzący działalność gospodarczą jest zobowiązany prawem do spełniania określonych wymogów ustawowych. Ograniczenia te mają charakter bezwzględny, gdyż brakuje jakichkolwiek możliwości ich uchylenia na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy. Obowiązek określonego zachowania wynika dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą wprost z ustawy. Zawarte w normach prawnych ograniczenia powodują uszczuplenie posiadanej przez przedsiębiorcę ustawowej swobody podejmowanej i wykonywanej działalności gospodarczej. Przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właściciela nieruchomości i zajmującego się ich zagospodarowaniem dotyczą ograniczenia (obowiązki) związane z podejmowaniem i wykonywaniem działalności zawarte w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, mające na celu ochronę konkurencji i konsumentów. W związku z tym, że bariery, które napotyka przedsiębiorca, ustanowione są w normach ustawowych, to sam podmiot reglamentowany, prowadzący działalność w powyższym zakresie decyduje, czy jego zachowanie będzie zgodne, czy

[745] A. Goździńska, *Gmina a lokalny rynek usług odbierania odpadów komunalnych*…, s. 83-84.

[746] Zob. art. 22 Konstytucji RP.

[747] Zob na ten temat: T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej…*, s. 229-260.

[748] Zob. J. Gola, *Uwagi o środkach prewencyjnych publicznego prawa gospodarczego*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 172-183.

też nie z treścią zakazów i nakazów reglamentacyjnych. W zdecydowanie mniejszym stopniu źródłem ograniczeń reglamentacyjnych w badanym obszarze są normy konkretyzowane przez indywidualny akt administracyjny oraz normy konkretyzowane przez czynności materialno-techniczne, czyli normy pośredniego stosowania prawa[749]. W swej treści określają one kompetencje organów administracji publicznej do wydania aktów administracyjnych indywidualnych, podporządkowujących jednostki (przedsiębiorców) tym kompetencjom, do konkretyzacji i indywidualizacji sytuacji jej adresata[750]. Przejawem tego typu ograniczeń jest obowiązek uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Przykładem pośredniego stosowania prawa jest dokonywanie przez organ wykonawczy gminy wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Zawarte w ustawie uprawnienie dla organu wykonawczego gminy w powyższym zakresie bezspornie stanowi czynność materialno-techniczną organ wykonawczy gminy w zasadzie nie konkretyzuje ograniczeń reglamentacyjnych, a potwierdza jedynie spełnienie ustawowych warunków materialnych i formalnych.

W przypadku działalności regulowanej podjęcie i wykonywanie tego rodzaju działalności wymaga nie tylko spełnienia warunków przewidzianych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (w szczególności w rozdziale drugim), które dotyczą wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od tego, czy podejmują lub prowadzoną działalność wolną, koncesjonowaną, czy wymagającą uzyskania uprawnienia w formie zezwolenia. Przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia wszystkie szczegółowe warunki jej podjęcia i wykonywania określone przepisami ustawy ustanawiającej dany rodzaj działalności – działalnością regulowanej. W związku z tym, że w analizowanym obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi, a w szczególności odbierania odpadów komunalnych nastąpiło poszerzenie katalogu szczególnych warunków materialnych prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej, należy wnioskować, że nie doszło w tym przypadku do poszerzenia wolności działalności gospodarczej. Jeszcze raz należy podkreślić, że z punktu widzenia prawa materialnego wprowadzenie kategorii działalności regulowanej nie jest zawsze równoznaczne z liberalizacją wolności działalności gospodarczej. Zaprezentowane powyżej stanowisko M. Etela znajduje przynajmniej w części swoje uzasadnienie[751]. Ponadto spełnienie przez przedsiębiorców warunków wymaganych do prowadzenia działalności regulowanej podlega nadzorowi,

[749] Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*…, s. 261.

[750] Zob. A. Chełmoński, *Typy norm prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 167, „Przegląd Prawa i Administracji" 1972, t. II, s. 72-73.

[751] Zob. też M. Waligórski, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności działalności gospodarczej*, *Tendencje rozwojowe*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 616-643.

dokonywanemu w szczególności przez organ prowadzący rejestr działalności regulowanej. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części rozważań.

3. Organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w formie umowy

Tak jak już zostało to wcześniej nadmienione, gmina może powierzyć zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej realizację zadania publicznego w drodze umowy[752]. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi, w porównaniu do zakresu wskazanego w ustawie o gospodarce komunalnej, dochodzi do ograniczenia samodzielności gminy, które dotyczy wyboru podmiotu realizującego zadanie oraz reguł, według których ma to nastąpić. I tak ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje na obowiązek udzielenia zamówienia publicznego (wcześniej zorganizowania przetargu) na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów[753]. W przypadku gdy rada gminy postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany zorganizować przetarg w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Jednocześnie w kwestii zamówienia publicznego, w tym przetargu w zakresie nieuregulowanym obowiązuje odesłanie do ustawy Prawo zamówień publicznych. Powierzenie wskazanego zadania odbywa się w formie umowy odpłatnej[754] z wybranym w drodze zamówienia publicznego (przetargu) przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości[755]. A zatem nie mają tu zastosowania zasady ogólne, o których mowa w ustawie o gospodarce komunalnej, lecz regulacje szczególne. Odesłanie do stosowania ustawy Prawo

[752] Zob. L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy. Umowne powierzanie zadań z zakresu gospodarki odpadami*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 117-126; C. Banasiński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 51. Zob. szerzej: rozważania w rozdziale I.

[753] Zob. art. 6d ust. 1 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, s. 221-224.

[754] Ustawa Prawo zamówień publicznych w dziale IV reguluje problematykę umów w sprawach zamówień publicznych. Art. 139, zamieszczony w tym dziale stanowi, że przepisy Kodeksu cywilnego znajdują zastosowanie do umów, jeśli przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie stanowią inaczej. Oznacza to, że przepisy Kodeksu cywilnego stosuje się w sprawach nieuregulowanych przez prawo zamówień publicznych. Dla umów właściwą będzie regulacja części ogólnej Kodeksu cywilnego (Księga pierwsza), przepisy ogólne o zobowiązaniach oraz przepisy dotyczące poszczególnych typów umów (Księga trzecia). Zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych umowa nie może być sporządzona w dowolnej formie, ale winna być zawarta, pod rygorem nieważności formie pisemnej (art. 139). Może ona być zawierana co do zasady, na czas oznaczony, a jedynie w określonych sytuacjach na czas nieoznaczony (art. 142-143 u.p.z.p.). Umowa ta jest jawna i podlega udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Ponadto treść umowy jest uwarunkowana specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz wybraną ofertą.

[755] Art. 6d ust. 1 w zw. z art. 6f ust. 2 u.u.c.p.g.

zamówień publicznych i przeprowadzenia w oparciu o nią przetargu oznacza stosowanie przewidzianych w tej ustawie rozwiązań w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia,[756] rozumianego jako postępowanie wszczynane w drodze publicznego ogłoszenia o zamówieniu lub przesłania zaproszenia do składania ofert albo przesłania zaproszenia do negocjacji w celu dokonania wyboru oferty wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego, lub – w przypadku trybu zamówienia z wolnej ręki – wynegocjowania postanowień takiej umowy[757]. Z zamówieniem publicznym mamy do czynienia wówczas, gdy dochodzi do zawarcia umowy. Niezbędnym elementem stosunku cywilnoprawnego powstałego na skutek zawarcia umowy jest występowanie co najmniej dwóch stron mających zdolność prawną bycia podmiotem praw i obowiązków. Nie jest możliwe zastosowanie zamówienia publicznego w przypadku powierzenia realizacji zadania przez gminę jej własnej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określa rodzaju przetargu. Uznać należy, że chodzi o tryb przetargu ograniczonego i nieograniczonego w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych[758]. Dodatkowo należy odnieść się do regulacji kodeksu cywilnego[759]. Opisany w kodeksie cywilnym tryb zawraca umowy w drodze przetargu zawiera charakterystyczne dla niego elementy: jednoczesny udział kilku uczestników, sformalizowany charakter i jednoczesne ukształtowanie treści umowy i wyboru kontrahenta. Elementy te można odnaleźć w innych trybach udzielenia zamówienia wskazanych w ustawie Prawo zamówień publicznych, takich jak: negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, czy negocjacje bez ogłoszenia. By móc je zastosować, konieczne jest jednak zajście określonych przesłanek określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe rozważania, należy stwierdzić, że nie zostaną one spełnione w przypadku omawianego zadania.

Jako organizator przetargu został wskazany organ wykonawczy gminy. Szczegółowa analiza uregulowań prawnych prowadzi do wniosku o niemożności przyznania organowi wykonawczemu gminy statusu zamawiającego. Ustawowy wymóg wskazujący na wójta jako zamawiającego musi podlegać interpretacji z perspektywy innych niż

[756] Zob. K. Horubski, *Interes w uzyskaniu zamówienia publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2010, nr 1-2, s. 127-170.

[757] Zob. art. 2 pkt 7a u.p.z.p.

[758] Zob. art. 10 ust. 1 u.p.z.p. Zob. też na temat różnić w konstruowaniu obu dopuszczalnych trybów, do których należą: sposób weryfikacji i ukształtowanie treściowe warunków udziału w postępowaniu oraz moment dokonywania tej weryfikacji: K. Horubski, *Wybór podmiotu wykonującego zadania w zakresie odbioru odpadów komunalnych,* [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin…*, s. 224-225. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 59-69; zob. też E. Norek, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 130, 145-147; P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych, Komentarz*, Warszawa 2009, 189.

[759] Zob. art. 70 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. k.c. (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.).

definiujące instytucje zamawiającego przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych[760]. Właściwą kwalifikacją w tym przypadku będzie uznanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za kierownika zamawiającego, jeżeli przyjąć założenie, że zamawiającym jest sama gmina. Przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego będzie wymagało powierzenia określonych czynności z tego zakresu własnym jednostkom organizacyjnym lub osobom trzecim. W tej sytuacji zamawiającym jest gmina, w której imieniu działa wyznaczona osoba. Jeśli taką jednostka jest urząd gminy, to wówczas sytuacja jest klarowna, gdyż kierownikiem zamawiającego jest wójt jako kierownik urzędu[761]. Jeśli natomiast jednostką przygotowującą i przeprowadzającą postępowanie jest inna gminna jednostka budżetowa lub samorządowy zakład budżetowy, to za kierownika zamawiającego należy uznać wójta (burmistrza, prezydenta), a nie kierownika wskazanej jednostki. Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazującym, jakie elementy powinny znaleźć się w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przygotowywanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)[762]. Zdaniem K. Horubskiego można przyjąć rozwiązanie alternatywne, iż zamawiającym byłaby sama jednostka organizacyjna gminy, której bezpośredni kierownik byłby jednocześnie kierownikiem zamawiającego. Treść przepisu odnoszącą się do organizacji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przetargu należałoby interpretować jako nakaz wykonywania przez ten organ ustawowych lub statutowych kompetencji wobec tych jednostek w celu doprowadzenia do postępowania o udzielenie zamówienia[763]. Podobnie należałoby przyjąć, że wójt (burmistrz, prezydenta miasta) jest zobowiązany, w ramach własnych kompetencji, do działania w kierunku nadania specyfikacji istotnych warunków zamówienia ustawowo wymaganej treści. W świetle powyższych rozważań nasuwa się ogólny wniosek, że przedstawione

[760] K. Horubski, *Wybór podmiotu wykonującego zadania*..., s. 215-217; zgodnie z art. 2 pkt 3 u.p.z.p. kierownikiem zamawiającego jest osoba lub organ, który – zgodnie z obowiązującymi przepisami, statutem lub umową – jest uprawniony do zarządzania zamawiającym, z wyłączeniem pełnomocników ustanowionych przez zamawiającego. Jednocześnie, zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.z.p.za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielnie zamówienia publicznego odpowiada kierownik zamawiającego. Należy przy tym podkreślić, że nie budzi wątpliwości kwalifikacja gminy jako instytucji zamawiającej w ujęciu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Należy przyjąć pogląd, że na gruncie unormowań u.p.z.p. określone jednostki organizacyjne gminy (jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe) mogą uzyskać status zamawiającego (do chwili zawarcia umowy). Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zamawiający może powierzyć przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej. Wówczas podmioty te działają jako pełnomocnicy zamawiającego (art. 15 ust. 3 u.p.z.p.). Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 17-20.

[761] Zob. art. 33 ust. 1 u.s.g. Zob. R. Budzisz, *Władze gminy,* [w:] Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2013*,* s. 537.

[762] K. Horubski, *Wybór podmiotu wykonującego zadania*..., s. 218. Zob. też: wyrok GKO z dnia 11 lutego 2010 r., BDF 1/4900/5/5/10/109.

[763] Zob. art. 30 ust. 2 pkt 3 i 5 u.s.g. (zob. R. Budzisz, [w:] R. Budzisz (*et al*.) (red.), *op. cit*., s. 524, 527-529).

powyżej wątpliwości interpretacyjne nie pojawiałyby się, gdyby podmiotem zobowiązanym do przeprowadzenia przetargu była gmina. Do katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych zalicza się bowiem jednostki sektora finansów publicznych[764], w tym jednostki samorządu terytorialnego[765].

Istotne znaczenie dla organizacji odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów ma prawidłowe skonstruowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia i projektu umowy. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera pewne wytyczne co do zawartości specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Określa ona w szczególności: wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości, standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska, obowiązek prowadzenia dokumentacji związanych z działalnością objętą zamówieniem, szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości[766], a także instalacje, w szczególności regionalne instalacje do przetwarzania odpadów, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady – w przypadku przetargu na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości, lub zobowiązuje się do wskazania takich instalacji w ofercie – w przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, zaś w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych niepodlegających przekazaniu do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady[767]. Z przepisu dotyczącego zawartości specyfikacji istotnych warunków zamówienia na usługę odbierania i zagospodarowania odpadów wynika, iż wskazane w ustawie tych warunków ma charakter jedynie przykładowy.

W świetle powyższego ważne jest prawidłowe określenie przedmiotu zamówienia. Opisu przedmiotu zamówienia należy dokonać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty[768]. W efekcie

[764] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Zob. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 17-18.

[765] Zob. art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

[766] Zob. art. 6d ust. 4 znowelizowanej u.u.c.p.g. Wymogi stawiane samym przedsiębiorcom (pkt 5), a nieodnoszące się do ich przyszłych świadczeń, należy kwalifikować jako warunki udziału w postępowaniu odwołujące się do art. 9d ust. 1 u.u.c.p.g. Wymogi te służą ocenie zdolności przedsiębiorcy do wykonania zamówienia.

[767] Zob. art. 6d ust. 4 pkt 5 u.u.c.p.g. (zmieniony ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw).

[768] Zob. art. 29 ust. 1 u.p.z.p. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 28-31.

potencjalny wykonawca zamówienia powinien mieć możliwość zarówno stwierdzenia, co i na jakich warunkach ma być wykonane, jak również dokonania wyceny usługi przewidzianej do zlecenia przez gminę. Wykonawcy, którzy wezmą udział w postępowaniu, chcąc zmniejszyć ryzyko związane z niedookreśleniem zakresu ich przyszłego zobowiązania, mogą kalkulować cenę na poziomie wyższym, niż uczyniliby to, gdyby przedmiot zamówienia był określony precyzyjnie. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję[769]. Dotyczy to m.in. określenia zbyt szczegółowych wymagań co do sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych zebranych selektywnie, co pośrednio mogłoby wskazywać na konkretną instalację do ich zagospodarowania. Każde uszczegółowienie prowadzi do ograniczenia kręgu potencjalnych wykonawców, którzy będą mogli zrealizować zamówienie. W przypadku zamówień o skomplikowanym charakterze ograniczenie to będzie sięgało dalej niż w przypadku prostych usług i dostaw. Dopuszczalny stopień ograniczenia dostępu do zamówienia i preferowania jedynych wykonawców kosztem drugich będzie rósł wraz ze wzrostem znaczenia i wagi potrzeb zamawiającego, które tego typu ograniczenia będą dyktować i uzasadniać[770]. Przy tym wprowadzanie przez zamawiającego kolejnych ograniczeń powinno być uzasadnione jego potrzebami, a nie zmierzać wyłącznie do ograniczenia kręgu potencjalnych wykonawców (czy wręcz jednego wykonawcy). Ograniczenie liczy wykonawców zdolnych do realizacji przedmiotu zamówienia nie powinno więc być celem samym w sobie, a jedynie konsekwencją ochrony przez zamawiających ich słusznych interesów. Stopień ograniczenia konkurencji powinien być adekwatny i proporcjonalny do uzasadnionych potrzeb zamawiającego. „Zamawiający ma prawo opisać swoje potrzeby w taki sposób, aby przedmiot zamówienia spełniał jego wymagania i zaspokajał potrzeby, pod warunkiem, że dokonany opis nie narusza konkurencji ani równego traktowania wykonawców”[771].

Opis przedmiotu zamówienia powinien być powiązany z uregulowaniami regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, odnoszącymi się do elementów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zaliczyć do nich należy: zakres selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, rodzaje, pojemność i rozmieszczenie pojemników, a także częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych. Przy opisie przedmiotu zamówienia uwzględnić należy także szczegółowy sposób i zakres świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych i ich zagospodarowania, w zamian za uiszczaną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określony w uchwale rady gminy. Wskazać tu należy na: częstotliwość

[769] Zob. art. 29 ust. 2 u.p.z.p. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 28-31.
[770] Zob. wyrok KIO z dnia 5 marca 2012 r. (KIO 341/12, OKIO).
[771] Zob. wyrok KIO z dnia 16 lutego 2012 r. (KIO 249/12, OKIO).

odbierania tych odpadów oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przy opisie przedmiotu zamówienia należy także wziąć pod uwagę: podział na sektory[772], obowiązki dla wykonawcy wynikające z prawa: wymagania techniczne (standard wykonywania usługi, sprzęt, itp.)[773], wymagania co do sposobu postępowania z odpadami (zakres terytorialny, zakres ilościowy, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, określenie frakcji zbieranych selektywnie)[774], obowiązki informacyjne (prowadzenie dokumentacji w ramach wykonywania zamówienia)[775], obowiązki sprawozdawcze[776], kary pieniężne[777]. Istotnym elementem opisu przedmiotu zamówienia jest odniesienie się do kwestii zmian w trakcie wykonywania usługi. W świetle powyższych rozważań nasuwa się bardziej ogólny wniosek, że opis przedmiotu zamówienia powinien odzwierciedlać uwarunkowania prawne (przepisy prawa powszechnie obowiązującego) i faktyczne (termin wdrożenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, cechy lokalne) systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Uwzględniając w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymogi określone na podstawie upoważnienia ustawowego[778] przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem do spraw gospodarki, odnoszące się do wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, utrzymania właściwego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów, zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej, a także wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych, istotnym zagadnieniem staje się kwalifikacja powyższych wymogów dotyczących treści specyfikacji z perspektywy jej ustawowo wyróżnionych w ustawie Prawo zamówień publicznych

[772] W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej powyżej 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego o podziale obszaru gminy na sektory. Przy podejmowaniu uchwały o podziale gminy na sektory rada gminy jest zobowiązana brać pod uwagę liczbę mieszkańców (nie może być mniejsza niż 10 000), gęstość zaludnienia na danym terenie, obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 225-226 (zob. art. 6d ust. 2 u.u.c.p.g.). Intencją ustawodawcy było w tym przypadku stworzenie warunków do rozwoju konkurencji. Antykonkurencyjny efekt powierzania całości rynku lokalnego jednemu przedsiębiorcy jest oczywisty. W tym kontekście wątpliwości budzi przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, polegające na organizowaniu przetargu oddzielnie dla każdego z wyznaczonych sektorów (zob. art. 6d ust. 3 u.u.c.p.g.). Nie można wówczas wykluczyć sytuacji, w której zostanie wyłoniony tylko jeden wykonawca usługi, gdyż jest on uprawniony do składania oferty w ramach oddzielnych postępowań. W świetle u.p.z.p., aby uniknąć zarzutu naruszenia zasad konkurencji, gmina może podzielić zamówienie w ramach jednego postępowania i zastrzec, że poszczególni wykonawcy mogą ubiegać się tylko o określoną liczbę części zamówienia (zob. art. 83 ust. 3 u.p.z.p.).

[773] Art. 9d u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 287-288.

[774] Art. 9e u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 288-290.

[775] Art. 9f u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 291.

[776] Art. 9n u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 302-304.

[777] Art. 9x u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 325-330.

[778] Zob. art. 9d u.u.c.p.g.

elementów[779]. Wskazane powyżej wymogi należy uznać za niezbędne do uwzględnienia w opisie przedmiotu zamówienia lub w warunkach umowy[780].

Oferta podlega ocenie w zakresie zgodności z opisem przedmiotu zamówienia pod rygorem odrzucenia oferty[781]. Wymogi, określone przez ministra do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem ds. gospodarki, dotyczące wyposażania technicznego i standardu sanitarnego, należy traktować jako minimalne dla tego typu działalności. Wyboru pozostałych warunków udziału w postępowaniu dokonuje zamawiający. Można do nich zaliczyć: doświadczenie w świadczeniu podobnych usług (na odpowiednią skalę i w podobnym zakresie), potencjał techniczny (przez pryzmat wymagań ustawowych i specyfikę regionu), potencjał ekonomiczny (zdolność do udźwignięcia przetargu), potencjał finansowy (czas finansowania usługi przez wykonawcę do czasu płatności). Ważne, by warunki udziału w zakresie potencjału technicznego odpowiadały wymaganiom technicznym na etapie wykonywania umowy. Należy podkreślić, że przy formułowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia gminę obowiązuje przestrzeganie zasad ochrony konkurencji. Określenie warunków świadczenia usługi musi być związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do skali trudności związanej z jego realizacja[782].

Wykonawca ubiegający się o zamówienie musi być podmiotem uprawnionym do tego typu działalności. Warunek dotyczący posiadania uprawnień nie może być spełniony przez wykonawcę poprzez posłużenie się zasobami podmiotu trzeciego[783]. Składający ofertę na wykonanie usługi będącej przedmiotem zamówienia jest zobowiązany posiadać stosowne uprawnienia samodzielnie. W przypadku przedsiębiorcy ubiegającego się o odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest zezwolenie na transport tych odpadów. Skoro wpis do rejestru działalności regulowanej nie jest uprawnieniem, to można przyjąć, że wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia musi uzyskać go dopiero przed podpisaniem umowy. Możliwa jest w tym zakresie także odmienna interpretacja. Wpis do rejestru działalności regulowanej nie jest wprawdzie uprawnieniem, ale potwierdza posiadanie uprawnień przez wykonawcę ubiegającego się o zamówienie. Stąd powinien być dokonany przed złożeniem oferty na realizację usługi w powyższym zakresie.

[779] Zob. art. 36 u.p.z.p. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 55-57. Por. K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne*…, 2011, s. 717. Por. J. Sadowy, *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia*, [w:] J. Sadowy (red.), *op. cit.*, s. 142-148.

[780] Zob. art. 36 ust. 1 pkt 3 i 16 u.p.z.p. Por. M. Kania, *Zamówienie publiczne…,* s. 28-31.

[781] Zob. art. 89 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Por. M. Kania, *Zamówienie publiczne*…, s. 58-59.

[782] Zob. art. 22 ust. 4 u.p.z.p.

[783] Zob. art. 26 ust. 2b u.p.z.p.

W przypadku wykonawców ubiegających się o wspólne udzielenie zamówienia spełnienie warunków udziału w postępowaniu ocenia się łącznie (sumowanie potencjału[784]). Natomiast ocenia się każdego z nich osobno pod kątem wykluczenia z udziału w postępowaniu[785]. W konsekwencji wykonawcy ubiegający się wspólnie o udzielenie zamówienia odpowiadają solidarnie za wykonanie zamówienia. Możliwe jest zatem dopuszczenie podwykonawców do realizacji zamówienia. Ważne, by w projekcie umowy zastrzec obowiązek dla wykonawcy dotyczący zgłoszenia faktu korzystania z podwykonawcy.

Równie istotne jest określenie sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu. Sposób ten powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do jego zamówienia[786]. Jego konstrukcja powinna być jednoznaczna, aby mógł być on jednakowo interpretowany przez wykonawców.

Wśród elementów specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazać należy także na kryteria oceny ofert[787]. Decydujące znaczenie należy przypisać kryterium ceny. Dopuszczalne jest zastosowanie cen jednostkowych. Ważna jest wartość nominalna zobowiązania. Niestety, często najtańszy wykonawca nie zapewnia należytego wykonania zadania, co w przypadku sankcji grożącym gminom z tytułu nieosiągnięcia celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi może być dla nich szczególnie dotkliwe. Powstaje pytanie, czy gmina może zabezpieczyć się przed oferowaniem cen dumpingowych. Gmina może odrzucić ofertę[788] zawierającą rażąco niską cenę[789] w stosunku do przedmiotu zamówienia.

[784] Powyższe wynika z przepisów unijnych wdrożonych do polskiego porządku prawnego (art. 26 ust. 2b u.p.z.p.). Wskazuje on na możliwość polegania na zasobach i potencjale innego podmiotu – co istotne, brak w tym przypadku stosunku prawnego łączącego inny podmiot z zamawiającym.

[785] Zob. art. 24 ust. 1 u.p.z.p. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 20

[786] Zob. art. 22 ust. 4 u.p.z.p. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 20.

[787] Zob. art. 36 ust. 1 pkt 13 u.p.z.p. Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 55.

[788] Podstawę prawną będzie stanowić art. 89 ust. 1 u.p.z.p.

[789] Za ofertę z rażącą niską ceną można uznać ofertę z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu z cenami rynkowymi podobnych zamówień. Oznacza to cenę znacząco odbiegającą od cen przyjętych, wskazujących na realizację zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi, dostawy, roboty budowlanej. Sprzedaż poniżej kosztów własnych nie wystarcza do zakwalifikowania jako czynu nieuczciwej konkurencji, gdyż jest konieczne wykazanie, że doszło do niej w celu eliminacji innych przedsiębiorców, a nie w innym celu (np. próba wejścia na rynek). Zamawiający mający wątpliwości w tym zakresie powinien zastosować instytucję przewidzianą w art. 90 ust. 1 u.p.z.p., czyli wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień. Dopiero ocena tych wyjaśnień może stanowić podstawę dokonania ustaleń w przedmiocie rażąco niskiej ceny. Punktem odniesienia, czy zaoferowana cena jest rażąco niska, jest szacunkowa wartość zamówienia. Co do zasady usługa w zakresie odbierania odpadów komunalnych będzie usługą nową, stąd nie będzie możliwe ustalenie wartości zamówienia na podstawie wartości zamówienia tego samego rodzaju w poprzednim roku budżetowym. Wskazówką będą dotychczasowe ceny podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Należy jednak podkreślić, że zakres usług nie będzie tożsamy. Co istotne, przyjęte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku zasady ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mają związku ze sposobem rozliczania się gminy z wykonawcą za realizację usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (zob. szerzej: A. Specht-Schampera, *Przetarg na odbieranie odpadów komunalnych*, „Gazeta Prawna Biznes i Energia", 25 sierpnia 2011 r., nr 164).

Należy zadbać o zabezpieczenie podpisania umowy[790]. Raczej nie należy rezygnować z wniesienia wadium przez potencjalnych wykonawców. Pozostałe istotne elementy specyfikacji istotnych warunków zamówienia to: termin związania ofertą, sposób porozumiewania się z wykonawcami, formalności przed podpisaniem umowy, pouczenie o środkach ochrony prawnej, zabezpieczenie należytego wykonania umowy. W projekcie umowy powinny zostać zawarte regulacje dotyczące kar umownych, odstąpienia od umowy i jej rozwiązania, a także zmiany umowy.

W przypadku podmiotu działającego na podstawie umowy z gminą sposób postępowania z odpadami komunalnymi odebranymi od właścicieli nieruchomości będzie uzależniony od zakresu przetargu. Do organu wykonawczego gminy należy wybór jednego z dwóch wskazanych przez ustawodawcę rozwiązań, tj. organizacja procesu udzielania zamówienia publicznego na usługę w zakresie odbierania odpadów komunalnych albo odbierania tych odpadów i ich zagospodarowania. Należy podkreślić, że w istocie dwa powyżej opisane rodzaje przetargu dotyczą odbierania odpadów komunalnych. W zależności od decyzji organu wykonawczego gminy wskazującej dany rodzaj przetargu organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi będzie odmienna. Regulacje ustawowe nie wskazują w tym zakresie szczegółowych rozwiązań. Z uwagi na fakt, że ustawodawca dał gminie możliwość wyboru pomiędzy dwoma rodzajami przetargu, istotną kwestią jest ujawnienie różnić pomiędzy nimi. I tak w przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych obowiązek zarówno odbierania, jak i zagospodarowania tych odpadów spoczywa na przedsiębiorcy (wyłonionym w przetargu wykonawcy usługi). Przedsiębiorca ten jest zobowiązany zawrzeć umowę na zagospodarowanie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi instalacje gwarantującymi zagospodarowanie tych odpadów, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku odpadów zmieszanych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania przedsiębiorca jest zobowiązany zawrzeć umowę z podmiotem prowadzącym instalację posiadającą status instalacji regionalnej. W odniesieniu do odpadów zbieranych selektywnie nie jest wykluczona sytuacja, w której przedsiębiorca zawiera umowę z podmiotami prowadzącymi instalacje nieposiadające statusu regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Zagospodarowanie tych odpadów musi nastąpić zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w ustawie o odpadach[791]. Należy spodziewać się, że przedsiębiorca będzie się kierować rachunkiem ekonomicznym.

[790] Por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 105-106.

[791] Por. M. Górski, *Obowiązki podmiotów świadczących usługi odbioru odpadów*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin*…, s. 265.

W przypadku wyboru przez gminę przetargu na odbieranie odpadów komunalnych przedsiębiorca jest zobowiązany w szczególności odebrać odpady komunalne i przetransportować je w miejsce wskazane przez gminę. Obowiązek zagospodarowania tych odpadów nie obciąża przedsiębiorcy, lecz gminę. To gmina zawiera umowę na zagospodarowanie odpadów komunalnych, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania przeznaczonych do składowania, stroną umowy jest podmiot prowadzący instalację posiadającą status regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W odniesieniu do odpadów zebranych selektywnie nie można wykluczyć sytuacji zawarcia przez gminę z podmiotami prowadzącymi instalacje, które nie posiadają statusu regionalnego i nie są położone na terenie danego regionu, pod warunkiem iż spełniają one warunki zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami.

W przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych przedsiębiorca ubiegający się o realizację zamówienia, przy kalkulacji wysokości ceny zawartej w swojej ofercie, będzie uwzględniał zarówno koszty odbierania, jak i transportu oraz zagospodarowania odpadów komunalnych. Przedsiębiorca powinien w ofercie wskazać miejsca, w których nastąpi zagospodarowanie odpadów komunalnych. Gmina je niejako zaakceptuje poprzez wybór oferty. W omawianym przypadku gmina będzie pokrywać wydatki w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na podstawie umowy z przedsiębiorcą, który wygrał przetarg. Inaczej sytuacja przedstawia się przy organizacji przetargu na odbieranie odpadów komunalnych. Przedsiębiorca biorący udział w przetargu będzie kalkulował wysokość ceny ofertowej, biorąc pod uwagę koszty odbierania odpadów komunalnych i ich transportu do miejsc wskazanych przez gminę. To gmina będzie ponosiła koszty zagospodarowania odpadów komunalnych na podstawie umów zawartych z podmiotami prowadzącymi instalacje. Ogłaszając przetarg, gmina powinna wskazać miejsca zagospodarowania odpadów, aby przedsiębiorca mógł skalkulować koszty transportu odpadów do instalacji wskazanych przez gminę. Gmina będzie dokonywała zapłaty za te usługi odpowiednio: przedsiębiorcy odbierającemu odpady oraz podmiotom zagospodarowującym odpady. Pojawiają się poglądy, że skoro ustawodawca nie wskazał możliwości przeprowadzenia przetargu na zagospodarowanie odpadów komunalnych, to tym samym taka możliwość nie istnieje. Pogląd ten nie wydaje się jednak słuszny. Wybór podmiotu świadczącego usługi zagospodarowania odpadów komunalnych powinien nastąpić z uwzględnieniem ogólnych zasad określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Poza ustawowym wymogiem przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnej instalacji przedmiotem specyfikacji istotnych

warunków zamówienia i następnie umowy zawartej z wykonawcą[792] jest wskazanie instalacji, do których mogą być przekazywane odpady selektywnie zebrane, oraz sposobu potwierdzenia masy przekazanych odpadów i osiągniętych poziomów recyklingu[793]. Decyzja gminy co do zakresu przetargu w istotny sposób wpływa zatem na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jeżeli działający na podstawie umowy z gminą przedsiębiorca realizuje usługę nie tylko odbierania, ale i zagospodarowania odpadów komunalnych, posiada on wówczas swobodę, jeśli chodzi o wybór instalacji, do których przekaże odebrane od właścicieli nieruchomości odpady pochodzące z selektywnej zbiórki. W przypadku usługi obejmującej swym zakresem wyłącznie odbieranie odpadów komunalnych przedsiębiorca odbiera jedynie odpady komunalne od właścicieli nieruchomości i transportuje je do instalacji wskazanych przez gminę. Z opinii Ministra Środowiska nie wynika, w jaki sposób gmina dokona wyboru instalacji, do której zostaną przetransportowane odpady odebrane od właścicieli nieruchomości. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części rozważań.

W świetle powyższych rozważań nasuwa się jeszcze jeden wniosek. Wydaje się, że jeżeli dotychczas usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy świadczone były przez prywatnych przedsiębiorców niepowiązanych z gminą, rozeznanie gminy w zakresie rynku recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości jest znikome. Współpraca gminy z przedsiębiorcą prywatnym wydaje się tu szczególnie cenna. W takim przypadku słusznym rozwiązaniem wydaje się zorganizowanie przez gminę przetargu zarówno na odbieranie, jak i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Inaczej sytuacja przedstawia się, gdy gmina za pomocą swoich jednostek organizacyjnych lub spółki gminnej działała dotychczas na rynku usług odbierania odpadów komunalnych i posiada wiedzę oraz doświadczenie w zakresie zagospodarowania tych odpadów. Ustawodawca nie wskazuje przypadków, w których obligatoryjnie powinien być ogłoszony przetarg na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości, a kiedy wyłącznie na odbieranie tych odpadów.

Jeżeli gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wówczas właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych na koszt gminy podmiotowi odbierającemu odpady komunalne, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej[794].

Zachowanie gmin przeprowadzających przetarg na wybór wskazanych powyżej zadań, stosownie do postanowień ustawy, poddane jest kontroli i ocenie dokonywanej

[792] Zob. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 55-57.
[793] Zob. też art. 6d ust. 4 pkt 5 u.u.c.p.g.
[794] Zob. art. 6s u.u.c.p.g.

przez zainteresowane podmioty[795]. Podmioty te dysponują środkami ochrony prawnej w postaci odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej oraz skargi do sądu powszechnego[796]. Postępowanie przetargowe podlega także kontroli Prezesa Zamówień Publicznych, w zakresie i na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych[797]. Dokonywanie zamówienia podlega także kontroli Najwyższej Izby Kontroli[798] oraz regionalnej izby obrachunkowej. Należy podkreślić, że naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy przeprowadzeniu przetargu przez gminę jako jednostkę finansów publicznych oznacza naruszenie dyscypliny finansów publicznych, traktowane jest jako nieprzestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych[799].

Warto nadmienić, że obok umów o odpłatne świadczenie usług, dostaw i robót budowlanych, do umów w sprawach zamówień publicznych należą także umowy ramowe[800]. Celem tych umów jest ustalanie warunków dotyczących zawierania przyszłych umów, realizujących dostawy, roboty budowlane i usługi. Ten rodzaj umów znajduje swoje zastosowanie w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności gdy chodzi

[795] Zob. szerzej: M. Guziński, *Środki prawne w ustawie – Prawo zamówień publicznych*, [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007, s. 21 i n.

[796] Zob. art. 179-198 g u.p.z.p.

[797] Zob. art. 161-171a u.p.z.p.

[798] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524 z późn. zm.). Ponadto działalność kierownika Zamawiającego, członków komisji przetargowej oraz osób upoważnionych przez Zamawiającego do prowadzenia czynności w zakresie udzielenia zamówienia kontroluje także Centralne Biuro Antykorupcyjne jako służba specjalna do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, w rozumieniu ustawy, jest każde zachowanie mogące spowodować w mieniu, odpowiednio: jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymujących środki publiczne, przedsiębiorcy z udziałem skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, znaczną szkodę w rozumieniu art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.). Do zadań CBA należy w szczególności rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228-231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 z późn. zm.), a także o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r**.** o ograniczaniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1393). Osoby uczestniczące w udzielaniu zamówienia publicznego podlegają także regulacjom prawnym ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2017 r., poz. 2226 z późn. zm.). Wskazać należy w szczególności na odpowiedzialność karną za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe. Odpowiedzialność tę ponosi ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (zob. w szczególności art. 1 wskazanej ustawy.). Zob. na temat kontroli podmiotów udzielających zamówienia publicznego: M. Guziński *Przedsiębiorcy publiczni…*, s. 317-318.

[799] Dz. U. z 2017 r., poz. 1311. Zob. B. Dolnicki, *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 83-93.

[800] Zob. art. 2 ust. 9a u.p.z.p.

o przygotowanie projektów umów czy specyfikacji istotnych warunków zamówienia przez wykonawców zewnętrznych (doradców, ekspertów) na zlecenie gminy jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Podsumowując, należy podkreślić, że w przypadku podmiotu działającego na podstawie umowy z gminą sposób postępowania z odpadami komunalnymi odebranymi od właścicieli nieruchomości będzie uzależniony od zakresu przetargu i od umowy zawartej z gminą. W stosunku do rozwiązań proponowanych w ustawie o gospodarce komunalnej samodzielność gminy w omawianym zakresie została istotnie ograniczona. Ponadto pojawiające się w tym obszarze wątpliwości interpretacyjne (dotyczące w szczególności możliwości realizacji omawianego zadania przez gminną jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), sprawiają, że gmina jako organizator systemu gospodarowania odpadami komunalnymi napotyka trudności, których nie jest w stanie samodzielnie rozstrzygnąć. Zbyt ogólnikowe i niejednoznaczne uregulowanie istotnych kwestii przez ustawodawcę stawia gminę w trudnej sytuacji, gdyż jest ona narażona na zastosowanie błędnej wykładni prawa i związane z tym konsekwencje prawne.

Co istotne, organizacja usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zagospodarowania tych odpadów w efekcie stwarza stany faktyczne warunkujące należyte świadczenie tych usług. Mają ona charakter powszechny, opierają się na czynności prawnej, którą jest umowa. Podobnie cały ciąg działań w procesie inwestycyjnym doprowadza do powstania regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, co także bezpośrednio wpływa na jakość świadczonych w powyższym zakresie usług.

IV. Działalność gminy w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem obowiązków określonym prawem w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Elementem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest niewątpliwie kontrola i nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez uczestników tego systemu. W tym miejscu należy nadmienić, że według ustaleń doktryny prawa administracyjnego kontrola oznacza funkcję, której treść obejmuje:

1) obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalenie ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie,
2) dokonywanie oceny tej działalności lub stanu poprzez konfrontację faktycznego (rzeczywistego) ich obrazu z odnoszącymi się do nich jako całości, jak również do ich poszczególnych fragmentów – założeniami wyjściowymi (znajdującymi wyraz w przyjętych celach, standardach, parametrach itd.), ocena ma ta prowadzić

do stwierdzenia prawidłowości bądź nieprawidłowości określonych działań lub stanów,

3) stawianie diagnozy przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, mającej możliwie szeroki zasięg, w tym uwzględniającej przedmiotowe i personalne aspekty przyczyn wystąpienia stwierdzonych nieprawidłowości,
4) formułowanie wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości, mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu nieprawidłowości[801].

Kontrola jest elementem nadzoru, który według doktryny obejmuje wszystkie elementy kontroli (obserwację, sprawdzenie, ocenę i diagnozę, postulaty naprawcze i wnioski na przyszłość), a dodatkowo możliwość wiążącego oddziaływania (władczej ingerencji) na działalność danego podmiotu (lub stan przez ten podmiot utrzymywany) w celu modyfikacji tej działalności (lub stanu) w kierunku ustalonym przez sprawującego nadzór w ramach posiadanych przezeń kompetencji[802]. Słusznie zauważa J. Jeżewski, że w sensie organizacyjnym kontrola jest składnikiem prawnej konstrukcji nadzoru (kontrola przenika wszystkie fazy działania i spina je w swoiste *perpetuum mobile*), ale w sensie prawnym są to konstrukcje odrębne[803]. Powszechnie podkreśla się, że uprawnienia nadzorcze pozwalają na dokonywanie kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane[804]. Podstawowym celem kontroli jest ochrona interesu publicznego[805].

W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi funkcje kontrolne i nadzorcze ustawodawca krajowy przypisuje organowi wykonawczemu gminy. To on sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości

[801] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 15. Por. W. Brzeziński, *Kontrola administracji*, [w:] J. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 164-165; J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 346; J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, [w:] S. Jędrzejewski (red.), *Kontrola administracji*, Toruń 1979, s. 11; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997, s. 151-252; B. Kozicka, *Z zagadnień definiowania kontroli administracji*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, Wrocław 1999, s. 95-111; M. Chmaj, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 84.

[802] J. Jagielski, *op. cit.*, s. 25. Zob. na temat nadzoru i kontroli: M. Stahl, *Określenie systemu administracji publicznej i rodzaje powiązań w tym systemie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 6. *Podmioty administrujące*, s. 81. Zob. na temat kontroli i nadzoru jako funkcji realizowanej przez państwo w obszarze gospodarki oraz o istocie nadzoru i kontroli: T. Kocowski, *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 359-365.

[803] J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 45.

[804] Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2000, s. 103.

[805] J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji…*; M. Wyrzykowski, *„Interes społeczny" jako kategoria proceduralna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1022, „Prawo" 1990, t. CLXVIII, s. 334; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15; M. Zdyb, *op. cit.*, s. 216-218.

i porządku w gminach[806]. Kontrola ta dotyczy przede wszystkim wykonywania przez uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obowiązków ustawowych[807]. Właściciele nieruchomości niezamieszkałych są zobowiązani do udokumentowania korzystania z usług odbierania odpadów komunalnych – przez okazanie umowy i dowodów płacenia za te usługi. Właściciele nieruchomości mają więc obowiązek udokumentować organowi wykonawczemu gminy, na jego żądanie, iż odpady są przez nich usuwane w sposób legalny. Pełni on w ten sposób funkcję kontrolną i nadzorczą, bowiem w przypadku, gdy właściciel nieruchomości ze wskazanego obowiązku się nie wywiąże, wszczynane jest wobec niego postępowanie mandatowe lub składany jest wniosek o ukaranie do sądu grodzkiego. Niewykonanie obowiązków ustawowych przez właściciela nieruchomości podlega karze grzywny i jest wykroczeniem[808]. Wykroczeniem jest także naruszenie postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy[809].

Przy kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organ wykonawczy gminy stosuje przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska[810]. Zgodnie z nimi wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuję kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwą tych organów[811]. Może on upoważnić[812] do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległego mu urzędu gminnego lub funkcjonariuszy straży gminnych[813].

[806] Zob. art. 9u ust. 1 u.u.c.p.g.

[807] W przypadku kontroli NIK im bardziej podmiot kontrolny odległy jest od statusu podmiotu państwowego, tym mniejsza ilość kryteriów jest uwzględniana w działalności kontrolnej: 1) podmioty państwowe – oceniane są według kryteriów legalności, gospodarności, celowości rzetelności; 2) podmioty samorządu terytorialnego – oceniane są według kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności; 3) pozostałe podmioty – jeśli wykorzystują majątek i środki państwowe bądź samorządu terytorialnego albo jeśli wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, oceniane są już tylko według kryteriów legalności i gospodarności – J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*…, s. 309.

[808] Zob. art. 10 ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 356-362.

[809] Zob. art. 10 ust. 2a u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 362-365.

[810] Zob. art. 9u ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, 2012, s. 312-317.

[811] Kontrola powinna dotyczyć wszystkich przepisów pozostających we właściwościach tych organów, przepis nie ogranicza obowiązku tylko do zadań wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska. Na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska właściwość rzeczowa starosty oraz wójta określana jest zarówno generalnie, poprzez uznanie ich za „organ ochrony środowiska", jak też indywidualnie poprzez nałożenie odpowiedniego obowiązku konkretnym przepisem, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku ustala właściwość wójta w zakresie spraw nią regulowanych. (M. Górski, *Prawne zasady gospodarowania odpadami, w tym odpadami komunalnymi (z uwzględnieniem projektowanych zmian w przepisach*), [w:] Ł. Fukas-Płonka (red.), *op. cit.*, s. 18).

[812] Upoważnienie wymaga formy pisemnej we wskazaniem osoby, którą wójt, burmistrz lub prezydent miasta upoważnia do wykonywania funkcji kontrolnych. Może to być upoważnienie jednorazowe lub ciągłe.

[813] Zob. art. 379 u.p.o.ś.: „Kontrolujący jest uprawniony do: 1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren; 2) przeprowadzania badań lub

Jak zauważa A. Radecki[814], schemat kontroli jest w omawianym przypadku niejako „klasycznym" schematem kontrolnym obejmującym cztery zasadnicze elementy: wstęp do obiektu kontrolowanego, badania i inne czynności, żądanie informacji i przesłuchiwanie osób, żądanie dokumentów i innych danych. Wskazane postanowienia ustawy ustalają tylko obowiązek przeprowadzenia kontroli i wyposażają zobowiązane organy w instrumenty umożliwiające im wykonanie tego obowiązku, natomiast kwestię ewentualnego zastosowania środków władczych regulują przepisy odrębne. Obowiązek prowadzenia kontroli obciąża organ wykonawczy gminy, który przy wykonywaniu czynności kontrolnych może posługiwać się wspomagającym jego działania aparatem. Wójt, starosta, marszałek lub osoby przez te organy upoważnione są także uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska[815].

Przedmiotem kontroli i nadzoru przez organ wykonawczy gminy objęte jest także przestrzeganie warunków prowadzenia działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych[816]. Mimo tego, że ustawodawca nie odsyła do rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dotyczącego kontroli działalności gospodarczej, należy przyjąć, że przepisy tego rozdziału stosuje się do kontroli działalności gospodarczej w zakresie objętym ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[817]. W praktyce oznacza to konieczność zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, dokonywania kontroli tylko w obecności kontrolowanego lub

wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; 3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; 4) żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli" (art. 379 ust. 3 wskazanej ustawy).

[814] A. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* s. 315.

[815] M. Górski, *Prawne zasady gospodarowania odpadami*…, s. 19.

[816] Z uwagi na prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, organ wykonawczy gminy (związku międzygminnego) prowadzi kontrolę działalności przedsiębiorców przez pryzmat jej legalności. NIK wskazuje, że gminy (związki międzygminne) w niewystarczającym stopniu realizują swoje kompetencje kontrole. W tym zakresie należy postulować o większe wsparcie dla gmin ze strony głównego i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Działania kontrolne prowadzone przez pracowników urzędów gmin są mniej efektywne niż przez wyspecjalizowane w zakresie ochrony środowiska organy administracji rządowej. Por.: M. Kiełbus, *Kto powinien kontrolować przedsiębiorców odbierających odpady komunalne,* https://prawodlasamorzadu.pl/2014.02.11-kto-powinien-kontrolowac-przedsiebiorcow-odbierajacych-odpady-komunalne.html [dostęp: 11.02,2014]. Kontrola związana jest także z zawartą umową na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Gmina w tym zakresie weryfikuje prawidłowość realizowanej przez przedsiębiorcę usługi, za którą dokonuje cyklicznej płatności. Zakres kontroli uzależniony jest w tym przypadku od treści zawartej umowy oraz określonego w niej systemu płatności oraz systemu kar umownych. Zob. na temat kontroli, jej środków i wyników: A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny…*, s. 541-543; A. Chełmoński, *Problemy struktury prawnej i roli kontroli w gospodarce państwowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1968, nr 6, s. 208-211; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*…, s. 43 i n.

[817] Wynika to m.in. z art. 77 u.s.d.g. Zob. na temat istoty kontroli i nadzoru w publicznym prawie gospodarczym: T. Kocowski, *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)…*, s. 367-372.

osoby przez niego upoważnionej, zakaz równoczesnych kontroli, czasu trwania kontroli oraz możliwości wniesienia przez przedsiębiorcę sprzeciwu[818]. Jak zauważa A. Radecki[819], rygorów dotyczących zawiadomienia, obecności, wielkości kontroli i czasu ich trwania nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu choćby tylko wykroczenia, a także jeżeli przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednio zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego. W doktrynie zauważono, że w praktyce organ kontroli może powołać się na te okoliczności w prawie każdym przypadku, gdyż zawsze można twierdzić, że wystąpienie tych okoliczności było prawdopodobne[820]. Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna są zobowiązani do umożliwienia przeprowadzenia kontroli. W przeciwnym razie podlegają oni sankcji polegającej na pozbawieniu wolności do lat 3[821]. Z kontroli jest sporządzany przez kontrolującego protokół, podpisany po odczytaniu także przez kontrolowanego. Kontrolowany może wnieść zastrzeżenia i uwagi do protokołu wraz z uzasadnieniem czy też w ogóle odmówić podpisania protokołu. Co istotne, odmowa podpisania protokołu nie pozbawia tego protokołu mocy dowodowej. Z kolei kontrolowany może (ale nie musi) w terminie 7 dni przedstawić swoje stanowisko (kwestionujące ustalenia protokołu) na piśmie organowi wykonawczemu gminy[822]. Na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje się instytucji zarządzenia pokontrolnego.

Dla ułatwienia sprawowania kontroli w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych ustawodawca zobowiązuje podmiot prowadzący działalność w powyższym zakresie do sporządzania półrocznych sprawozdań[823], o czym już wcześniej wzmiankowano. Podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, z wyłączeniem gminy, jest obowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań[824].

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku zakłada współdziałanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z właściwym miejscowo komendantem Policji, do którego organ wykonawczy gminy może zwrócić się z wnioskiem o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Jest on wówczas zobowiązany do zapewnienia kontrolującemu pomocy policji w toku wykonywania czynności kontrolnych [825]. Jak słusznie stwierdza A. Radecki, komendant, który odmawia pomocy na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta za niedopełnienie obowiązku, podlega sankcji

[818] Zob. art. 79-84c u.s.d.g.
[819] W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 316.
[820] C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 422.
[821] Zob. art. 225 § 1 k.k.
[822] W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku* …, 2012, s. 318.
[823] Zob. art. 9n u.u.c.p.g.
[824] Zob. art. 9na u.u.c.p.g.
[825] Zob. art. 9v u.u.c.p.g.

karnej z kodeksu karnego, gdyż łatwo wykazać, że szkoda nastąpiła na szkodę interesu publicznego[826].

Organem kontrolnym w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi jest także marszałek województwa. Zakres kontroli obejmuje w tym przypadku przyjmowanie do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. W tym przypadku także mają zastosowanie wskazane powyżej przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. A zatem marszałek województwa może przeprowadzić kontrolę osobiście lub może upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych podległych mu pracowników urzędu marszałkowskiego. Ponadto w świetle przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska w przypadku działań przekraczających kompetencje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta organ wykonawczy gminy jest zobowiązany wystąpić do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań leżących w zakresie jego kompetencji[827].

Organ wykonawczy gminy jest organem nakładającym kary pieniężne na przedsiębiorcę w przypadku odbierania odpadów komunalnych bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi, nieprzekazania odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, przekazywania nierzetelnych sprawozdań lub przekazywania ich po terminie. Organ wykonawczy gminy jest także właściwy do wymierzenia kary przedsiębiorcy, który nie działa na podstawie umowy i nie osiąga przewidzianych prawem odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami lub ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania[828]. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta nakłada także kary na podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów, który przekazuje odpady zielone do innej niż regionalna instalacja do przetwarzania odpadów, a także przekazuje nierzetelne lub po terminie sprawozdania[829]. Wpływy z tytułu kar stanowią w tym przypadku dochód gminy[830].

Kontroli podlega także działalność organów samorządu terytorialnego, w tym organów gminy, w zakresie planowania, a także organizowania gospodarowania odpadami komunalnymi. Zakres kontroli prowadzonej przez Naczelną Izbę Kontroli obejmuje

[826] Zob. art. 231 § 1 k.k.

[827] Zob. art. 379 ust. 5 u.p.o.ś. Zgodnie z art. 2 ustawy nowelizującej u.u.c.p.g. w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz.1688 z późn. zm.) do art. 2 ust. 1 został dodany pkt 1a zobowiązujący Inspekcję Ochrony Środowiska do kontroli przestrzegania przepisów u.u.c.p.g.

[828] Zob. art. 9zb ust. 1 u.u.c.p.g.

[829] Zob. art. 9zb ust 1a u.u.c.p.g.

[830] Zob. art. 9zd ust. 2 u.u.c.p.g.

w szczególności realizację ustaw w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej[831]. Badanie podmiotów samorządu terytorialnego dokonywane jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności[832]. Najwyższa Izba Kontroli analizuje wykorzystanie wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia i stosowania prawa w celu przedstawienia ich Sejmowi[833]. Może ona także przedkładać informację o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności samorządu terytorialnego właściwym wojewodom i organom jednostek samorządu terytorialnego[834]. Wnioski kontrolne stanowią źródło informacji dla podlegających kontroli organów gminy, która w rozpatrywanym zakresie powinna zostać uwzględniona przez te organy w ich dalszej działalności. Ponadto, w związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli zawnioskowała do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej[835] w celu: jednoznacznego doprecyzowania pojęcia „właściciel nieruchomości"[836], kwestii dotyczących nadzoru nad uchwałami podejmowanymi przez rady gmin w zakresie gospodarki odpadami (tj. jednoznacznego określenia, który z organów jest właściwy do kontroli ich legalności[837]), a także wskazania, że właściciel nieruchomości nie będzie zobowiązany do składania nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji, gdy rada gminy w formie uchwały dokona zmiany stawki opłaty. Najwyższa Izba Kontroli wskazała także na konieczności doprecyzowania formy i terminu dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami[838], jak również kwestii legalności powierzania

[831] Zob. art. 2 ust 2 i art. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524 z późn. zm.), zwanej dalej u.n.i.k. Kontrola ta dotyczy m.in. opracowania projektu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przez zarząd województwa, procedury przyjęcia tego projektu w formie uchwały przez sejmik województwa, realizacji zadań ujętych w planie oraz sprawozdawczości w powyższym zakresie, a także wydatkowanie środków publicznych na ten cel.

[832] Zob. art. 5 ust. 2 u.n.i.k. Podmioty państwowe oceniane są według kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Pozostałe podmioty – jeżeli wykorzystują majątek i środki państwowe bądź samorządu terytorialnego, albo jeśli wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, oceniane są już tylko według kryterium legalności i gospodarności. Im bardziej podmiot kontrolny odległy jest od statusu podmiotu państwowego, tym mniejsza ilość kryteriów jest uwzględniana w działalności kontrolnej. Mimo tak długiego okresu trwania i stosowania kryteriów treść kryteriów gospodarności, celowości i rzetelności nie jest określona prawem, a ustalana jest jedynie w praktyce Najwyższej Izby Kontroli, w nauce i orzecznictwie. Stąd też płynie znaczenie kontroli NIK, podczas której automatycznie ustala się, co jest niegospodarne, niecelowe i nierzetelne (J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej…*, s. 309). Równie ważne jest zwalczanie przejawów korupcji, związanej głównie z udzieleniem zamówień publicznych.

[833] Zob. art. 7 ust. 6a u.n.i.k.

[834] Zob. art. 9 pkt 2 u.n.i.k.

[835] Zob. M. Kiełbus, *Rewolucja śmieciowa oczami NIK*, http://prawodlasamorządu.pl/2013312,31-rewolucja-smieciowa-oczami-nik.html [dostęp: 31.12.2013].

[836] O którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części rozważań dotyczących gminy jako właściciela nieruchomości.

[837] NIK słusznie uznała, że część uchwał rady gminy powinna być kontrolowana przez regionalne izby obrachunkowe.

[838] O której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.u.c.p.g. NIK zauważa, że przepisy prawa nie zawierają precyzyjnych wytycznych w przedmiotowym zakresie. Organ wykonawczy gminy zobowiązany do dokonania

odbierania odpadów komunalnych samorządowym zakładom budżetowym[839]. Wnioski te zostały uwzględnione przez ustawodawcę.

Analizując obszar gospodarowania odpadami komunalnymi, wskazać należy także na kontrolę jako element prawidłowego funkcjonowania zamówień publicznych. Odgrywa ona istotną rolę w szczególności w udzielaniu zamówień publicznych na realizację usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[840]. Kontrola zamówień publicznych jest prowadzona przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych jako organ administracji centralnej. Jego zadaniem jest czuwanie nad sprawnym funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych. Kontrola zamówień publicznych odbywa się w oparciu o kryterium legalności[841]. Kontrola Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, którego celem jest porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, opartym na kryterium legalności, ogranicza się do badania, czy zamawiający nie narusza norm prawa zamówień publicznych stosując procedury zamówień publicznych, a także sprawdzania i dokonywania oceny wykonywania umowy pod kątem legalności. Regulacje ustawy w zasadzie rezygnują z władczego ingerowania w postępowanie zamówień publicznych. Zasięg kontroli wyznacza jej zakres przedmiotowo-podmiotowy. Przedmiotem kontroli jest postępowanie (procedura) udzielania zamówień publicznych, której celem jest zawarcie umowy na roboty budowlane, dostawy lub usługi. Co do zasady podmiotami zamówień publicznych jest wykonawca i zamawiający (posiadający pozycję „silniejszą" od wykonawcy[842]). W szerszym znaczeniu uczestnikami tego postępowania może być także Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Krajowa Izba Odwoławcza, organizacje społeczno-gospodarcze, biegły czy prokurator. Z punktu widzenia podmiotowego zakres kontroli zamówień publicznych obejmuje: kontrolę prowadzoną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (także z elementami władczymi), kontrolę odwoławczą i sądową. Na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych – w świetle obowiązujących poglądów doktryny prawa administracyjnego ten rodzaj kontroli można określić jako

tej analizy nie posiada w aktualnym stanie faktycznym wiarygodnych danych. Sytuacja ta powinna poprawić się z upływem czasu funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

[839] Zagadnienie to zostanie rozwinięte w części dotyczącej gminy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą.

[840] Zgodnie z art. 1 u.p.z.p. udzielanie zamówień publicznych podlega kontroli, ze wskazaniem organów właściwych w sprawach uregulowanych w ustawie.

[841] Czyli na zbadaniu zgodności działania z normami obowiązującego prawa. J. Boć wskazuje, że kryterium legalności należy określić jako „treść wszystkich uwarunkowań, wymagań i wszystkich nakazanych zachowań w obowiązujących normach obowiązujących podmiot kontrolowany podczas podejmowania przezeń czynności objętych kontrolą realną lub potencjalną, to jest w normach prawa ustrojowego, materialnego i procesowego zawartych w aktach normatywnych, jak i w aktach prawa wewnętrznego w zakresie, w którym regulują one działalność podmiotu kontrolowanego jako podmiotu podległego organizacyjnie" (J. Boć, [w:] J. Boć (red.), A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja*, Wrocław 1994, s. 340).

[842] Przejawem takiego założenia jest dysponowanie środkami publicznymi i działaniem na rzecz interesu publicznego państwa oraz związana z tym możliwość kształtowania warunków umowy w sprawie zamówień publicznych.

kontrolę w ujęciu organizacyjnym[843]. W ramach modelu kontroli zamówień publicznych (dotyczącej także sfery stosunków prywatnoprawnych) można wyróżnić tzw. czynności sprawdzające quasi-kontrolne), mieszczące się w pojęciu kontroli[844].

Kontrolę w rozpatrywanym zakresie sprawują także sądy i prokuratura w systemie instytucjonalnych gwarancji praworządności, ale też organy prowadzące kontrolę wewnętrzną w administracji, np. kontrolę instancyjną. Pewną specyfikę wykazuje kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym. K. Nowacki[845] podkreśla, że w płaszczyźnie kontroli ocena decyzji administracyjnych tego typu jest oceną ich zgodności z prawem, powinna się opierać w głównej mierze na kryterium praworządności oraz w pewnym zakresie na celowościowych kryteriach w ramach systemu prawnego. W celu zapewnienia konkurencji na rynku usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów gmina podlega także kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ocenie sądu ochrony konkurencji konsumentów[846]. W analizowanym obszarze główną postacią nadużywania pozycji dominującej przez gminę jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstanie lub rozwoju konkurencji. Istota tej praktyki polega na takim działaniu lub zaniechaniu, które ogranicza dostęp do rynku, hamuje rozwój konkurencji istniejących na rynku podmiotów oraz negatywnie oddziałuje na strukturę rynku. Praktyki naruszające konkurencję postrzegane są jako sprawne narzędzie pomniejszenia efektywności ekonomicznej, której skutki najbardziej dotkną odbiorców usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Linia orzecznictwa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zmierza ku sankcjonowaniu zachowań uniemożliwiających konkurencję merytoryczną, tj. konkurencję ceną, jakością, innowacyjnością. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi występują także często przypadki wskazane przez ustawodawcę jako

[843] J. Jagielski zauważa, że kontrola w administracji publicznej może być traktowana jako funkcja lub jako rodzaj systemu organizacji. W pierwszym przypadku mowa o kontroli w znaczeniu przedmiotowym, czyli o definicjach i określeniu kontroli w prawie administracyjnym. W drugim ujęciu, czyli organizacyjnym ujmowaniu kontroli, mowa o podmiotach, instytucjach sprawujących kontrolę (J. Jagielski, *op. cit.*, s. 7).

[844] Zob. szerzej: E. Przeszło, *„Czynności sprawdzające" jako rodzaj kontroli zamówień publicznych,* [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 557-575. Zob. szerzej na temat kontroli zamówień publicznych: H. Nowicki, *Kontrola postępowań o zamówienie publiczne*, [w:] J. Sadowy (red.), *op. cit.*, s. 366-380.

[845] K. Nowacki, *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 744, „Prawo" 1986, t. CXXIII.

[846] Zob. decyzja nr RLU 30/2010 Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2010 r.; decyzja Prezesa UOKiK nr RWR 28/2011 z dnia 26 września 2011 r.; decyzja Prezesa UOKiK nr RKR-13/2011 z dnia 6 maja 2011 r.; decyzja Prezesa UOKiK Nr RBG-5/2011 z dnia 17 marca 2011 r.; decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ 10/2009 z dnia 3 sierpnia 2009 r.; decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ 24/2011 z dnia 25 października 2011 r.; decyzja Prezesa UOKiK nr RBG-24/2009 z dnia 31 grudnia 2009 r.; decyzja Prezesa UOKiK RPZ 25/2011 z dnia 25 października 2011 r. dostępne na stronie www.uokik.gov.pl [dostęp: 30.11.2012]; zob. też wyrok SOKiK z 3 listopada 2010 r. (XVII 187/09, niepubl.); zob. też: C. Banasiński, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w opinii UOKiK*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny…*, s. 9-16.

przejaw nadużycia pozycji dominującej w postaci praktyki polegającej na podziale rynku według kryterium podmiotowego. Podział ten polega m.in. na różnicowaniu cen zgodnie z określonym kryterium (przedmiotowym, podmiotowym, terytorialnym) czy określaniu warunków prowadzenia działalności gospodarczej według kryterium podmiotowego. Praktyka ograniczająca konkurencję, polegająca na podziale rynku zazwyczaj nie występuje samodzielnie[847]. Równie ważne jest zwalczanie przejawów korupcji, związanej głównie z udzieleniem zamówień publicznych.

Podsumowując rozważania dotyczące kontroli i nadzoru w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym sprawują go niezależnie od siebie organ wykonawczy gminy, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a także marszałek województwa. Dodatkowo jeżeli organ wykonawczy gminy oceni, że jest mu niezbędna pomoc komendanta Policji, to takiej pomocy komendant jest zobowiązany mu udzielić. Gmina jako podmiot powierzający w formie umowy usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wykonuje obowiązki kontrolne związane z nadzorem nad prawidłowością realizowanej przez przedsiębiorcę w ramach tej umowy usługi. Trudno wyobrazić sobie, by zwolniła się ona z tego obowiązku. Należy natomiast rozważyć, czy kontrola spełniania warunków prowadzenia działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych pod kątem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem nie powinna być prowadzona zasadniczo przez wyspecjalizowane organy administracji rządowej, tj. głównego i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Organy te mogą zagwarantować znacząco większą efektywność prowadzonej kontroli oraz zapewnić jednolity jej standard w skali kraju. Rozwinięcie zakresu zadań kontrolnych przypisanych gminie musiałoby się wiązać z dalszym wzrostem zatrudnienia w samorządzie gminnym. Rozbudowany system kontroli gminnej przyczyni się do wzrostu kosztów związanych z obsługą administracyjną systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co przełoży się na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonej przez właścicieli nieruchomości do budżetu gminy[848].

Kontroli podlega także gmina jako podmiot wdrażający nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, odpowiednio pod kątem: kryterium legalności gospodarności i rzetelności przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie realizacji wynikającej z ustaw działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, kryterium legalności przez Prezesa Zamówień Publicznych w odniesieniu do udzielania

[847] Szerzej na temat nadużywania pozycji dominującej: M. Pawełczyk, *Nadużywanie pozycji dominującej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 637-655.

[848] W przypadku kontroli prowadzonej przez Inspekcję Ochrony Środowiska koszty są pokrywane z budżetu państwa, w przypadku kontroli gminnej – z budżetu gminy.

zamówień publicznych, a także przez regionalne izby obrachunkowe jako podmiotu nadzorującego gospodarkę finansową gminy. Swoje funkcje w badanym obszarze wykonuje także kontrola sądowa oraz organy odwoławcze. Należy nadmienić, że kwestie związane z kontrolą i nadzorem nad uchwałami rady gminy organizującymi system gospodarowania odpadami komunalnymi zostały omówione w części rozważań dotyczącej gminnych ram prawnych tego systemu.

V. Odpowiedzialność gminy na poszczególnych etapach organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Działania[849] gminy i jej organów organizujące system gospodarowania odpadami komunalnymi są powiązane z odpowiedzialnością[850]. Wskazać w tym miejscu należy przede wszystkim na art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który wprowadza ogólną zasadę, że bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Rola wskazanego artykułu w całym systemie prawnym polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych norma konstytucyjna ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na zasadzie winy[851]. Przesłanką odpowiedzialności jest „działanie" niezgodne z prawem, które według TK należy rozumieć ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa[852]. Element subiektywnego zawinienia nie ma znaczenia. Pojęcie niezgodności z prawem na gruncie Konstytucji RP jest węższe niż tradycyjne ujęcie cywilistyczne, obejmujące także zasady współżycia społecznego jako element porządku prawnego[853].

Odpady komunalne są uciążliwością powstającą z związku z bytowaniem mieszkańców gminy. Gmina przejmuje od nich odpowiedzialność za stan środowiska (wynikającą m.in. z art. 86 Konstytucji RP) i zasady „zanieczyszczający płaci". Zanim

[849] Pojęcie to odnosi się także do przypadków zaniechania ze strony władzy publicznej, w których można identyfikować prawny obowiązek określonego działania oraz ustalić, na czym konkretnie miałoby polegać zaniechanie organu władzy publicznej. Taka wykładnia pojęcia „działanie" wynika także z gwarancyjnego charakteru art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK ZU 2006, nr 5, poz. 58).

[850] Zob. na temat odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska: B. Iwańska, *op. cit.*, s. 731-735.

[851] E. Bagińska, *Treść i funkcje konstytucyjnego prawa do odszkodowania*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, s. 96-97.

[852] Art. 87-94 Konstytucji RP. E. Bagińska, *Treść i funkcje…*, s. 98.

[853] E. Bagińska, *Treść i funkcje…*, s. 97. Odszkodowanie jest należne w sytuacji, gdy działanie, z którego wynikła szkoda, było podejmowane zarówno w interesie ogólnym, jak i interesie poszkodowanego. Jak zaważa M. Safjan, przeprowadzenie linii demarkacyjnej pomiędzy strefami ochrony interesu indywidualnego i ogólnego byłoby w praktyce trudne. Ochrona interesu indywidualnego przez działanie organu publicznego jest najczęściej przejawem kompetencji stanowionych w interesie społeczności (M. Safjan, K. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej,* Warszawa 2009, s. 134-135).

zostanie przeprowadzona szczegółowa analiza odpowiedzialności gminy na poszczególnych etapach organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, na potrzeby niniejszych rozważań należy odnieść się w kilku słowach do samej definicji „odpowiedzialności prawnej". Warto nadmienić, że definicja „odpowiedzialności prawnej" została wprowadzona do polskiej nauki prawa przez W. Langa w 1968 r. Według autora: „Odpowiedzialność w najszerszym znaczeniu zarówno na gruncie przepisów prawa, jak i nauki prawa, znaczy we wszystkich dyscyplinach prawniczych zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym"[854]. Z kolei J. Filek dokonuje analizy odpowiedzialności w oparciu o strukturę, na którą składa się: podmiot odpowiedzialności, przedmiot odpowiedzialności, instancja nakładająca odpowiedzialność oraz trybunał i egzekutor odpowiedzialności. Kryterium trybunału pozwala wyróżnić trzy rodzaje odpowiedzialności: religijną, społeczną oraz samoodpowiedzialność[855]. R. Rakoczy i B. Wierzbicki definiują odpowiedzialność, odwołując się do sankcji prawnej[856]. Stwierdzają oni, że odpowiedzialność stanowi sankcję za naruszenie określonych przepisów[857]. J. Jerzmański[858] twierdzi natomiast, że odpowiedzialności prawnej nie można utożsamiać z sankcją, która choć ściśle jest związana z odpowiedzialnością, ale jednocześnie musi być postrzegana w znacznie szerszym wymiarze. Zdaniem autora wynika z tego również to, iż z odpowiedzialnością prawną nie można automatycznie wiązać egzekucji, w szczególności administracyjnej, bowiem ma ona zastosowanie do wszystkich rodzajów obowiązków[859]. Spośród podstawowych funkcji, jakie pełni funkcja odpowiedzialności, wyróżnia się przede wszystkim funkcje: represyjną, prewencyjną i kompensacyjną (naprawienie szkody w środowisku). Odpowiedzialność prawna jest konkretyzowana przez gałęzie prawa. Przykładowo można wskazać: prawo karne – odpowiedzialność karna, prawo cywilne – odpowiedzialność cywilna czy prawo administracyjne – odpowiedzialność administracyjna. Prawo ochrony środowiska w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa korzysta z ugruntowanych w tych dziedzinach form odpowiedzialności prawnej. W. Radecki zaznacza, że nie ma jednolitej instytucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, a to, co można

[854] W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prawo" 1968, t. VIII, s. 12.

[855] J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności: analityczne i historyczne wprowadzenie w tematykę,* Kraków 1996, s. 38.

[856] Zob. też: J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12, s. 873-880.

[857] B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s. 96.

[858] J. Jerzmański, *Odpowiedzialność administracyjna*, [w:] W. Radecki (red. nauk.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010, s. 398.

[859] *Ibidem*, s. 398.

określić tym terminem, to właśnie zbiór regulacji odpowiedzialności[860]. Ważne jest przy tym, aby podstawowe rodzaje odpowiedzialności w możliwie najszerszym aspekcie uwzględniały wymagania ochrony środowiska i były skonstruowane w sposób spełniający funkcje ochrony środowiska[861]. Mniej istotne jest ukształtowanie nowej konstrukcji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska[862].

[860] A. Radecki, *Komentarz do ustawy Prawo ochrony środowiska. Odpowiedzialność w ochronie środowiska. Tytuł VI ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 11-12.

[861] A. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław 1985, s. 55.

[862] Obowiązują w tym zakresie ustalenia doktryny prawa administracyjnego. Do sfery działania samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych, która obejmuje działania (zaniechania) władcze wyraźnie i wyłącznie odnoszą się normy objęte treścią art. 417-417^2 k.c. Wszystkie pozostałe przepisy Kodeksu cywilnego przewidujące obowiązek kompensacji szkody mogą stać się podstawą odpowiedzialności administracji państwowej i samorządowej za szkody wyrządzone wskutek działań i zaniechań niepolegających na wykonywaniu władzy. W grę wchodzą przepisy o odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i n. k.c.), deliktowej (art. 415 i n. z wyłączeniem art. 417-421 k.c.) oraz odpowiedzialności z tytułu wykonywania praw podmiotowych (np. art. 142 § 1, art. 224 § 1, art. 438 k.c.). E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 468; zob. też na temat odpowiedzialności kontraktowej, odpowiedzialności związanej z wykonywaniem praw podmiotowych oraz odpowiedzialności pozaumownej (E. Bagińska, *Podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznoprawnych za czynności niewładcze*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, s. 216-224). Wadliwie wydana decyzja administracyjna (nielegalna decyzja administracyjna) stanowi przesłankę odpowiedzialności z tytułu bezprawia judykacyjnego. Reforma polskiego k.c. w 2004 r. wprowadziła konstrukcję prawną, która przewiduje konieczność zajścia kilku zdarzeń prawnych dla otwarcia drogi umożliwiającej dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego) za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną lub podatkową. W myśl art. 417^1 § 2 zd. 1 k.c. „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu ich we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem" (w związku z nowelizacją przepisu ustawy z 20.06.2010 r. na końcu zdania dodano: „chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej". Ponadto właściwy tryb stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jest wymagany również, gdy zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417^1 § 2 zd. 2 k.c.). Pierwszym elementem stanu faktycznego jest wydanie wadliwej decyzji ostatecznej (wyrządzającej szkodę), zaś drugim – wydanie ostatecznej decyzji weryfikującej pierwsza decyzję. Dopiero uprawomocnienie się tej drugiej decyzji jest zdarzeniem, które powoduje możliwość żądania naprawienia szkody. Źródłem szkody jest tylko decyzja wadliwa, a nie decyzja przywracająca stan zgodny z prawem przez eliminację aktu dotkniętego wadami (E. Bagińska, *Odpowiedzialność z tytułu bezprawia judykacyjnego,* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji,* s. 334-335). Zob. też na temat: bezprawności cywilnej jako przesłanki odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej na podstawie art. 417 § 1 k.c. (*ibidem*, s. 289-304) oraz odpowiedzialności z tytułu bezprawia normatywnego, w tym zaniechania w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego: J. Parchomiuk *Odpowiedzialność z tytułu bezprawia normatywnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, s. 360-403.

Należy wskazać także na odpowiedzialność odszkodowawczą administracji publicznej za działania legalne podjęte w interesie publicznym. Roszczenia odszkodowawcze z tytułu uszczerbków wyrządzonych działaniem zgodnym z prawem wymaga istnienia konkretnej postawy prawnej roszczenia gwarantującej naprawienie szkody w określonej sytuacji. Reżim odpowiedzialności za działania legalne administracji nie tworzy spójnego systemu, składa się na niego cały konglomerat rozsianych po różnych aktach prawnych przepisów stanowiących podstawy prawne poszczególnych roszczeń odszkodowawczych. Analiza obowiązujących w Polsce przepisów przewidujących obowiązek rekompensaty szkód będących następstwem

W obszarze obowiązków wynikających z przepisów publicznoprawnych można wyróżnić te z nich, które wiążą się z możliwością nałożenia sankcji administracyjnej. Kryterium to nie wydaje się wystarczające, choć pozwala na ważną konstatację – wyróżnienie odpowiedzialności administracyjnej może nastąpić przede wszystkim poprzez wskazanie sposobu jej dochodzenia[863]. Istnieje różnica pomiędzy przypisywaniem odpowiedzialności a sama odpowiedzialnością[864]. I tak Z. Cackowski wskazuje odpowiedzialność subiektywną – świadomą gotowość ponoszenia negatywnych skutków swego działania, oraz odpowiedzialność obiektywną – faktyczne ponoszenie konsekwencji swego działania[865]. Obok odpowiedzialności za zawinienie, która jest typowa dla odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia, należy wymienić także odpowiedzialność obiektywną, którą jest odpowiedzialność cywilna na zasadzie ryzyka oraz odpowiedzialność administracyjna[866].

W świetle powyższych rozważań należy podkreślić, że elementem odpowiedzialności prawnej jest: podmiot ponoszący odpowiedzialność, zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, czyli poszczególne uchybienia wskazane w konkretnych przepisach prawa, ujemne konsekwencje tych zdarzeń lub stanów rzeczy i wreszcie reguła polegająca na obiektywnym przypisaniu określonym podmiotom konsekwencji tych zdarzeń lub stanów rzeczy.

Kwestia odpowiedzialności związanej z opracowaniem planów gospodarki odpadami nie została uregulowana w przepisach prawa ochrony środowiska. Odnoszą się do niej zatem ogólne reguły i zasady prawne. Na etapie planowania systemu gospodarowania

---

zgodnych z prawem działań administracji publicznej prowadzi do wyodrębnienia dziewięciu grup sytuacji prawnych:

1) wywłaszczenie prawa i ingerencje władcze o skutku identycznym z wywłaszczeniem,
2) wywłaszczenie czasowe – pozbawianie władztwa nad rzeczą na ściśle określony czas,
3) ingerencje w postaci ustanowienia służebności publicznoprawnej,
4) ingerencje w postaci ograniczeń sposobów korzystania z własności nieruchomości,
5) ingerencje skutkujące zmniejszeniem wartości nieruchomości – nawet bez ograniczania uprawnień właścicielskich,
6) pozbawienie uprawnień wynikających z decyzji administracyjnych,
7) wyrządzenie szkody na osobie w związku z wykonywaniem zadań administracji publicznej,
8) nałożenie obowiązku prowadzenia określonej działalności lub świadczeń osobistych i rzeczowych w interesie publicznym,
9) ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela w związku z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych.

Powyższa klasyfikacja opiera się zasadniczo na dwóch kryteriach – mechanizmu władczej ingerencji oraz (pomocniczo) przedmiotu naruszonego dobra (J. Parchomiuk, *Zakres przedmiotowy – rodzaje uszczerbków objęte obowiązkiem odszkodowawczym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit*., t. 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, s. 436-437). Por. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 205 i n.

[863] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*…, s. 388.

[864] A. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna…*, s. 34.

[865] Z. Cackowski, *Refleksje o odpowiedzialności i uczestnictwie*, „Nowe Drogi" 1980, nr 6, s. 115.

[866] W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna…*, s. 80.

odpadami komunalnymi odpowiedzialność pojmowana jako zjawisko społeczne dotyczy w szczególności przestrzegania procedury i terminów projektowania i uchwalania planów[867]. W pewnym stopniu wiążą się z treścią planów, choć wadliwość przyjętych w nich rozwiązań prawnych może uwidocznić się przede wszystkim na etapie ich realizacji, a nawet później, tj. wtedy, gdy wystąpią określone skutki społeczne i gospodarcze uchwalonych planów. Stąd ważna jest realizacja działalności nadzorczej nad działaniami organów państwa i samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania planów gospodarki odpadami.

Natomiast wyraźnie wskazaną i zastosowaną przez ustawodawcę w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach formą odpowiedzialności prawnej są kary pieniężne. Jak zauważa A. Radecki[868], ustawodawca, określając wysokość sankcji za delikty administracyjne, posługuje się tu dwiema metodami:

1) sankcji bezwzględnie określonej:
   – kwotowo[869];
   – jako obliczenie wynikające z zastosowania określonych parametrów[870]
2) sankcji względnie określonej w postaci widełek „od… do…”[871].

Jednocześnie przewidziane są instytucje zawieszenia płatności kary oraz ich umorzenia, których przykłady zostaną podane w dalszej części rozważań. Żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wskazuje, aby przy wymierzeniu kary uwzględnić winę. Mamy zatem do czynienia z odpowiedzialnością obiektywną, której wystarczającym warunkiem jest dopuszczenie się przez podmiot deliktu określonego w ustawie, bez względu na jakąkolwiek winę czy brak winy. Wpływy z tytułu kar są dochodami gmin[872] lub przychodami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej[873].

Odpowiedzialność, z którą stykamy się na poszczególnych etapach organizacji, ale i realizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, można kwalifikować co najmniej trojako[874]. Najdalej idący pogląd głosi, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością karną, aczkolwiek realizowaną przez organy administracji w formach właściwych prawu administracyjnemu[875]. Dominujący pogląd głosi, że jest to odpowiedzialność

[867] Por. C. Kosikowski, *Prawo zarządzania*…, s. 200-201.

[868] W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, s. 324.

[869] Zob. art. art. 9za pkt 2 i 3 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, 2012, s. 325-336.

[870] Zob. 9x ust. 1 pkt 1 i 5 i ust. 2, art. 9y ust. 1 pkt 1 i 5 i ust. 2, art. 9z ust. 1 pkt 1 i ust. 2, art. 9 za pkt 1 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, 2012, s. 325-336.

[871] Art. 9x ust. 1 pkt 2, 3, 4, art. 9xa pkt 2, art. 9y ust. 1 pkt 2, 3 i 4, art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4 u.u.c.p.g. Wówczas, określając wysokość kary, należy brać pod uwagę okoliczności, o których mowa w art. 9zc u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, 2012, s. 325-337.

[872] Kary z art. 9x ust. 1 i 2, art. 9xa u.u.c.p.g. (art. 9 ust. 2 u.u.c.p.g).

[873] Kary z art. 9y ust. 1 i 2, art. 9z ust. 1, 2, 4 oraz 9za u.u.c.p.g. (art. 9zd ust. 3 u.u.c.p.g.).

[874] W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 321.

[875] W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.

administracyjna, oparta przede wszystkim na założeniu, że jeżeli sankcje są egzekwowane przez organy administracji, to należy je mimo wszystko zakwalifikować do odpowiedzialności administracyjnej[876]. Pojawił się również pogląd, że jest to odpowiedzialność administracyjno-karna jako fragment dającej się wyodrębnić odpowiedzialności administracyjnej, i to taki jej fragment, który posługuje się środkami w istocie represyjnymi, swą naturą bliskimi tym spotykanym w powszechnym prawie karnym[877] Wydaje się, że należy zgodzić się z poglądem A. Radeckiego, że stosowanie sankcji w postaci kar pieniężnych przez organ administracji przesądza, że jest to odpowiedzialność administracyjna, ale jednocześnie bliska jest ona odpowiedzialności karnej[878].

Na marginesie niniejszych rozważań warto nadmienić, że zdaniem A. Radeckiego[879] system kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska[880] jest sprzeczny z Konstytucją RP, gdyż nie zapewnia ukaranemu prawa do szukania sprawiedliwości przed sądem powszechnym, sąd administracyjny zaś, kontrolując jedynie legalność decyzji, nie zapewnia prawa do sądu w sprawach z istoty swej penalnych. Zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego[881] kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego i nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności prawnej[882], a sąd administracyjny także jest sądem zapewniającym wymiar sprawiedliwości[883]. Mimo takiego stanowiska TK A. Radecki[884] uważa, że sprawa, w której może dojść do wymierzenia wysokiej kary finansowej, jest sprawą karną w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wobec czego – zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – orzekanie przez organy administracji w takich sprawach powinno podlegać kontroli sądu mającego pełną jurysdykcję w zakresie i faktów, i prawa, a taką jurysdykcję ma jedynie sąd powszechny, a nie sąd administracyjny, który bada wyłącznie legalność decyzji. Dopóki TK nie zmieni swojego stanowiska, dopóty przepisy dotyczące m.in. kar pieniężnych, zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku muszą być stosowane zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym.

W opracowaniu uwaga zostanie skupiona głównie na odpowiedzialności gminy jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Podstawą odpowiedzialności będą te zachowania, zaniechania lub stany, które wynikają z braku realizacji

[876] K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 71.

[877] D. Szumiło-Kulczycka*, Prawo administracyjno-karne,* Kraków 2004, s. 29.

[878] W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 321.

[879] W. Radecki, *Koncepcja opłat i kar pieniężnych w ochronie środowiska w świetle Konstytucji RP*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 1999, nr 3, s. 26.

[880] Zob. H. Grunt, *Zarządzanie gospodarką odpadami – odpowiedzialność za nieprzestrzeganie wymagań*, [w:] S. Zabawa (red.), *op. cit.*, s. 39-46.

[881] Zob. zwłaszcza wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU 2009, Nr. 7A, poz. 105.

[882] Wynikającymi z art. 42 Konstytucji RP.

[883] W rozumieniu art. 45 Konstytucji RP.

[884] W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 323.

lub niewłaściwej realizacji określonych obowiązków ustawowych nałożonych na gminę. Do obowiązków tych zalicza się m.in. osiągnięcie przez gminę poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, obowiązek przekazywania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, zorganizowanie przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Niewykonanie tych obowiązków lub ich niewłaściwe (albo tylko w części) wykonanie stanowi delikt administracyjny.

Odnośnie do osiągnięcia przez gminę poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, należy stwierdzić, że karę oblicza się jako iloczyn jednostkowej stawki za umieszczanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku[885] i brakującej masy odpadów komunalnych, wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami lub ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (czyli, liczonej odrębnie dla obu wymaganych poziomów[886]. Na całkowitą karę składa się suma dwóch kar obliczona dla poszczególnych poziomów, tj. odpowiednio dla wymaganego poziomu: 1) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz 2) ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Deliktem administracyjnym jest nieudzielenie zamówienia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. W pierwszej fazie wdrażania nowego sytemu gospodarowania odpadami komunalnymi gmina była zobowiązana zorganizować przetarg w terminie do 1 lipca 2013 r. Kara dotyczyła wówczas niezorganizowania przetargu w przedmiotowym zakresie. Ustawodawca, określając ten obowiązek, nie odnosił

[885] Określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 290 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. p.o.ś.

[886] Zob. art. 9x ust. 3 u.u.c.p.g. Przepis ten został doprecyzowany ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw). Błąd w konstrukcji przepisu określającego stawki obliczenia kary polegał na tym, że odwoływał się do podstawy faktycznie nieistniejącej. Przed nowelizacją art. 9x ust. 3 przewidywał, że karę ustala się jako iloczyn „stawki opłaty za zmieszane odpady komunalne, określonej na podstawie art. 290 ustawy Prawo ochrony środowiska". Problem tkwił w tym, że ani wskazana ustawa, ani przepisy do niej wykonawcze nie używały takiego pojęcia (opłata za zmieszane odpady komunalne), przewidują natomiast opłatę za korzystanie ze środowiska ponoszoną z tytułu składowania odpadów, której przepisy wykonawcze ustalają dla określonych kategorii odpadów, podając konkretny kod odpadu dla poszczególnych stawek, a to nie to samo. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* s. 325-330. W konsekwencji właściwy organ nie mógł ustalić wysokości kary, nie mógł więc wydać decyzji wymierzającej karę – A. Bartczak, M. Górski, *op. cit.*, s. 441-442.

się do kwestii rozstrzygnięcia przetargu, należało zatem uznać, że ocenie podlegał jedynie fakt zorganizowania przetargu we wskazanym powyżej terminie. Zdaniem A. Radeckiego[887] jeżeli gmina organizowała system gospodarowania samodzielnie, czyli za pomocą własnych jednostek organizacyjnych, to nie miała obowiązku zorganizowania przetargu. Tym samym nie odpowiadała za będący przedmiotem rozważań delikt administracyjny. Nie dotyczyło to komunalnej spółki gminnej, gdyż spółka ta traktowana była jak każdy inny przedsiębiorca. Podobnie M. Górski[888] prezentował pogląd, że przewidziana sankcja dotyczy sytuacji, gdy gmina powierzała podmiotowi zewnętrznemu wykonywanie określonych usług bez przetargu, a nie w ogóle niezorganizowania przetargu i wykonywania zadania przez własną jednostkę organizacyjną. Za niezorganizowanie przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości ustawodawca przewidywał sankcję w postaci kary pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł[889]. Przy ustaleniu kar wojewódzki inspektor ochrony środowiska był i nadal jest zobowiązany uwzględnić takie okoliczności jak: stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu[890]. Jak zauważa A. Radecki[891], żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie definiuje stopnia szkodliwości czynu ani nie dookreśla owej szkodliwości przymiotnikiem „społeczna". Autor nie znajduje jednak racjonalnej odpowiedzi na pytanie, o jaką inną niż „społeczna" szkodliwość czynu mogłoby tu chodzić, czyli właściwą prawu karnemu. Jego zdaniem (z którym zresztą należy się zgodzić) omawiany delikt administracyjny odznacza się szkodliwością, która oznacza coś innego niż samo naruszenie przepisów (element formalny) – ustawodawca wprowadził w omawianym przypadku do pojęcia deliktu administracyjnego także element materialny[892]. Co więcej, szkodliwość deliktu administracyjnego jest w tym przypadku stopniowalna, skoro ustawodawca nakazuje organowi brać pod uwagę „stopień" szkodliwości czynu[893]. Kara ta jest więc w dużym stopniu uznaniowa. W praktyce może się

[887] W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, s. 334.

[888] M. Górski, *Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy*, „Przegląd Komunalny" 2011, nr 11, s. 20.

[889] Zob. art. 9z ust. 4 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 332-334.

[890] Zob. art. 9zc u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, 2012, 338-340.

[891] Zob. art. 9zb ust. 3 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 337-338.

[892] W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach…*, s. 339.

[893] W aktualnym stanie prawnym należy sięgnąć do definicji zamieszonych w art. 115 § 2 k.k. oraz art. 47 § 6 kodeksu wykroczeń: „Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu bierze się pod uwagę rodzaj i charakter, naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej i grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienie czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia". Należy jedynie podkreślić, że przy ocenie stopnia szkodliwości czynu w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mają znaczenia „podmiotowe" okoliczności wpływające na ocenę stopnia szkodliwości czynu (postać zamiaru i motywacja). Pojęcie zakresu naruszenia także nie zostało zdefiniowane, pewnym wyznacznikiem może być w tym

okazać, że związany miejscowo z organami gminy właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska traktował będzie karę maksymalną jako pewnego rodzaju ostateczność, choć pewnie pojawią się wyjątki od tej reguły. Sytuacja ta może kształtować się odmiennie w poszczególnych regionach naszego kraju. Należy stwierdzić, że w omawianej sytuacji wojewódzki inspektor ochrony środowiska posiada zbyt uznaniową władzę w zakresie zawieszenia zapłaty kary, a nawet jej umorzenia.

Powstaje w tym miejscu także pytanie, skąd wojewódzki inspektor ochrony środowiska będzie wiedział, że gmina udzieliła zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych. Nie przewidziano żadnej sprawozdawczości z tego obowiązku, a więc organ ten powinien na bieżąco śledzić działalność wszystkich gmin w województwie w tym zakresie. W konsekwencji mogą pojawić się problemy z zastosowaniem powyższej regulacji.

Gmina odpowiada także za niedopełnienie obowiązku przekazania sprawozdania rocznego z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ustawodawca ustanowił sankcję bezwzględnie określoną – 100 zł za każdy dzień opóźnienia[894]. Tak jak wcześniej wzmiankowano, sprawozdanie to jest zobowiązany sporządzić organ wykonawczy gminy[895] i przekazać je marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca następnego roku[896].

Kary na gminę nakłada w drodze decyzji wojewódzki inspektor ochrony środowiska[897]. Właściwy jest ten wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na obszarze którego działa gmina. Jeżeli zostaną wyczerpane znamiona naruszenia przez gminę obowiązków w powyższym zakresie, kara ma charakter obligatoryjny, a zatem wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie może, ale musi ją nałożyć. Czyni to w formie decyzji, od której organowi wykonawczemu gminny przysługuje na zasadach ogólnych odwołanie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Karę pieniężną należy uiścić w terminie 30 dni od momentu, gdy decyzja o nałożeniu kary stała się ostateczna, choćby ostateczna decyzja o nałożeniu kary została zaskarżona do wojewódzkiego sądu administracyjnego[898]. Gmina jest

przypadku ilość odpadów komunalnych zagospodarowanych niezgodnie z przepisami prawa. Ocena dotychczasowej działalności jest stosunkowa łatwa, obejmuje wykonanie obowiązków i karalność. Kara ta powinna być niższa w przypadku, gdy podmiot dopuszcza się deliktu administracyjnego po raz pierwszy i zdecydowanie wyższa (coraz bardziej bliska maksymalnej), gdy dokonuje czynów niedozwolonych po raz kolejny.

[894] Zob. art. 9z u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 332-334.

[895] Zob. art. 9q ust. 1 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 307-308.

[896] Zob. art. 9q ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 307-308.

[897] Zob. art. 9zb ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 337-338.

[898] Zob. art. 9zd ust. 1 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…*, 2012, s. 340-341.

zobowiązana wnieść ją na rachunek bankowy właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej[899]. Organ wykonawczy gminy może złożyć wniosek o zwieszenie kary pieniężnej[900], a wojewódzki inspektor ochrony środowiska może zawiesić zapłatę kary lub ją umorzyć[901]. Zawieszenie zapłaty kary może nastąpić na okres konieczny do podjęcia działań naprawczych, jednak nie dłużej niż 5 lat. W tym celu gmina jest zobowiązana przedstawić udokumentowany wniosek dotyczący podjętych działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyn nałożenia tej kary[902]. Jeżeli gmina usunie przyczyny nałożenia kary pieniężnej, kara ta ulega umorzeniu, natomiast w przypadku, gdy przyczyny te nie zostały usunięte, podlega ona ściągnięciu[903]. Ustawodawca dopuścił możliwość zawieszenia zapłaty kary pieniężnej w odniesieniu do wskazanych powyżej kar wymierzanych gminom. Tak naprawdę instytucja ta ma sens w stosunku do kary za nieosiągnięcie wymaganych poziomów zagospodarowania odpadów. W okresie zawieszenia kary możliwe jest podjęcie przez gminę działań naprawczych (tym samym zostają usunięte przyczyny nałożenia kary). Odmiennie natomiast przedstawia się sytuacja w odniesieniu do kary za nieorganizowanie przetargu czy kary za spóźnione przekazanie sprawozdania. Sens zawieszenia kary w obu tych przypadkach wydaje się co najmniej wątpliwy. Gmina powinna po prostu złożyć sprawozdanie, zorganizować przetarg. Zawieszenie kary za niedochowanie terminu nie jest uzasadnione.

Powstaje wątpliwość, czy decyzja o zawieszeniu kary za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania jest w istocie decyzją uznaniową. Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje pogląd dotyczący uznania administracyjnego, że w obowiązującym stanie prawnym, tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter, gdyż zakres swobody organu administracyjnego wynikający z przepisów prawa materialnego jest korygowany ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, zwłaszcza art. 7 k.p.a., nakazujący brać pod uwagę m.in. interes społeczny i słuszny interes obywateli. Dlatego NSA stwierdza, że organ administracji, działając na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest zobowiązany – zgodnie z zasadą art. 7 k.p.a. – załatwić sprawę

[899] Zob. art. 9zd ust. 3 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 340-341.

[900] Zob. art. 9ze u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, 341-344.

[901] Zob. art. 9zb ust. 3 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 337-338.

[902] Zob. art. 9ze ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 337-338.

[903] Zob. art. 9ze ust. 3 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 337-338.

w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków[904]. Jeżeli zatem organ wykonawczy gminy składa wniosek o zawieszenie kary pieniężnej, który zawiera propozycję działań naprawczych, to trudno sobie wyobrazić, że zawieszenie opłaty nie było zgodne z interesem publicznym. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest zobowiązany ocenić, czy wniosek jest właściwie udokumentowany i czy podjęte przez gminę działania naprawcze pozwolą usunąć przyczyny nałożenia kary. W przypadku oceny pozytywnej powinien, zgodnie z art. 7 k.p.a., zawiesić zapłatę kary. Odmówić może tylko wówczas, gdy wykaże, jaki interes publiczny sprzeciwia się zawieszeniu kary[905].

Na marginesie niniejszych rozważań należy nadmienić, że w analizowanym obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi obwiązują sankcje administracyjne wynikające z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[906]. W wykazie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych na szczególną uwagę zasługuje naruszenie przepisów przy udzielaniu zamówienia publicznego. Wydatkowanie środków publicznych z uwzględnieniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych należy do zakresu prawidłowej gospodarki finansowej. Wskazać należy także na sankcje cywilnoprawne, takie jak bezwzględna nieważność umów czy sankcje administracyjnoprawne polegające na wymierzeniu kary finansowej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych lub kary przez Krajową Izbę Odwoławczą, czy wreszcie sankcje karnoprawne wymierzane w ramach penalizacji zachowań związanych z zamówieniami publicznymi[907]. Odrębnym rodzajem odpowiedzialności za naruszenie obowiązujących uregulowań prawnych w rozpatrywanym zakresie są kary wynikające z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wymierzane w formie decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[908]. Stanowią one sankcje z tytułu nadużywania pozycji dominującej przez gminę na rynku właściwym, będącej klasyczną postacią praktyki ograniczającej konkurencje, która jest bezwzględnie zakazana. W postępowaniu o stwierdzenie praktyki nadużycia pozycji dominującej nie jest konieczne występowanie bezpośredniego skutku prowadzonych działań, jak również czy mogła dotknąć obecnych, czy potencjalnych odbiorów[909].

[904] Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, OSPiKA, z. 1-2, poz. 22.

[905] W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 344.

[906] Zob. szerzej: M. Pawełczyk, *op. cit.*, s. 637-655.

[907] Zob. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 z późn. zm.).

[908] Linia orzecznictwa Prezesa zmierza ku sankcjonowaniu zachowań uniemożliwiających konkurencję merytoryczną, tj. konkurencję cenową, jakościową, innowacyjnością i innymi parametrami oferty (M. Pawełczyk, *op. cit.*, s. 678).

[909] Linia orzecznictwa Prezesa zmierza ku sankcjonowaniu zachowań uniemożliwiających konkurencję merytoryczną, tj. konkurencję cenową, jakościową innowacyjnością i innymi parametrami oferty. (M. Pawełczyk, *op. cit.,* s. 653). Wykluczające praktyki wprost zakłócają mechanizm konkurencji na rynku,

Podsumowując, sankcją przewidzianą dla gminy jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z tytułu niewykonania lub niewłaściwego wykonania obowiązków określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest sankcja majątkowa nazwana karą pieniężną. Kara jest wymierzana gminie, odpowiednio: za spóźnione przekazanie sprawozdania, za nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, a także ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania, za niezorganizowanie przetargu.

Niewątpliwie odpowiedzialność za naruszenie ustaw przewidziana w ramach organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, poprzedzona stosowną kontrolą, przyczynia się do ochrony interesu publicznego. Jej celem nadrzędnym jest osiągnięcie celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

VI. Podsumowanie

Należy podkreślić, że sposób gospodarowania odpadami komunalnymi jest zależny od uprawnień i obowiązków uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Są nimi: właściciele nieruchomości, podmioty odbierające odpady komunalne, a także gmina. Przekazanie gminie przez państwo zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest związane z przyznaniem jej władztwa administracyjnego. Jego przejawem w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi jest przyjmowanie przez organ stanowiący gminy następujących uchwał: regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia

co w bezpośredni sposób szkodzi jego uczestnikom. Z tego też względu w praktyce orzeczniczej Prezesa UOKiK przyjmuje się, że wywierają one bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji (uważa, że jest to zachowanie przedsiębiorcy, które godzi w aktualną i potencjalną konkurencję (E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 97); M. Szydło jako dodatkowe kryterium wskazuje zaistnienie w sposób dostateczny wykluczenia na rynku w sposób co najmniej antykonkurencyjny o zniekształconym wpływie. Przedmiotowe praktyki mogą mieć charakter zarówno cenowy, jak i pozacenowy, zaś za typową praktykę o charakterze wykluczającym możemy uznać praktykę wskazaną w art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającą na ukształtowaniu się warunków niezbędnych dla rozwoju konkurencji (M. Szydło*, Ekonomiczna analiza nadużywania pozycji dominującej w rozumieniu art. 82 TWE,* „Europejski Przegląd Sądowy" 2007, Nr 2, s. 36-38).

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uchwały rady gminy w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uchwały w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, uchwały rady gminy w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stanowią one uzupełnienie regulacji ustawowych. Gmina jako organizator systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wypełnia także funkcje reglamentacyjno-porządkowe, nakierowane na kształtowanie stosunków między administracją a jednostką, opartych na swobodzie jednostki i ustawowym związaniu administracji. Organowi wykonawczemu gminy przyznano kompetencje reglamentacyjne polegające na prowadzeniu rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gmina nie wpływa w tym przypadku na treść i zakres obowiązków przedsiębiorców, gdyż wynikają one z ustaw. Tym samym aktywność gminy w badanym obszarze została ograniczona. Niemniej jednak działania organizujące system gospodarowania odpadami komunalnymi wpływają na warunki świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zagospodarowania tych odpadów.

Organ wykonawczy gminy sprawuje także kontrolę i nadzór nad wykonaniem obowiązków uczestników systemu. Egzekwowanie od właścicieli nieruchomości wywiązywania się z obowiązków doprecyzowanych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest możliwe pod warunkiem zorganizowania przez gminę systemu ich wykonywania. Należy podkreślić, że w obowiązującym stanie prawnym organ wykonawczy gminy sprawuje kontrolę i nadzór w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi niezależnie od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, a także marszałka województwa. Jeżeli organ wykonawczy gminy oceni, że jest mu niezbędna pomoc komendanta Policji, to wówczas komendant jest zobowiązany współdziałać w przedmiotowym zakresie. Gmina jako podmiot powierzający w formie umowy usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wykonuje obowiązki kontrolne związanych z nadzorem nad prawidłowością realizowanej przez przedsiębiorcę w ramach tej umowy usługi. Należy natomiast rozważyć, czy kontrola spełniania warunków prowadzenia działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych pod kątem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem nie powinna być prowadzona zasadniczo przez wyspecjalizowane organy administracji rządowej, tj. głównego i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Organy te mogą zagwarantować znacząco większą efektywność prowadzonej kontroli oraz zapewnić jednolity jej standard w skali kraju. Rozbudowany system kontroli gminnej przyczyni się do wzrostu kosztów związanych z obsługą administracyjną systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Kontroli podlega także gmina jako podmiot wdrażający nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. Kontrolę tę sprawuje Najwyższa Izba Kontroli pod kątem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast pod kątem kryterium legalności Prezes Zamówień Publicznych. Wskazać należy także na regionalne izby obrachunkowe jako podmiot nadzorujący gospodarkę finansową gminy. Kontrolę w rozpatrywanym zakresie sprawują także wojewoda i prokurator rejonowy w systemie instytucjonalnych gwarancji praworządności, a także samorządowe kolegia odwoławcze.

W rozważaniach uwaga została skupiona przede wszystkim na działaniach prawnych (wskazano w szczególności na generalne i indywidualne akty administracyjne, akty nadzoru). Bynajmniej nie oznacza to, że działania faktyczne (opiniowanie, opracowanie analiz, projektowanie, współdziałanie, konsultacje) nie mają w badanym obszarze znaczenia. Bez wątpienia istotna jest tu koordynacja działań[910], która stanowi swoiste spoiwo całego procesu gospodarowania odpadami komunalnymi. Tym samym podtrzymuje spójną całość systemu, nakierowanego na osiągnięcie celu, określonego przez jego twórców. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi jest wykonywana przez organ wykonawczy gminy, który za pomocą podległych mu służb opracowuje m.in. wskazane powyżej projekty uchwał rady gminy, organizujące system gospodarowania odpadami komunalnymi.

Działania podejmowane przez gminę jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi tworzą w istocie ciąg działań, przy czym struktura tych działań jest dość złożona. Obejmuje on w szczególności planowanie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz organizację gminnych ram prawnych tego procesu. Działania gminy organizujące system gospodarowania odpadami komunalnymi, ułożone w pewien uporządkowany logiczny ciąg, są zależne od celów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wykonywana przez gminę w analizowanym obszarze funkcja organizująca jest nierozwiązalnie związana z działaniem, nie może być jednak z nim tożsama[911]. Organizując system gospodarowania odpadami komunalnymi, gmina jest związana nie tylko prawem, ale i celem, jakim jest zaspokojenie potrzeb właścicieli nieruchomości (mieszkańców gminy) w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz zagospodarowanie tych odpadów zgodnie z wymaganiami krajowymi i unijnymi. Należy podkreślić, że gmina jako organizator systemu gospodarowania odpadami komunalnymi działa na rzecz ogółu (właścicieli nieruchomości, mieszkańców gminy)[912].

[910] Sposoby koordynacji mogą być różne, nie podlegają formalizacji prawnej. Zależą one od wiedzy z teorii zarządzania, doświadczenia i indywidualnych zdolności organizacyjnych koordynatora.

[911] Zob. szerzej na temat działań administracji publicznej w wykonywania jej funkcji organizującej, T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji…*, s. 15-30.

[912] Na marginesie rozważań warto nadmienić, że determinanta prawna ma charakter bardziej luźny, a zarazem bardziej złożony. Innymi słowy, stopień i sposób związania prawem działań organizujących jest zasadniczo różny od podstawy prawnej działań administracji w sferze wolności i własności (swobód obywatelskich) jednostki, wyrażonych w formie aktów administracyjnych o różnej treści.

Wśród działań gminy organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi można wyróżnić następujące fazy: koncepcyjno-przygotowawczą, uchwalenia (zaakceptowania) przygotowanej koncepcji, fazę realizacji[913]. Najważniejsza pod względem formalnoprawnym jest faza druga, mimo że nie zawiera skomplikowanych czynności i działań. Polega ona na przyjęciu przez radę gminy uchwał organizujących gminne ramy prawne systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W fazie koncepcyjno-przygotowawczej podejmowane są liczne czynności operatywno-fachowe i materialno-techniczne. Ich celem jest analiza wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, planowany jest harmonogram działań. Cała ta struktura proceduralno-organizacyjna, potrzebna do stworzenia dobrego planu, ma naturę prakseologiczną. „Czynności przygotowawcze względem danej czynności to takie, które je umożliwiają lub ułatwiają lepsze ich wykonanie"[914]. Faza działań realizatorskich jest zastosowaniem środków i sposobów ustalonych w dwóch pierwszych fazach. Wszystkie czynności i działania, podejmowane w fazie realizacyjnej, są elementami składowymi jednego działania organizacyjnego. Cechą charakterystyczną poszczególnych czynności i działań jest ich spójność i ciągłość. Wszystkie są w pewien sposób wzajemnie uwarunkowane i wzajemnie na siebie oddziałują, tworząc w ten sposób uporządkowany tok działań organizujących[915].

Gmina jako organizator systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest względnie samodzielna. Samodzielność tę determinują przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne[916]. Regulacje ustawowe wraz z aktami wykonawczymi zawierają wytyczne dla gminy, jak ten system powinna zorganizować. Wiążącą dyrektywę dla gminy stanowi także wojewódzki plan gospodarki odpadami, a w szczególności uchwała sejmiku wojewódzkiego w sprawie jego wykonania, posiadająca status aktu prawa miejscowego. Należy wyraźnie podkreślić, że jest to przejaw ingerencji organów samorządu województwa w działalność gminy. Konsekwencją przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania jest nadanie systemowi gospodarowania odpadami komunalnymi cech systemu regionalnego. Zwykle zgodnie z zasadą subsydiarności plany niższego rzędu doprecyzowują plany na szczeblu wyższym. Tymczasem w analizowanym obszarze gminne i powiatowe plany zostały przez ustawodawcę zlikwidowane. Tym samym zasada samodzielności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego została w tym konkretnym przypadku istotnie ograniczona. Gmina współdziała jedynie w tym zakresie z marszałkiem

[913] Zob. na temat klasyfikacji działań organizujących: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji…*, s. 24-25.

[914] T. Kotarbiński, *op. cit.,* 1969, s. 173.

[915] T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji*…, s. 25.

[916] W granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli, jednocześnie w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie własną wolą wyrażoną przez jej organy.

województwa, opiniując wojewódzki plan gospodarki odpadami. Nie należy negować w tym miejscu konieczności planowania gospodarowania na poziomie krajowym i regionalnym, co słusznie ma służyć zapewnieniu określonej niezbędnej jednolitości celów podejmowanych działań oraz zasad ich prowadzenia. Jednolitość celów wynika z konieczności kompleksowego podchodzenia do gospodarowania odpadami komunalnymi jako elementu ochrony środowiska. W ten sposób dąży się do zapewnienia na terenie całego kraju podobnego standardu świadczenia usług i zbliżonych warunków konkurencji dla przedsiębiorców prowadzących działalność w powyższym zakresie. Uchwała sejmiku województwa określająca regiony gospodarki odpadami komunalnymi i przypisująca do nich konkretne gminy w zasadniczy sposób determinuje funkcjonowanie całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi już na etapie jego realizacji, o czym będzie mowa szczegółowo w kolejnym rozdziale.

Z kolei samodzielność gminy istotnie zwiększa przyznanie jej władztwa administracyjnego, gdyż w ten sposób poszerza się zakres dostępnych dla niej prawnie działań. Istotną cechą samodzielności gminy jest zatem posiadanie przez jej organy określonych kompetencji, w szczególności do stanowienia aktów prawa miejscowego. Katalog aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego w obszarze gospodarowania odpadami jest dość szeroki. Samodzielność gminy w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień nie oznacza jednak prawa do stanowienia przepisów gminnych regulujących odrębne zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Sprowadza się raczej do uregulowania aspektów techniczno-organizacyjnych gospodarowania odpadami komunalnymi, czyli zbierania, odbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Niemniej oznacza ona swobodę wyboru działań prawnych podejmowanych w celu organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi[917]. Specyficznym przykładem samodzielności gminy jest podejmowanie decyzji co do celowości wprowadzenia konkretnego rozwiązania prawnego. Przykładem w tym zakresie jest decyzja rady gminy dotycząca objęcia gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi także nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Innym przejawem tego typu działań jest określenie przez radę gminy rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez

[917] Można w tym przypadku mówić o samodzielności w aspekcie pozytywnym, w przeciwieństwie do samodzielności w sensie negatywnym jako wolności od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Jak podkreśla A. Błaś, w demokratycznym państwie prawa źródłem samodzielności jest prawo powszechnie obowiązujące. Miarą tej samodzielności jest zakres upoważnień zawartych w ustawach do konkretyzowania ustawowo określonych zadań własnych, do określenia form organizacyjnych, w których zadania te będą wykonywane, do ustalania sposobu i form działania, w których zadania publiczne przyjdzie wykonywać w konkretnych warunkach faktycznych. Miarę samodzielności działania organów jednostki samorządu terytorialnego stanowią także normy prawa o charakterze, ogólnie rzecz biorąc, blankietowym. To właśnie w strukturze norm blankietowych zawarta jest samodzielność w przeprowadzaniu ocen i dokonywania wyborów. W normach tych zawarta jest samodzielność w projektowaniu wariantów decyzji oraz określenia skutków tych decyzji (A. Błaś, *Konstrukcja prawna*..., s. 26-27).

gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi. Do gminy należy także wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z oceną skutków dla budżetu gminy. Z punktu widzenia finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pozycja gminy nie jest stabilna. Wszelkie straty, które pojawią się w systemie, gmina jest zobowiązana pokryć z innych źródeł.

A zatem samodzielność gminy w badanym obszarze wyraża się przede wszystkim w stanowieniu prawa miejscowego i prowadzeniu gospodarki finansowej, a także w reglamentowaniu działalności gospodarczej. Gmina, korzystając z przyznanej jej samodzielności działania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, jest zobowiązana wykorzystywać ją dla dobra publicznego, nie naruszając praw i wolności obywatelskich, traktować przyznaną ustawowo samodzielność działania jako znaczący czynnik umożliwiający realizację praw i wolności obywatela[918]. Należy wyraźnie podkreślić, że organizując system gospodarowania odpadami komunalnymi, gmina działa w interesie gminnej wspólnoty samorządowej.

Powyższe rozważania wskazują na istnienie silnych więzi funkcjonalnych pomiędzy państwem a gminą jako organizatorem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Można zaliczyć do nich więzi: prawotwórcze, więzi współdziałania, nadzorcze i kontrolne, gwarancyjne, finansowe[919]. Jeśli chodzi o więzi prawotwórcze, to niewątpliwie zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawa także w badanym obszarze istnieje prymat ustawy jako podstawy prawnej działania organów gminy. W granicach upoważnień ustawowych wykonuje ona ustawy, a w szczególności przyjmuje akty prawa miejscowego. Przesłanką wyznaczającą pole samodzielności gminy jest stosowanie kryterium zgodności z prawem. Z kolei możliwość ingerencji nadzorczej zostaje ograniczona do przypadków określonych ustawą. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi obowiązują generalne reguły dotyczące nadzoru nad działalnością gminy. Na podkreślenie zasługuje jednak wykorzystanie przez ustawodawcę środka nadzoru w postaci zarządzenia zastępczego wojewody (mającego co do zasady zastosowanie w przypadku zadań z zakresu administracji rządowej). Regulacje prawne gwarantują gminie prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej przewidzianych w Konstytucji RP, prawie wewnętrznym i międzynarodowym[920].

[918] A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji" 1997, t. XXXVI, s. 9.

[919] Zob. szerzej na temat więzi pomiędzy państwem a samorządem: M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1992, t. XLVI, s. 62-64.

[920] Zob. art. 11 EKSL. Por. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK ZU 2009, z. 4A, poz. 47.

W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi ustanowione zostało prawo gminy do udziału w dochodach publicznych i określania w ramach ustaw źródeł dochodów własnych gminy. Powiązanie finansowe gminy z państwem polega na ustanowieniu przez ustawodawcę dochodu gminy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która z założenia ma pokryć koszty systemu[921].

W analizowanym obszarze widoczne się więzi nadzorcze, uzupełniane powiązaniami kontrolnymi. Działania kontrolno-nadzorcze wykonywane przez organ wykonawczy gminy obejmują przestrzeganie przez właścicieli nieruchomości, a także podmioty prowadzące działalność gospodarczą przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kontrolę tę i nadzór organ wykonawczy gminy sprawuje niezależnie od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, a także marszałka województwa. Jeżeli natomiast organ wykonawczy gminy oceni, że jest mu niezbędna pomoc komendanta policji, to ich współdziałanie w rozpatrywanym zakresie jest obowiązkowe.

Powyższe rozważania wskazują, że sfera oddziaływań pomiędzy organami gminy a organami państwa oraz organami gminy a samorządu województwa jest dość widoczna. Stąd ważny jest przepływ informacji pomiędzy organami władzy, jak również pomiędzy nimi a mieszkańcami gminy. Ponadto istotną grupę powiązań stanowią powiązania oparte na formach działań dwustronnych, czyli umowach. W ten sposób organizowany jest rynek usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Z powyższych rozważań wynika, że odpowiedzialność prawna gminy za działania podejmowane w wykonywaniu obowiązków ustawowych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi posiada specyficzny charakter. Ich niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obarczone jest sankcjami majątkowymi w postaci kar pieniężnych. Kara jest wymierzana gminie za następujące delikty administracyjne: spóźnione przekazanie sprawozdania, nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, a także ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania, za nieudzielenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Należy spodziewać się, że ewentualne zapłata ich przez gminę w sposób istotny wpłynie na gospodarkę finansową gminy.

[921] Dodatkowo wskazać należy na wsparcie finansowe ze środków wojewódzkich oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, głównie przedsięwzięć inwestycyjnych (budowy regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów). Środki zewnętrzne na ten cel gmina może pozyskać także z funduszy unijnych.

Należy nadmienić, że sprawna i prawidłowa organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę zależy od prawodawstwa centralnego. Idea centralizacji wydaje się nie do pokonania. Widoczna jest ona w prawie krajowym ochrony środowiska powiązanym ściśle z prawem unijnym. Równie ważne jest, by prawo było stanowione perspektywicznie. Niestety, zbytnia aktywność gminy organizującej system gospodarowania odpadami komunalnymi (przed wejściem w życie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i niektórych innych ustaw) nie została nagrodzona. Gminy, które stworzyły spójny i powszechny system gospodarowania odpadami komunalnymi, zostały zobowiązane przez ustawodawcę, aby dostosować go do nowych regulacji prawnych. Sytuacja tych gmin była jednak o tyle łatwiejsza, że standard świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i ich zagospodarowania na ich terenie spełniał już wówczas, przynajmniej w części, wymogi unijne i krajowe. W związku z tym wprowadzana zmiana systemu wcale nie musi być „rewolucyjna", a wzrost wysokości opłaty, do ponoszenia której zobowiązani są właściciele nieruchomości (mieszkańcy gminy), nie był w tym przypadku zbyt znaczący.

W organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi szczególnie ważna wydaje się racjonalność podejmowanych działań. Jak podkreśla T. Kuta[922], należy brać pod uwagę związek normy prawnej i faktu. Efekt prawa i efektywność faktyczna są tak ze sobą splecione, że nakazują szukanie wzajemnych relacji między praworządnością i racjonalnością nieuregulowanych wyczerpująco normami prawa. Gmina jako organizator systemu powinna kierować się nie tylko analizą prawną, ale i ekonomiczną. Kwestią, którą należy rozpatrywać w obu tych aspektach, jest niewątpliwie wybór jednego z dwóch wariantów przetargu, odpowiednio na: odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Dotyczy to również wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

[922] *Ibidem*, s. 27.

Rozdział piąty

Gmina jako wykonawca systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

I. Gmina jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

1. Działalność gospodarcza gminy

Celem rozważań będzie w szczególności omówienie sytuacji prawnej gminy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą[923] w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, a także jako wytwórcy odpadów komunalnych, na którym ciążą obowiązki wynikające z posiadania nieruchomości.

Należy wyraźnie podkreślić, że wykonywanie działalności gospodarczej przez gminę jest jedną z form realizacji zadań o charakterze publicznym i nie należy jej przeciwstawiać innym zadaniom gminy wykonywanym wyłącznie przez administrację publiczną, czyli zadaniom niejako „publicznym" czy „w zakresie spraw publicznych"[924].

[923] Dla potrzeb tego opracowania pod pojęciem gminy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą należy rozumieć funkcjonujące w ramach jej osobowości prawnej jednostki organizacyjne, w szczególności samorządowy zakład budżetowy, a także powiązane z gminą inne gminne osoby prawne, np. spółki gminne. Zob. A. Wojtkowiak, *Ewolucja pojęcia przedsiębiorcy w odniesieniu do gminnych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność komunalną*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 10, s. 55-65; Zob. szerzej na temat spółki komunalnej jako samorządowej osoby prawnej: W. Gonet, *Spółki komunalne*…, s. 28-34; L. Kieres, *Udział gminy w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, [w:] H. Olszewski i B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997, s. 179-194. Dodatkowo zob. na temat pojęcia przedsiębiorcy w publicznym prawie gospodarczym:. T. Kocowski, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego. Przedsiębiorca*, [w:] *System prawa administracyjnego*…, s. 179-346. Na temat pojęcia przedsiębiorcy w prawie cywilnym: A. Makowiec, *Pojęcie przedsiębiorcy*, [w:] K. Brzeziński (red.), *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 49.

[924] Należy przypomnieć w tym miejscu brzmienie art. 6 u.s.g. „1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1 należy do gminy". Przepis ten nie jest wystarczający jako podstawa do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze władczym. Konieczne jest w tym przypadku obok normy prawa ustrojowego wykazanie istnienia normy prawa materialnego oraz procesowego. Natomiast w obszarze dominium, zdaniem M. Kuleszy, gmina może sama określać, co stanowi w danej sytuacji cel publiczny o znaczeniu lokalnym, oraz podejmować różne zadania służące jego

W obu bowiem wypadkach administracja samorządowa, choć posługuje się różnymi środkami, działać winna zawsze na podstawie odpowiedniego upoważnienia ustawowego, co w zasadniczy sposób odróżnia jej pozycję od pozycji obywatela czy podmiotów prywatnych, np. spółek kapitałowych. Uznanie niejako podwójnego charakteru gminy, z jednej strony podmiotu prawa publicznego powoływanego do wykonywania administracji publicznej, z drugiej zaś strony osoby prawa prywatnego, korzystającego ze wszystkich praw i wolności, z których korzystają podmioty prywatne, nie jest słuszne[925]. Przyjęcie tego poglądu powoduje, że gmina staje się „zgoła innym podmiotem życia

realizacji, przy czym musi wskazać i uzasadnić, o jaką konkretną korzyść dla interesu publicznego chodzi. Jak zauważa M. Kulesza, sądy jednak często negują zdolność (uprawnienie) gminy do samodzielnego ustalenia, czy dana sprawa ma dla tej lokalnej wspólnoty samorządowej „znaczenie publiczne, gdyż odrzucają samoistne, materialno-prawne znaczenie art. 6 ustawy o samorządzie gminnym". M. Kulesza negatywnie ocenia podejście organów nadzoru i sądów, które jego zdaniem mylą podstawę do podejmowania działań władczych z możliwością działania w sferze dominium w całym zakresie odpowiedzialności gminy za sprawy lokalne o znaczeniu publicznym. Zdaniem autora determinacja prawna działań niewładczych może być znacznie luźniejsza. Polskie rozwiązania, mimo wystarczających podstaw konstytucyjnych i ustawowych, w praktyce zmierzają w kierunku ograniczenia gminy. Dzieje się to poprzez wspieranie ogólnych podstaw prawnych i zastępowanie ich rozwiązaniami szczegółowymi oraz kazuistycznymi, również na tych obszarach, gdzie nie prowiduje się kompetencji władczych. Rozwiązania szczegółowe, które przy działalności organizatorskiej są zazwyczaj niedoskonałe i zazwyczaj spóźnione, służą wiązaniu samorządu, aby zawsze (również w sferze niewładczej) działał „w ramach prawa i na podstawie prawa", a nie tylko w „ramach prawa". W ten sposób następuje zanegowanie zasadniczych mechanizmów i sensu samodzielności komunalnej, a w konsekwencji – upodobnienie samorządu do hierarchicznie podporządkowanych organów administracji rządowej, które muszą działać nie tylko „w ramach prawa", lecz zawsze „na podstawie prawa". Decentralizacja nie polega współcześnie jedynie na samodzielności w sferze imperium, dziś samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi, przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiąganie korzyści społecznych i gospodarczych w skali lokalnej i regionalnej, poprzez działania na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkurowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych. Dziś samorząd stanowi najważniejszą rozwiniętą formę przedsiębiorczości publicznej, która działa na rzecz członków (niczym spółka prawa handlowego na rzecz akcjonariuszy), w związku z tym musi dysponować stabilnym potencjałem ekonomicznym, społecznym oraz terytorialnym (M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, [w] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 404-416). Krytykowane przez M. Kuleszę podejście, wskazujące na konieczność działania w granicach i na podstawie prawa w sferze dominium – w kategoriach „zaspokajania potrzeb wspólnoty" – jest znacznie mniej skuteczne niż podejście otwarte, pozwalające samodzielnie określać cele (korzyści) publiczne i swobodnie dobierać do niego środki z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych, w tym przepisów ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo zamówień publicznych czy ustawy o gospodarce komunalnej. Problematyczne zagadnienie jest aktualne w kontekście gospodarowania odpadami komunalnymi. Bez wątpienia natomiast to organ władzy publicznej ma obowiązek, zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), działać na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie prawa oznacza możliwość podejmowania tylko takich rozstrzygnięć i działań władczych, które są przez prawo wyraźnie dozwolone lub nakazane, wszystko inne jest bowiem bezwzględnie zakazane (postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2007 r., K 2/2007, OTK-A 2007, poz. 43).

[925] Zob. szerzej na ten temat: S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*…, s. 161-166.

zbiorowego o zasięgu lokalnym", co jest, jak zauważa Sąd Najwyższy[926], swego rodzaju „wynaturzeniem". A zatem całość zadań gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego ma charakter zadań publicznych[927]. Realizacja działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zmierza więc do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i w tym sensie łączy się z realizacją interesu publicznego. Potrzeby lokalnej społeczności należy łączyć z celem działalności jednostki samorządu terytorialnego, którym w tym konkretnym przypadku jest odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości i ich dalsze zagospodarowanie. Pojawiają się zatem takie ograniczenia, jakie napotyka gmina jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą, aby mógł być zrealizowany interes publiczny. Należy spodziewać się, że sytuacja prawna gminy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest odmienna niż podmiotów prywatnych. Z kolei nie wydaje się, aby sytuacja gminy jako właściciela nieruchomości różniła się istotnie od sytuacji innych właścicieli nieruchomości jeśli chodzi o uprawnienia i obowiązki ich dotyczące.

Wykazano już, że działalność w zakresie odbierania, zbierania, transportu, przetwarzania odpadów komunalnych to działalność, która wykazuje znamiona działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza gminy może być podejmowana i prowadzona za pośrednictwem funkcjonujących w ramach jej osobowości prawnej jednostek organizacyjnych oraz powiązanych z gminą innych gminnych osób prawnych, np. gminnych spółek komunalnych. Należy podkreślić, że sama gmina nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu wskazanej ustawy[928]. W celu wykonywania działalności gospodarczej gmina i inne gminne osoby prawne mogą dysponować przyznanym im mieniem. Posiadanie i zarządzanie mieniem wskazuje na ich samodzielność majątkową. Decyduje ona jednocześnie o możliwości realizowania zadania publicznego w formie prowadzenia działalności gospodarczej. Analizując działalność gospodarczą gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,

[926] Wyrok SN z dnia 29 lipca 1993 r., ARN 38/93, OSN 1994, nr 5, poz. 109.

[927] Zob. wyrok TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*…, s. 163.

[928] Zob. odpowiednio na temat pojęcia przedsiębiorcy: w publicznym prawie gospodarczym – T. Kocowski, *Przedsiębiorca*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 179-346; w prawie cywilnym – A. Makowiec, *op. cit.*, s. 49. Zob. też: I. Gancarz, *Pojęcie przedsiębiorstwa w świetle relacji pomiędzy unijnym i krajowym prawem konkurencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2011, nr 3-4, s. 95-121. Odrębnym zagadnieniem jest zajęcie stanowiska w kwestii uznania jednostki samorządu terytorialnego za podmiot działalności gospodarczej, którego sytuacja pozostaje poza sferą ogólnych rozwiązań prawa polskiego odnoszących się do działalności gospodarczej (C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrański, *op. cit.*, s. 14).

należy wskazać m.in. na kwestie związane z dysponowaniem (zarządzaniem)[929] mieniem komunalnym[930].

Powszechnie uważa się, że istotnym czynnikiem wpływającym na samodzielność w zakresie dysponowania mieniem komunalnym jest przyznanie gminie i innym gminnym osobom prawnym osobowości prawnej[931]. Przydzielenie im kompetencji majątkowych o charakterze cywilnoprawnym pociąga za sobą konieczność uzyskania przez te podmioty swobody w dysponowaniu mieniem we własnym imieniu. Temu celowi służy nadanie im osobowości prawnej[932]. Istnieje zatem związek pomiędzy konstrukcją osobowości prawnej a instytucją samodzielności majątkowej. Samodzielność ta wynika z wyodrębnienia organizacyjnoprawnego od innych podmiotów, co w konsekwencji zapewnia gminie i gminnym osobom prawnym zawieranie umów cywilnoprawnych. Jest to równoznaczne z zapewnieniem podmiotom mienia komunalnego pewnej niezależności w sferze zarządzania mieniem komunalnym. Należy również wskazać na „możliwość realizowania praw i obowiązków przez te podmioty za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych bądź cywilnoprawnych. Podobnie, gdy chodzi o dyspozycję nabytymi prawami lub zaciągniętymi zobowiązaniami”[933]. Zwiększa to zakres możliwych czynności prawnych, jakich mogą one dokonywać, co w istocie wzmacnia ich sytuację prawną.

---

[929] Zob. na temat zarządzania (zarządu) mieniem publicznym w ramach funkcji administracji gospodarczej: L. Kieres, *Zarząd mieniem publicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 721-732.

[930] Należy nadmienić, że pojęcie „mienia” zostało zdefiniowane w art. 44 k.c., w świetle którego „mieniem jest własność i inne prawa majątkowe”. W literaturze prawa cywilnego jednoznacznie stwierdza się, że „mienie” nie jest tożsame z majątkiem. Termin „majątek występuje głównie w dwóch znaczeniach: 1) jako ogół praw i obowiązków majątkowych danego podmiotu – majątek w szerszym rozumieniu, 2) jako ogół jedynie praw – majątek w rozumieniu wąskim. Przedstawiciele doktryny prawa cywilnego uważają, że majątek w rozumieniu wąskim może być utożsamiany z mieniem, ponieważ w jednym i drugim przypadku chodzi o podmiotowe prawa majątkowe, a także o sytuacje, z którymi ustawa łączy określone skutki prawne i które mają pewną wartość majątkową” (K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 120; K. Brzeziński (red.), *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 53-55). Zagadnienie mienia komunalnego dotyczy wyłącznie majątku w węższym znaczeniu. Według jednej koncepcji (J.P. Tarno (red.), M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 69; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego* …, s. 32) mienie obejmuje wyłącznie aktywa. Według innej (zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie gminnym…*, s. 287) także pasywa, czyli zobowiązania (długi). Treść artykułu 44 k.c. świadczy o tym, że mienie wiąże się tylko z kategorią praw, a nie zobowiązań. Stąd instytucja mienia łączy się z pojęciem majątku w węższym znaczeniu, a nie szerszym obejmującym także zobowiązania.

[931] Oznacza to posiadanie zdolności prawnej, czyli możności bycia podmiotem praw i obowiązków majątkowych, tym samym podmioty te mogą wstępować w stosunki prawne o charakterze cywilnym z innymi podmiotami.

[932] Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*, [w:] M. Kudeja (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 325; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny – zagadnienia…,* s. 354.

[933] A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *op. cit.*, s. 292.

Powszechnie także uznaje się, że podmioty mienia komunalnego mogą korzystać z takich samych praw majątkowych, jak podmioty prywatne. Gmina i związane z nią osoby prawne mogą dysponować nie tylko prawem własności, ale również pozostałymi prawami, pod warunkiem, że mają one charakter majątkowy. Należy przyjąć pogląd, że jeśli chodzi o możliwość posiadania mienia, jak i różnorodność składników majątkowych, sytuacja prawna gminy i podmiotów prywatnych nie różni się[934].

Mienie komunalne jest kategorią mienia publicznego[935]. „Mienie komunalne może być wraz z mieniem służącym Skarbowi Państwa zaliczane do kategorii mienia publicznego, służącego przede wszystkim realizacji interesu publicznego"[936]. Podkreśla się jednocześnie, że mienia tego nie można utożsamiać z mieniem prywatnym[937]. Tym, co bezsprzecznie wyróżnia mienie samorządowe (komunalne) od innego rodzaju mienia, jest przynależność do samorządowej komunalnej osoby prawnej[938]. Specyficzną cechą mienia publicznego jest jego przeznaczenie związane ze szczególnym charakterem zadań, jakie wykonują podmioty publiczne, zobowiązane do realizacji interesu publicznego. Innym słowy, mienie samorządowe jest niejako pochodne w stosunku do funkcji publicznych, wykonywanych przez samorząd terytorialny, a prawa składające się na to mienie „mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej"[939]. Wpływa to na odmienny sposób zarządzania[940]

[934] Jedynie z mocy przepisów szczególnych możliwość ta może zostać wyłączona, pn. służebność osobista (art. 296 k.c.), gdyż jest ona związana z posiadaniem statusu osoby fizycznej.

[935] W. Sokołowicz, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2000, s. 45; A. Cisek, *Skutki reformy ustrojowej państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego*, „Rejent" 1999, nr 2, s. 178; zob. też J. Gola, G. Klich, *Pojęcie mienia publicznego – dylematy*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 3, s. 36-50; K. Bandarzewski, *Mienie komunalne*…, s. 647.

[936] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*…, s. 247.

[937] Zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z Pławecki*, Samorząd terytorialny*…, s. 403.

[938] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*…, s. 338.

[939] Orzeczenie TK z dnia 13 maja 1997 r., K. 20/96, OTK 1997, nr 2, poz. 18.

[940] W literaturze prawniczej obok pojęcia „zarządzanie" pojawia się „administracja" i „gospodarowanie" mieniem komunalnym Na marginesie niniejszych rozważań można nadmienić, że w doktrynie istnieje kilka ogólnych koncepcji zarządzania mieniem komunalnym. Jedna z nich zakłada, że system zarządzania mieniem komunalnym jest zbliżony do sytemu właściwego dla administrowania mieniem państwowym. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego podobnie jak państwo zarządza mieniem za pośrednictwem swoich komunalnych osób prawnych lub jednostek niemających osobowości prawnej. Technika administrowania mieniem jednostek samorządu terytorialnego ma tradycyjny charakter. Jednostka samorządu terytorialnego jako korporacyjna osoba prawna działa poprzez dwa organy: organ stanowiący i kontrolny oraz organ wykonawczy (J. Ignatowicz, *Mienie komunalne – zagadnienie podstawowe*, [w:] E. Giszter (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, Katowice 1992, s. 92-94). Podkreśla się również, że gospodarowanie mieniem komunalnym polega na korzystaniu z praw i składników majątkowych zgodnie z ich przeznaczeniem społeczno-gospodarczym. To korzystanie może polegać na przesunięciu składników majątkowych w ramach osoby prawnej. Mamy wówczas do czynienia z zarządem, co oznacza, że jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego lub innej komunalnej osoby prawnej wykonują w stosunku do rozpatrywanych składników uprawnienia płynące z własności i innych prawa majątkowych tej osoby. Może ono polegać także na dysponowaniu

tym mieniem. Przejawem ograniczeń w dysponowaniu mieniem komunalnym są zasady zarządzania mieniem komunalnym i jego ochrony. Obie wskazane właściwości mienia komunalnego jako mienia publicznego, czyli charakter zadań wykonywanych z udziałem tego mienia oraz zasady dotyczące jego zarządzania i ochrony, wynikają z konieczności realizacji interesu publicznego. Z kolei specyficzne zasady zarządzania mieniem komunalnym i jego ochrony są uzasadnione szczególnym charakterem zadań, do których realizacji wykorzystywane są składniki mienia komunalnego. Jak zauważa R. Sowiński[941], zasada szczególnej staranności musi uwzględniać istotę, cel, zadania jednostki samorządu terytorialnego oraz potrzeby wspólnoty wyrażonej w dopuszczalnych prawem formach. Spełnienie tych warunków wymaga zachowania większej staranności niż zwykła[942].

prawami i składnikami majątkowymi na rzecz innych podmiotów uczestniczących w obrocie. Gdy mowa o gospodarowaniu, należy mieć na uwadze oba zakresy czynności (A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 102). Niekiedy termin „zarządzanie mieniem komunalnym" traktuje się jako kategorię zbiorczą, w której mieści się zarówno pojęcie „administrowanie", jak i „gospodarowanie". Stwierdza się, że „administrowanie" jest zarządzaniem za pomocą form działania właściwych prawu administracyjnemu, z kolei „gospodarowanie" opiera się na formach prawa cywilnego, zakładających równość stosunku prawnego, gdzie władcze i jednostronne określanie sytuacji jednego podmiotu stosunku prawnego przez drugi podmiot tego stosunku jest niedopuszczalne. M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993, s. 42-43. Podobnego podziału dokonał w uchwale z dnia 4 lutego 1993 r. Sąd Najwyższy. III AZP 32/95 (zob. „Wspólnota" 1993, nr 17, s. 1 i 12; „Rejent" 1993, nr 5, s. 133).

W doktrynie przyjmuje się również tezę, że „gospodarowanie" jest synonimem „zarządzania mieniem" – S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego* …, s. 45 i n. I tak gospodarowanie może być rozumiane szeroko, czyli obejmować czynności dotyczące przepływu składników mienia w ramach danej osoby prawnej (mamy wówczas do czynienia z „zarządem"), a także czynności związane z istnieniem obrotu cywilnoprawnego (gospodarczego). W świetle tej koncepcji zarządzanie mieniem oznacza wypełnienie jedynie części zakresu przedmiotowego terminu „gospodarowania", dokonywanie czynności związanych z obrotem cywilnoprawnym nie mieści się w ramach instytucji zarządzania (budzi to wątpliwości). Może to sugerować, że gospodarowanie nie odnosi się do czynności o charakterze administracyjnoprawnym. Odmienny pogląd zakłada, że „zarządzanie" obejmuje zarówno czynność o charakterze administracyjnoprawnym, gdzie istotną rolę odgrywa atrybut władztwa administracyjnego, czyli „administrowanie", jak również cywilnoprawnym „gospodarowanie". Pogląd ten nie odnosi się do podziału na „wewnętrzne" i „zewnętrzne" czynności obrotu prawnego. I wreszcie uznaje się niekiedy, że termin „gospodarowanie" oraz „zarządzenie" są synonimami, nie odnosząc się w ogóle do kwestii dotyczących czynności cywilnoprawnych czy administracyjnoprawnych, albo też czynności o charakterze wewnętrznym czy zewnętrznym. Na potrzeby niniejszych rozważań przez sformułowanie „zarządzanie mieniem" należy rozumieć dokonywanie zarówno czynności (prawnych i faktycznych) o charakterze cywilnoprawnym, jak i administracyjnoprawnym, obejmujących przesunięcie składników majątkowych w ramach danej osoby prawnej, czy też dysponowanie tymi składnikami na rzecz innych podmiotów uczestniczących w obrocie prawnym (por. J. Ochendowski i cyt. tam autorzy, *Samodzielność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem prof. dra hab. Leona Kieresa*, Wrocław 2011, s. 241-243).

[941] R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent" 2003, nr 6, s. 181.

[942] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 470; por. P. Czechowski (red.), A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 139-140; A. Cisek, *Zasady naliczania kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umowy, której stroną jest gmina*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2004, Nr 5, s. 54-55; A. Szewc (red.),

Przesłanka szczególnej staranności nie wyklucza możliwości podejmowania ryzyka gospodarczego, bowiem każdy przejaw uczestnictwa w obrocie gospodarczym wiąże się z ponoszeniem takiego ryzyka[943]. Istotne jest, aby ryzyko to nie było większe niż w typowych stosunkach gospodarczych i aby pojęte w tym przypadku działanie nie miało na celu jedynie maksymalizację zysku, ponieważ cel ten zasadniczo nie może uzasadniać działalności osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym[944].

Dodatkowe ograniczenia mogą być związane ze sposobem finansowania zadań, zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych określonymi w ustawie o finansach publicznych[945]. Mogą one wynikać także z istoty praw majątkowych, gdyż mienie komunalne nie oznacza wyłącznie prawa własności. Ponadto podejmowanie decyzji o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników mienia komunalnego musi odbywać się zgodnie z właściwością organów, przy przestrzeganiu ustalonych przez prawo procedur decyzyjnych oraz zasad gospodarowania mieniem uchwalonych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, a także innych rygorów materialno-prawnych[946]. Ograniczenia te mogą więc wiązać się ze strukturą jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych[947]. Konieczne jest także stosowanie właściwych form prawnych gospodarowania mieniem komunalnym czy trybów postępowania z zakresu zamówień publicznych[948]. Źródłem ograniczeń w sferze prawa prywatnego są wreszcie klauzule generalne[949], głównie klauzula odsyłająca do zasad współżycia społecznego[950] czy klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa majątkowego, czyli jego funkcji[951]. W konsekwencji prowadzi to do ograniczenia waloru samodzielności majątkowej, jak również gospodarczej gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 336-337; K. Bandarzewski, *Mienie komunalne*…, s. 702-704.

[943] Istotne jest, aby ryzyko nie było większe niż w typowych stosunkach gospodarczych i aby podjęte w danym przypadku działanie nie miało na celu jedynie maksymalizacji zysku, ponieważ cel ten zasadniczo nie może uzasadniać działalności osób uczestniczących w zarządzie mieniem komunalnym (P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy*…, s. 470).

[944] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy*…, s. 470.

[945] Zob. P. Kryczko, *op. cit.*, s. 711-725.

[946] Por. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *op. cit.*, s. 413 i n.

[947] A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 310 i n.

[948] Zob. M. Guziński, *Zamówienie publiczne w realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym*, [w:] B. Popowska (red.), *op. cit.*, s. 303-315.

[949] Zawarte w art. 140 k.c.

[950] Czynność cywilnoprawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego jest nieważna (art. 58 § 2 k.c.) Ustalone zwyczaje nie mogą jednak zawierać norm sprzecznych z prawem, służą one do wypełniania luk w oświadczeniach woli i ustawach.

[951] Czynność cywilnoprawna sprzeczna ze społeczno-prawnym przeznaczeniem prawa podmiotowego nie korzysta z ochrony prawnej (art. 5 k.c.).

Przytoczone wyżej powszechne poglądy i ogólne zasady dotyczące zarządzania mieniem komunalnym dotyczą gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, czyli podmiotu zdecentralizowanego, wykonującego przypisaną mu część zadań publicznych. W dalszych rozważaniach należy zastanowić się, czy w analizowanym obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi istnieją jakieś szczególne (specyficzne) zasady zarządzania mieniem komunalnym. Zanim podjęta zostanie próba rozstrzygnięcia przedmiotowej kwestii, należy wskazać jeszcze na mające charakter ogólny postanowienia ustawy o samorządzie gminnym[952]: „podmioty mienia komunalnego[953] samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa". Konieczność przestrzegania wymogów zawartych w odrębnych przepisach świadczy o istnieniu ograniczeń w kwestii dysponowania mieniem przez gminę i inne gminne osoby prawne. Innymi słowy, zakres samodzielności podmiotów mienia komunalnego w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników mienia komunalnego wyznaczają wymagania wynikające z przepisów prawa[954]. Postanowienia ustawy o samorządzie gminnym wskazują na omówiony powyżej obowiązek zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym i jego ochrony[955]. Nie budzi

[952] Zob. art. 45 ust. 1 u.s.g. Por. K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2013, s. 669-670; zob. też: J. Gola, G. Klich, *op. cit.*, s. 48.

[953] W kontekście ustawy o samorządzie gminnym pojęcie podmiotów mienia należy interpretować jako gminę i gminne osoby prawne, które mają przyznany atrybut samodzielności w zakresie zarządu mieniem komunalnym.

[954] Zob. art. 87 Konstytucji RP. Są to: Konstytucja, ustawy, umowy międzynarodowe, rozporządzenia wykonawcze do ustaw oraz akty prawa miejscowego (A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *op. cit.*, s. 413).

[955] Zob. art. 50 u.s.g., który stanowi, że „obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona". Pojęcie „zarządu" należy rozumieć szeroko jako podejmowanie decyzji i dokonywanie różnego rodzaju czynności dotyczących mienia komunalnego, zarówno w ramach zwykłego zarządu, jak i czynności przekraczające zwykły zarząd. Zdaniem S. Dudzika w pojęciu zarządu mieszczą się zarówno czynności prawne, jak i czynności faktyczne, a także czynności procesowe związane z występowaniem przed sądami i innymi organami państwowymi (S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego* …, s. 62). Dotyczy to czynności wykonywanych zarówno w formach prawa cywilnego, jak i czynności podejmowane w formach właściwych dla prawa administracyjnego, w tym czynności przybierających postać działań władczych (S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego…*, s. 62 i n.). Wskazany artykuł nie definiuje pojęcia „szczególnej staranności", nie czyni tego również kodeks cywilny. W piśmiennictwie uznano, że „szczególna staranność" jest starannością wyższą od „należytej staranności" (art. 355 § 1), a nawet od staranności wymaganej od prowadzącego działalność gospodarczą (art. 355 § 2) (zob. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *op. cit.*, s. 333). W kontekście ustawy o samorządzie gminnym „ustawodawca podwyższa wymóg staranności w stosunku do osób gospodarujących mieniem komunalnym". O ile w zakresie odpowiedzialności cywilnej za zobowiązania obowiązuje wymóg należytej staranności (por. art. 355 i 472 k.c.), to w przypadku gospodarowania mieniem j.s.t. ten próg ulega podniesieniu na poziom szczególnej staranności (J. Boć (red.), *Powiat*, Wrocław 2001, s. 405). Stosując wykładnię celowościową, ochrona mienia komunalnego także powinna obywać się z zachowaniem szczególnej staranności. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w doktrynie: „szczególna staranność stanowi również kryterium ochrony mienia komunalnego. W przeciwnym razie zamieszczenie w art. 50 ustawy o samorządzie gminnym słów «… i jego

wątpliwości fakt, że w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi z jednej strony obowiązuje gminę i inne gminne osoby prawne zasada swobodnego dysponowania mieniem komunalnym, z drugiej zaś strony znajdują tu zastosowanie opisane powyżej ograniczenia w dysponowaniu mieniem komunalnym, wynikające z ogólnych zasad zarządzania mieniem komunalnym i jego ochrony. Samodzielność gminy ograniczona jest koniecznością stosowania przepisów ustaw odrębnych (przepisów szczególnych). W tym miejscu należy wskazać na regulacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które konkretyzują sposób realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, stanowiących element utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawodawca zobowiązuje w niej gminę do stworzenia warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na swoim terenie lub zapewnienia wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych[956]. Równocześnie w analizowanym obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi ustawodawca wprowadza dodatkowe ograniczenia związane z koniecznością stosowania procedury z ustawy Prawo zamówień publicznych, a ściślej wskazuje na bezwzględny obowiązek udzielenia zamówienia publicznego – w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, bądź zorganizowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przetargu – w przypadku, gdy rada gminy postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W świetle przedmiotowego obowiązku pojawia się problem przyjętych przez ustawodawcę w powyższym zakresie rozwiązań w relacji z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej, która – jak podkreślono wcześniej – reguluje kwestie wykonywania zadań własnych gminy (a do tej kategorii należą zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi), zarówno w sferze, jak i poza sferą użyteczności publicznej. Tak jak wzmiankowano wcześniej, ustawa przewiduje, że gospodarka komunalna może być wykonywana przez gminę w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Stąd pojawiała się w pierwszej fazie wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wątpliwość, czy ustawodawca rzeczywiście przewidywał wyłącznie powierzenie omawianego zadania w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w trybie przetargowym. Zdaniem niektórych autorów[957] trudno było udzielić w tej kwestii jednoznacznej odpowiedzi. Po pierwsze, przepis sankcjonujący niezorganizowanie przetargu

ochrona» byłoby niezasadne i niepotrzebne, skoro ochrona każdego mienia jest zagwarantowana w k.c." (P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy…*, s. 469). Jest to uzasadnione szczególnym charakterem zadań, do realizacji których wykorzystywane są składniki mienia komunalnego. Stąd potrzeba zachowania specyficznych wymogów w sferze zarządzania i ochrony tego mienia.

[956] Zob. art. 3 ust. 2 pkt 1 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*…, s. 104-106.

[957] Por. K. Horubski, *Wybór podmiotu…*, s. 219-223.

można odnieść do sytuacji powierzenia przez gminę zadania bez zastosowania trybu przetargowego, czyli z pominięciem w ogóle przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, a nie jako odnoszący się do organizowania przez gminę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości we własnym zakresie na mocy ustawy o gospodarce komunalnej. Po drugie, przepisy określające sankcje wobec gminnej jednostki organizacyjnej także nie odnoszą się do kwestii jej uczestnictwa w ogóle w odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. I wreszcie nie ułatwiała odpowiedzi na tak postawione pytanie przywołana powyżej regulacja przewidująca dwa sposoby realizacji zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, tj. tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnienie wykonywania tych prac poprzez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.

Inni przedstawiciele doktryny prawa ochrony środowiska: W. Radecki[958], M. Górski[959], B. Rakoczy[960], na pytanie, czy gmina może nie zorganizować przetargu i w ramach systemu gminnego wykonywać zadania w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminną jednostkę organizacyjną (biorąc pod uwagę regulacje ustawy o gospodarce komunalnej), odpowiadali twierdząco. M. Górski wskazywał, że ustawodawca pozostawił w tym zakresie gminie samodzielność i celowo nie zawarł w ustawie przepisu wyraźnie wyłączającego bądź ograniczającego możliwość wykonywania odbierania odpadów komunalnych w systemie gminnym przez gminne jednostki organizacyjne. W świetle interpretacji Ministra Środowiska ewentualna realizacja usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych przez własną jednostkę organizacyjną bez organizacji przetargu była jednak rozwiązaniem co najmniej ryzykownym. Dodatkowo narażała gminę na przewidziane w ustawie sankcje z tytułu niezorganizowania przetargu[961]. Minister Środowiska niezmiennie podtrzymywał stanowisko, że gmina ma obowiązek wybrania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wyłącznie w drodze przetargu. Innymi słowy, przetarg był jedynym sposobem realizacji omawianego zadania. Powierzenie tego zadania własnej jednostce organizacyjnej było uwarunkowane przekształceniem jej w spółkę prawa handlowego, która z kolei zostanie wyłoniona w przetargu, pod warunkiem złożenia najkorzystniejszej oferty[962]. Takie rozwiązanie miało zapobiec przejęciu odbierania

[958] Zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 223-224.

[959] Zob. M. Górski, *Gminne jednostki organizacyjne*…, s. 73-78.

[960] Zob. B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 222-226.

[961] Kary pieniężne w przedmiotowym zakresie nalicza gminie Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Należy przewidywać, że jako organ zespolonej administracji rządowej podziela stanowisko Ministerstwa Środowiska.

[962] Tym samym możliwość działania gminy na podstawie ogólnych unormowań ustawy o gospodarce komunalnej została wyłączona. Gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej

odpadów komunalnych przez gminy i ich jednostki kosztem przedsiębiorców obecnie działających na tym rynku. Wspierało ono także konkurencję oraz ochronę właścicieli nieruchomości przed zawyżeniem kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminne jednostki działające na rynku monopolistycznym[963]. Minister Środowiska podkreślał także, że państwa członkowskie nie mają obowiązku stosowania postanowień dyrektywy 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi[964] w przypadkach zamówień *in-house*, czyli gdy instytucja zamawiająca sprawowała nad danym podmiotem kontrolę analogiczną do tej, którą sprawuje nad własnymi służbami. Jednocześnie podmiot ten wykonywał większą część swojej działalności wspólnie z jedną lub kilkoma instytucjami zamawiającymi, w których dyspozycji pozostaje[965]. Oznacza to, że w świetle prawa krajowego, które wprowadzało dodatkowe ograniczenia, niewynikające z prawa unijnego, gmina i spółka gminna nie mogły działać samodzielnie, bez zastosowania w tym zakresie postępowania konkurencyjnego. Omówione powyżej wątpliwości interpretacyjne były uzasadnione, brak bowiem spójności w zaproponowanych przez ustawodawcę rozwiązaniach organizacyjno-prawnych dotyczących analizowanego zagadnienia. Bardziej przekonujący był jednak pogląd, że ustawodawca krajowy wprowadził obowiązek wyłonienia wykonawcy usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wyłącznie w formie przetargu, co wykluczało powierzenie tego zadania własnemu samorządowemu zakładowi budżetowemu. Nie było możliwe zastosowanie również

zostały wyłączone jako wykonawcy zadania w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciel nieruchomości zamieszkałych. Prowadzenie działalności w powyższym zakresie przez gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej jest możliwe w przypadku, gdyby gmina nie objęła systemem odbierania odpadów komunalnych nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

[963] M. Sikorska, *Polemika: odpady z przetargiem lub bez,* „Gazeta Prawna", 1 sierpnia 2012, nr 148.

[964] Dyrektywa wyznacza zakres przedmiotowy swojego stosowania, ograniczając go do zamówień publicznych, którymi są umowy o charakterze odpłatnym, zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub kilkoma instytucjami zamawiającymi z jednej strony a większą liczbą wykonawców z drugiej, które mają za zadanie wykonać roboty budowlane, dostarczyć produkty lub świadczyć usługi. Poza tak wyznaczonym zakresem przedmiotowym dyrektywy kraje UE mają swobodę regulacji zgodnie z systemem podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie. Zob. na temat źródeł prawa Unii Europejskiej regulujących zamówienia publiczne: M. Kania, *Zamówienia publiczne…*, s. 37-43. Zob. na temat zamówienia *in-house*, *ibidem*, s. 34-35. Por. H. Nowicki, P. Nowicki, *op. cit.*, s. 466.

[965] Orzeczenie z dnia 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 *Parking Brixen GmbH*. Ze wskazanego orzeczenia TSUE w żaden sposób nie wynika, że państwa członkowskie mimo tego, że są obowiązane do stosowania zasad wynikających z dyrektywy 2004/18/WE (uchylona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych), nie mogą przyjąć wewnętrznych regulacji krajowych zobowiązujących podmioty krajowe do stosowania zasad udzielania zamówień publicznych wskazanych w dyrektywie albo przynajmniej niektórych z tych zasad. Takie zasady rozszerzające stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych poza wymagane minimum zostały przyjęte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. A zatem krajowe regulacje wprowadzające w stosunku do odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, nie są sprzeczne z prawem UE (M. Sikorska, *op. cit.*)

w omawianym obszarze zamówienia *in-house* w stosunku do własnej spółki prawa handlowego. Takie stanowisko znajdowało uzasadnienie ekonomiczne. Gmina mogła wykonywać działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jeżeli była w stanie konkurować z podmiotami prywatnymi niepowiązanymi z gminą. Przedmiotowe rozwiązanie zapewniało pośrednio racjonalność systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto pozostawało w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Jak wykażą dalsze rozważania, wskazane rozwiązanie prawne zostało uznane za zgodne z normami konstytucyjnymi przez Trybunał Konstytucyjny.

Niemniej jednak słuszne było tym samym stwierdzenie[966], że polski ustawodawca odebrał gminie możliwość korzystania z instrumentów, które oferuje prawo unijne zamówień publicznych. Odbiegało ono także od linii orzecznictwa europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które podkreślało, z jednej strony, uprawnienia władzy publicznej do wypełniania ciążących na niej w interesie publicznym zadań własnymi środkami o charakterze administracyjnym, technicznym lub innym, bez potrzeby zwracania się do jednostek zewnętrznych nienależących do jej służb[967], z drugiej zaś strony wskazywało, że prawo Unii Europejskiej wcale nie nakazuje władzom publicznym wykorzystania jakiejś szczególnej formy prawnej dla zapewnienia wykonywania ich misji publicznej[968]. Zdaniem wskazanych autorów rozwiązanie tej kwestii w prawie polskim ingerowało w możliwości decyzyjne gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego co do realizacji zadań własnych, zastanawiając się nad zgodnością przyjętych rozwiązań z przepisami Konstytucji RP[969]. Kwestia ta została uregulowana odmiennie ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, o czym była już mowa we wcześniejszych rozważaniach. Zgodnie z obowiązującą regulacją możliwe jest udzielenie własnej spółce komunalnej zamówienia *in-house* w przedmiotowym zakresie, pod warunkiem spełnienia przesłanek ustawowych.

Rozstrzygając poddaną powyższej analizie kwestie Trybunał Konstytucyjny[970], występujący w omawianym zakresie problem konstytucyjny sprowadził do pytania, czy powstająca na gruncie art. 6d ust. 1 i art. 6e u.u.c.p.g. wątpliwość co do możliwości powierzenia odbioru odpadów komunalnych gminnym zakładom budżetowym stanowi

[966] H. Nowicki, P. Nowicki, *op. cit.*, s. 480.

[967] Zob. wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 *Stadt Halle i RPL Recyclingpark Lochau GmbH przeciwko Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall-und Energieverwertungsanlange TREA Leuna*, pkt 48.

[968] Wyrok ETPS z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie C-480/06 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, pkt 47.

[969] Zob. w szczególności art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego dysponują autonomią w zakresie określenia sposobu wykonywania zadań publicznych służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej, które stanowią ich zadania własne.

[970] Zob. uzasadnienie do wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12.

naruszenie zasady poprawnej legislacji[971]. Na tle zakwestionowanych przepisów pojawiły się dwa zagadnienia: po pierwsze – czy wymóg zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych albo odbiór i zagospodarowanie tych odpadów jest bezwzględny i wyłącza możliwość powierzenia tych czynności komunalnym jednostkom organizacyjnym niezależnie od procedury przewidzianej w ustawie Prawo zamówień publicznych oraz po drugie – czy użycie przez prawodawcę słowa „przetarg" oznacza ograniczenie możliwości realizacji przez gminę do jednej tylko formy zamówienia publicznego. Trybunał Konstytucyjny przywołuje sformułowany w piśmiennictwie pogląd, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stanowi przeszkody w prowadzeniu przez gminne jednostki organizacyjne odbioru odpadów komunalnych[972]. Jednocześnie wskazuje on na wyrażony w piśmiennictwie pogląd przeciwny[973]. Jeśli chodzi o drugie zagadnienie – jak zauważa Trybunał Konstytucyjny – w piśmiennictwie sformułowano pogląd, że użycie przez prawodawcę słowa „przetarg" oznacza ograniczenie możliwości realizacji przez gminę zadania w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od jednej formy zamówienia publicznego. Stanowisko to opiera się na literalnym brzmieniu słowa „przetarg" oraz znaczeniu art. 6f u.u.c.p.g.[974]. Wyrażony w piśmiennictwie pogląd przeciwny zakłada, że możliwości gminy w przedmiotowym zakresie nie zostały ograniczone, a użyte przez prawodawcę słowo obejmuje swym zakresem wszystkie tryby udzielania zamówienia publicznego przewidziane prawem zamówień publicznych. W opinii Trybunału Konstytucyjnego przemawiać za tym ma proeuropejska wykładnia przedmiotowo istotnych przepisów oraz to, iż na gruncie prawa zamówień publicznych pojęcie „przetargu" nie istnieje samodzielnie[975]. Jak podkreśla natomiast Trybunał Konstytucyjny, poza jego kognicją leży eliminacja horyzontalnych wątpliwości lub niespójności w systemie prawa oraz powszechnie obowiązująca wykładnia przepisów prawa, przypominają przy tym, że wystąpienie różnic interpretacyjnych

[971] Czyli zgodności z art. 2 Konstytucji RP.

[972] Stanowisko to opiera się na założeniu, że art. 6d ust. 1 i art. 6e u.u.c.p.g. znajdują zastosowanie jedynie w wypadku skorzystania przez radę gminy z kompetencji przewidzianej w ustawie i powierzenia podmiotowi zewnętrznemu odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Art. 3 ust. 2 pkt 1 u.u.c.p.g. przewiduje bowiem alternatywę polegającą na tym, że gminy tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Gmina może więc wybrać drugą możliwość i sama zapewnić odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 223). Por. M. Górski, *Gminne jednostki organizacyjne…*, s. 73-78.

[973] Zgodnie z tym poglądem obowiązek wynikający z art. 6d ust. 1 i art. 6e u.u.c.p.g. ma charakter bezwzględny i gmina nie mogła organizować odbioru odpadów komunalnych we własnym zakresie. Przemawiało za tym kategoryczne brzmienie art. 6e oraz funkcja art. 6f ust. 2 u.u.c.p.g., a także uzewnętrznione m.in. w art. 3 a u.u.c.p.g. założenie prawodawcy o ograniczonej roli gminnych jednostek organizacyjnych w odbiorze odpadów komunalnych (K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K., Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013, s. 126 i 137).

[974] Zob. P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 235.

[975] Zob. K. Kuźma (*et al.*), *op. cit.*, s. 127-128.

w orzecznictwie sądowym, doktrynie lub piśmiennictwie nie przesądza *per se* o naruszeniu zasady poprawnej legislacji. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że kształtowania się linii orzecznictwa oraz ich zmienności nie można automatycznie uznać za skutek niepoprawnej legislacji, gdyż jest to zjawisko typowe dla rozwiniętego systemu prawnego, naturalna konsekwencja dyskursywności oraz otwartości języka prawniczego[976]. Dopiero niejasność i brak komunikatywności, powodowane w szczególności naruszeniem zasad języka powszechnego oraz zasad techniki prawodawczej, mogą uzasadniać niezgodność z zasadą poprawnej legislacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przepisy zostały sformułowane w sposób, który pozwala na odtworzenie norm prawnych wyznaczających gminom obowiązek zorganizowania przetargu. W świetle art. 6d ust. 1 i art. 6e u.u.c.p.g. nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza przetargiem. Działanie na tym polu wymaga przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego, który zgodnie z zakwestionowanym art. 6e u.u.c.p.g. może odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na zlecenie gminy, o ile został wybrany w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.u.c.p.g. Po pierwsze, przemawia za tym argument z prac legislacyjnych. W uzasadnieniu projektu ustawy przyjęto, że gminy będą wyłaniały w drodze przetargu podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co tym samym będzie się wiązało z koniecznością przekształcenia gminnych jednostek organizacyjnych w spółki prawa handlowego[977]. Należy ponadto uwzględnić, że w świetle stanowiska Ministra Środowiska „celem ustawodawcy wyrażonym w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było zobowiązanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta do wybrania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w drodze przetargu. Ustawa nie dopuszczała innego sposobu wyłonienia podmiotu świadczącego te usługi. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi lex specialis względem ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej”[978]. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że po drugie, art. 6e u.u.c.p.g. został sformułowany kategorycznie, a prawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby w istocie do obejścia ustawy. Spółki z udziałem gminy są uprawnione do odbierania odpadów komunalnych, o ile zostały wybrane w drodze określonej w art. 6d ust. 1 u.u.c.p.g. Po trzecie, inaczej niż w art. 3a ust. 1 i 2, w art. 6e oraz w art. 6d u.u.c.p.g. nie przewidziano w ogóle możliwości samodzielnej

[976] Zob. wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., K 29/09, OTK ZU 2011, nr 4/A, poz. 35.

[977] Zob. druk sejmowy nr 3670/VI kadencja.

[978] Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2479 w sprawie interpretacji przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dostępna na www.sejm.gov.pl [dostęp: 30.08.2017].

realizacji zadania przez jednostki organizacyjne gminy[979]. Po czwarte, przy interpretacji art. 6d ust. 1 i art. 6e u.u.c.p.g. nie znajduje podstaw odwołanie się do art. 3 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy. Należy bowiem zauważyć, że przepis odnosi się do całokształtu działalności gminy przewidzianej w tej ustawie dla realizacji zadania utrzymania w niej czystości i porządku. Zakwestionowane przepisy dotyczą zaś przetargu na odbiór odpadów komunalnych. W tym sensie art. 6d ust. 1 i art. 6e u.u.c.p.g. są regułą ograniczającą stosowanie zasady wynikającej z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy. Po piąte, zawarte w art. 6g u.u.c.p.g. w gminach odesłanie do Prawa zamówień publicznych w realizacji przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 i art. 6e u.u.c.p.g., stoi na przeszkodzie powierzeniu odbioru odpadów komunalnych samorządowym zakładom budżetowym. Wewnętrzny i administracyjnoprawny charakter stosunku łączącego zakład budżetowy i gminę wyklucza możliwość zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą – zgodnie z definicją zamówienia publicznego przyjętą w art. 2 pkt 13 u.p.z.p. W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gminy są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i w tym wypadku regułą jest organizowanie „przetargów". Natomiast właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady komunalne, są zobowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę[980]. Ustawa o utrzymaniu czystości porządku pozostawia zatem gminnym jednostkom organizacyjnym pole działania „bezprzetargowego", co jednak nie wyklucza stosowania wymagań względem jednostek podejmujących się takich usług. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że odrębną od kontroli z zasadą poprawnej legislacji kwestią jest ocena sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu nadmiernego ograniczenia samodzielności gmin w związku z obowiązkiem organizowania przetargu i odpowiednim stosowaniem przepisów prawa zamówień publicznych. Problem konstytucyjny sprowadza się wówczas nie tyle do pytania, czy w ogóle z zakwestionowanych przepisów daje się wyinterpretować normy prawne, ile do merytorycznej kontroli w świetle wartości, których realizację nakazują zasady konstytucyjne[981]. Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., w części dotyczącej oceny zgodności analizowanych rozwiązań prawnych z art. 16 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że zakwestionowane przepisy chronią interesy przedsiębiorców obecnie działających na rynku odbioru odpadów, zapewniając inną niż dotychczas, ale

[979] Zob. inaczej: B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 222-226.
[980] Zob. art. 6 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g.
[981] Zob. wyrok TK z dnia 13 września 2011 r. (P 33/09, OTK ZU 2011, nr 7/A, poz. 7).

jednak konkurencję. Jednocześnie nie wykluczają z tego rynku jednostek organizacyjnych gminy. Odnosząc się do zagadnienia adekwatności ograniczeń wprowadzonych mocą art. 6d oraz 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawodawca nie dopuścił się nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego[982]. Podsumowując tę kwestię Trybunał Konstytucyjny zauważył, że art. 6d i art. 6e u.u.c.p.g., choć ograniczają swobodę jednostek samorządu terytorialnego wykonywania zadania własnego w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c u.u.c.p.g., to jednak przepisy te są uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości oraz nie stanowią nadmiernej ingerencji prawodawczej[983].

Ustawodawca wprowadził istotne, a zarazem specyficzne ograniczenie swobody dysponowania mieniem komunalnym w obszarze przetwarzania odpadów komunalnych. Polega ono na przyznaniu przez ustawodawcę sejmikowi województwa kompetencji w zakresie potwierdzania spełniania wymogów określających status regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Przypisanie jej takiego charakteru jest zdeterminowane, oprócz wymogów ustawowych, postanowieniami aktów prawa miejscowego, przyjmowanymi przez samorząd wojewódzki. Instalacje regionalne to te, które spełniają wymagania określone w ustawie. Umieszczenie ich w wykazie instalacji regionalnych w uchwale sejmiku województwa w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest obligatoryjne (konstytutywne)[984]. Umieszczając daną instalację w wykazie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, sejmik województwa stwierdza tym samym, że spełnia ona wymagania ustawy. Wskazana uchwała sejmiku województwa może być zatem postrzegana jako instrument kontrolny czy wręcz reglamentacyjny, gdyż podobnie jak zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej ocenia spełnienie wymagań ustawowych. W przypadku pozytywnego wyniku takiej oceny podmiot prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów otrzymuje uprawnienie do przyjmowania odpadów zmieszanych, odpadów zielonych oraz pozostałości pochodzących z sortowania odpadów. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie powoduje, że uchwała sejmiku województwa wielkopolskiego w istotny sposób determinuje działalność gospodarczą gminy w powyższym zakresie. Fakt, że gmina w rozpatrywanym zakresie jest zależna od organów samorządu województwa, osłabia

[982] Zob. przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny argumenty w powyższym zakresie.

[983] Oznacza to, że art. 6d i art. 6e u.u.c.p.g. są zgodne z art. 16 ust. 2 zd. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

[984] Brak postanowień na temat weryfikowania wskazanego wykazu. Z pewnością będzie się to odbywać przynajmniej z częstotliwością raz na sześć lat, na etapie aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Brak w ustawie uregulowań odnoszących się do mechanizmu uzupełnienia spisu instalacji regionalnych w przypadku, gdy powstaje nowy obiekt (por. J. Jerzmański, *Powstanie i zamykanie RIPOK-ów*, „Przegląd Komunalny" 2013, nr 1, s. 34).

przymiot samodzielności w sferze zarządzania mieniem komunalnym, wykorzystywanym w celu wykonywania działalności gospodarczej związanej z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Powyższe podkreśla specyfikę rozwiązań zastosowanych przez ustawodawcę. Co do zasady komunalne osoby prawne jako wykonawcy zadań publicznych o charakterze własnym i obowiązkowym nie są zależne od innych organów państwowych. Zasada ta obowiązuje w szczególności w odniesieniu do wykonywania zadań publicznych w formie prowadzenia działalności gospodarczej.

Kolejne ograniczenie wolności działalności gospodarczej dla spółki gminnej, już jako podmiotu świadczącego usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (czyli jako wykonawcy zamówienia publicznego), związane jest z wyłączeniem możliwości swobodnego decydowania o miejscu przetwarzania (zagospodarowania) odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości. Jak już podkreślono wcześniej, mocą ustawy zmieszane odpady komunalne i odpady zielone należy przekazać do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, obsługującej dany region gospodarki odpadami komunalnymi. Jeżeli w regionie funkcjonuje tylko jedna instalacja regionalna, to działa ona w warunkach względnego monopolu prawnego w zakresie przetwarzania wskazanych powyżej rodzajów odpadów komunalnych. Jeżeli natomiast będzie ich kilka (co najmniej dwie), zachowana zostanie konkurencja o strumień odpadów komunalnych.

Należy w tym miejscu odnieść się do sytuacji, w której gmina jest zainteresowana skierowaniem odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych do wybudowanej samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami (w ramach związku międzygminnego) regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W świetle prawa konkurencji należy rozstrzygnąć dopuszczalność praw wyłącznych do gospodarowania odpadami komunalnymi na rzecz gminy. Należy zastanowić się, czy istnieją jakieś ważne powody, na które można się powołać, by tę konkurencję ograniczyć[985]. Gmina posiada monopol organizacji usług odbierania odpadów komunalnych. Gdy wybór wykonawcy odbywał się w formie przetargu, zapewniona była konkurencja pomiędzy potencjalnymi podmiotami świadczącymi usługę w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Nie istniał wówczas monopol świadczenia (dostarczania) usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Aktualnie prawnie dopuszczalne jest zastosowanie w omawianym przypadku zamówienia *in-house* własnej spółce komunalnej.

[985] Należy w tym miejscu przypomnieć, że kreowany przez państwo monopol musi służyć urzeczywistnieniu (ochronie) szczególnie ważnego i istotnego dobra ogółu (dobra wspólnego, mieszczą się w tym zakresie względy społeczne, socjalne, ogólnogospodarcze, administracyjne, itp.), przy założeniu, że w danym konkretnym przypadku monopol taki nie będzie tylko środkiem skutecznie służącym realizacji dobra ogółu, ale równocześnie będzie on środkiem niezbędnym (koniecznym) dla osiągnięcia założonego celu (M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*…, s. 207-208).

Inaczej sytuacja przedstawia się w obszarze przetwarzania (zagospodarowania) odpadów komunalnych. Istnieją tu uregulowania prawne uprawniające gminę do powierzenia zagospodarowania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości własnemu podmiotowi. Ustawodawca krajowy nie wykluczył możliwości w powyższym zakresie zastosowania zamówienia *in-house* na rzecz spółki gminnej, odpowiedzialnej za eksploatację regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych[986]. Podobnie jeżeli gmina przekaże na rzecz związku międzygminnego[987], którego jest uczestnikiem, zadania w zakresie osiągnięcia wymaganych prawem poziomów recyklingu, ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami wskazanych frakcji odpadów komunalnych, a także ograniczenia składowania odpadów komunalnych kierowanych do składowania, to wówczas odebrane od właścicieli nieruchomości odpady komunalne mogą zostać skierowane do instalacji eksploatowanej przez ten związek. A zatem ustawodawca krajowy przewidział możliwość wykorzystania przez gminę własnego majątku do prowadzenia działalności gospodarczej w powyższym zakresie, poza trybem konkurencyjnym. Warunkiem zastosowania takiego rozwiązania jest udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie na odbieranie odpadów komunalnych. Oznacza to w istocie, że rolą wykonawcy usługi jest odebranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i przekazywanie ich do wskazanej regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (w pierwszym przypadku, gdy przetwarzanie w niej odpadów komunalnych odbywa się w ramach zamówienia *in-house* na rzecz własnego podmiotu, czy też w drugim przypadku, gdy nastąpiło przekazanie przez gminę zadań w zakresie przetwarzania/zagospodarowania odpadów komunalnych na rzecz związku międzygminnego). Skierowany do tej instalacji strumień odpadów komunalnych w ramach jej możliwości technologicznych zostanie poddany przetworzeniu. Wykonując obowiązki ustawowe w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, gmina jest uprawniona poddawać segregacji we własnej instalacji odpady komunalne, aby zapewnić ustawowy poziom zagospodarowania odpadów komunalnych. Ewentualne dalsze zagospodarowanie tych odpadów w celu osiągnięcia wymaganych prawem poziomów recyklingu, ponownego użycia i odzysku innymi metodami poszczególnych frakcji odpadów może nastąpić także w innych instalacjach, które spełniają wymogi określone prawem, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej nie wykluczają pozaprzetargowych form wyłonienia podmiotu prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów[988].

[986] Zob. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 34.

[987] Zob. J. Jerzmański, *Celowe związki gmin w nowych systemach*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin…,* s. 78-80.

[988] Zob. wyrok KIO z dnia 21 maja 2013 r. (KIO 1092/13). Jak stanowi art. 3a ust. 3 u.u.c.p.g., jedynie do przetargów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 ustawy, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się ustawę Prawo zamówień publicznych. Co więcej, taką możliwość wprost przewidziała ustawa o zmianie u.u.c.p.g. oraz niektórych innych ustaw z dnia 1 lipca 2011 r. Na mocy art. 19 tej ustawy – w przypadku

Zdaniem Krajowej Izby Odwoławczej[989], rozpatrującej odwołania w sprawach dotyczących udzielania zamówień publicznych, w sytuacji, w której zamawiający będzie bezpośrednio realizował zadania związane z zagospodarowaniem odpadów komunalnych, ma możliwość decydowania o tym, do której instalacji te odpady mogą być transportowane. Skonkretyzowanie tego miejsca należy do podmiotu, który ten przewóz zleca, tym bardziej, że transportujący nie jest odpowiedzialny za zagospodarowanie tych odpadów. Gdyby wykonawca został zobowiązany także do zagospodarowania tych odpadów, należałoby wówczas uznać, że ten wybór leży po jego stronie. W sytuacji odmiennej – jak dalej zauważa KIO – trudno wymagać, aby wykonawca miał wpływ w jakimkolwiek zakresie na czynności, które nie są związane z przedmiotem zamówienia[990]. Wskazanie konkretnego miejsca zagospodarowania odpadów jest skutkiem uczynienia przedmiotem zamówienia jedynie usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W związku z tym, że wszyscy wykonawcy usługi obierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i transportowania ich do wskazanej przez zamawiającego instalacji, nie dochodzi w tym przypadku do ograniczenia konkurencji i naruszenia zasady równego traktowania wykonawców[991]. Każdy z wykonawców, który będzie ubiegał się o przedmiotowe zamówienie, będzie zobowiązany wykonać taki sam zakres usługi, niezależnie od tego, czy dysponuje własną instalacją regionalną w danym regionie[992]. Uzasadniając jeden z wyroków[993], Krajowa Izba Odwoławcza wyraźnie podkreśla, że zakres zlecanej usługi – zamówienia publicznego – określa zamawiający i jest to jego suwerenne prawo. Przedmiot zamawianej usługi każdorazowo wynika z potrzeb zamawiającego[994]. Krajowa Izba Odwoławcza stoi na stanowisku, że w odniesieniu do gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę albo można ogłosić przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, albo przetarg na samo odbieranie – gdy z uwagi na odrębne uregulowania gmina jest władna i uprawniona zagospodarować ten strumień odpadów w konkretnej instalacji do przetwarzania odpadów. Wprawdzie generalnie

instalacji wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako zakład zagospodarowania odpadów, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub której budowa albo eksploatacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy, przepisów art. 3a ustawy zmienianej w art. 1 nie stosuje się.

[989] Wyrok KIO z dnia 23 kwietnia 2013 r. (KIO 818/13).

[990] Zob. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 28-31.

[991] Zasada równego traktowania i uczciwej konkurencji pozwala na realizację celów ustawowych, do których w literaturze zalicza się: efektywne i gospodarne dysponowanie środkami publicznymi oraz zapewnienie dostępu do zamówień wszystkim podmiotom zdolnym do ich wykonania (por. M. Stachowiak, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych, Komentarz*, Warszawa 2007, s. 75; E. Norek, *op. cit.*, s. 57; M. Płużyński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 201-202).

[992] Zob. wyrok Krajowej Izby Wykonawczej z dnia 20 maja 2013 r. (KIO 1071/13, OKIA).

[993] Wyrok KIO z dnia 21 maja 2013 r. (KIO 1092/13).

[994] Ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 32 ust. 2 zakazuje jedynie w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić jednorodne zamówienie na części lub zaniżać jego wartość.

ustawa Prawo zamówień publicznych nakazuje[995] stosowanie przez jednostki sektora finansów publicznych przepisów tej ustawy do zamawiania dostaw, usług, robót budowlanych i usług, jednakże z licznymi wyjątkami[996] i wynikającymi z wyłączeń stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, ustalonych w przepisach odrębnych[997]. Ostatecznie więc za słuszną należy uznać argumentację co do celowości takiej interpretacji, że skoro zostały wydatkowane środki publiczne jednostki samorządu terytorialnego, to istnieje możliwość (a niekiedy nawet zobowiązanie) do kierowania strumienia odpadów komunalnych do tejże instalacji. Powyższe rozważania wykazały, że istnieją podstawy prawne, aby przyjąć wskazane wcześniej rozwiązanie prawne.

Jeżeli gmina nie przekaże zadania w powyższym zakresie na rzecz własnego podmiotu, wówczas wybór instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych odbywa się na zasadach konkurencji. Dotyczy to zarówno zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, jak i odpadów zielonych, które należy przekazać do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. W przypadku funkcjonowania w danym regionie kilku tego rodzaju instalacji zapewniona jest konkurencyjność pomiędzy instalacjami. Takie rozwiązanie należy uznać za uzasadnione ze względu na efektywność ekonomiczną systemu. Jeżeli jest jedna tego typu instalacja w regionie, dochodzi do ukształtowania się monopolu w obszarze zagospodarowania (przetwarzania) zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych, co rodzi ryzyko wzrostu cen za tę usługę[998]. W przypadku selektywnie zebranych odpadów podmioty odbierające odpady komunalne są zobowiązane do postępowania zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. Dodatkowo w przypadku gminy i innych gminnych osób prawnych, czyli spółki gminnej, konieczne jest zastosowanie procedury zamówień publicznych. Bez postępowania konkurencyjnego odpady komunalne pochodzące z selektywnego zbierania mogą zostać przekazane do przetwarzania (odzysku i unieszkodliwienia) tylko wtedy, gdy wartość zamówienia nie przekroczy 30 000 euro[999]. Powyżej tej wartości konieczne jest przeprowadzenie postępowania konkurencyjnego. Odmiennym rozwiązaniem jest wykorzystanie potencjału i doświadczenia podmiotów prywatnych, niepowiązanych z gminą, i powierzenie im w postępowaniu konkurencyjnym zagospodarowania odpadów komunalnych. Takie rozwiązanie jest możliwe w przypadku zorganizowania przez gminę przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Podsumowując, z powyższych rozważań wynika, że samodzielność majątkowa (gospodarcza) gminy w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi nie ma

[995] Zob. art. 4 u.p.z.p.
[996] Ustanowionymi w art. 4 u.p.z.p.
[997] Wyrok KIO z dnia 21 maja 2013 r. (KIO 1092/13, OKIA).
[998] Zob. L. Kieres, *Gospodarka komunalna*…, s. 71; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 329.
[999] Zob. art. 4 pkt 8 u.p.z.p.

charakteru absolutnego, lecz podlega ograniczeniom. Można mówić w tym przypadku jedynie o samodzielności względnej[1000]. W rozpatrywanym zakresie (dotyczącym wykonywania działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów) obowiązują ograniczenia w dysponowaniu mieniem komunalnym, wynikające z ogólnych zasad zarządzania mieniem komunalnym i jego ochrony. Dodatkowo gmina jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą oraz powiązana z nią spółka gminna napotykają ograniczenia, które charakteryzują się pewną specyfiką wynikającą z przepisów szczególnych prawa materialnego. Źródłem ograniczeń w analizowanym przypadku są przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazujące na konieczność udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. W przypadku gdy rada gminy w drodze uchwały postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany zorganizować przetarg w przedmiotowym zakresie. Z kolei w myśl przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powierzenie tego zadania przez gminę na rzecz własnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej jest możliwe po spełnieniu łącznie dwóch przesłanek: po pierwsze taka jednostka musiałaby zostać przekształcona w spółkę z udziałem gminy, po drugie – spółka z udziałem gminy musiałaby skutecznie ubiegać się o zamówienie publiczne organizowane przez gminę. Obecnie normy krajowego prawa publicznego, umożliwiające zastosowanie przez gminę zamówienia *in-house*[1001], likwidują w znacznym stopniu barierę ograniczającą prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych przez spółkę gminną. Dotychczasowe rozwiązanie zapewniało zachowanie konkurencji. Takiego ograniczenia nie napotykaliśmy w obszarze zagospodarowania odpadów komunalnych.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że sytuację prawną gminy jako podmiotu zarządzającego mieniem komunalnym w zakresie gospodarowania odpadami

[1000] Z. Niewiadomski, W. Grzelak, *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 50.

[1001] Polski ustawodawca umożliwił zatem gminie możliwość korzystania z instrumentów, które oferuje prawo unijne zamówień publicznych. Dotychczasowe rozwiązanie prawne przyjęte w badanym obszarze odbiegało od linii orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które podkreśla uprawnienia władzy publicznej do wypełniania ciążących na niej w interesie publicznym zadań własnymi środkami o charakterze administracyjnym, technicznym lub innym, bez potrzeby zwracania się do jednostek zewnętrznych nienależących do jej służb. Zdaniem TS jednostka samorządu terytorialnego może nie stosować przepisów o zamówieniu publicznym wtedy, gdy zawiera umowę z podmiotem, nad którym sprawuje kontrolę, podobną do tej, jaką sprawuje nad własnymi wydziałami, natomiast podmiot ten wykonuje większą część swych działań na rzecz tej jednostki bądź jednostek samorządu terytorialnego – doktryna zamówienia *in-house* (por. M. Kania, *Zamówienia publiczne*…, s. 34-35).

komunalnymi w znacznej mierze determinuje zasada samodzielności, ale i zasada ograniczeń w sferze dysponowania mieniem. Ograniczenia te wynikają z postanowień rangi ustawy. Ich źródłem jest również prawo miejscowe stanowione przez sejmik województwa, które istotnie wpływa na samodzielność samorządu gminnego w wykonywaniu ustawy. Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami staje się mechanizmem interwencyjno-kontrolnym wobec gminy, gdyż decyduje o przyznaniu lub utracie uprawnień w zakresie przyjmowania odpadów zmieszanych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, przeznaczonych do składowania. Nadając danej instalacji status „instalacji regionalnej", sejmik województwa dysponuje władzą autorytarną i dyskrecjonalną, nie ma bowiem obowiązku uznania instalacji za regionalną. Dla podmiotu prowadzącego daną instalację ma to natomiast znaczenie w gruncie rzeczy podstawowe, zapewnia bowiem dopływ odpadów do tej instalacji[1002]. Fakt, że gmina jest zależna od organów samorządu województwa, osłabia przymiot samodzielności w sferze zarządzania mieniem komunalnymi w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Co do zasady komunalne osoby prawne jako wykonawcy zadań publicznych o charakterze własnym i obowiązkowym nie są zależne od innych organów państwowych. Dotyczy to w szczególności sfery dominium związanej z wykonywaniem działalności gospodarczej i zarządzaniem (gospodarowaniem) mieniem publicznym. Powoduje to wzmocnienie pozycji województwa samorządowego w stosunku do gmin funkcjonujących na jego obszarze.

Gmina jako podmiot zarządzający mieniem komunalnym w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi pozostaje nadal przede wszystkim podmiotem publicznym odpowiedzialnym za realizację zadania własnego. Jak zauważa A. Szafrański[1003], instrumentalny charakter własności publicznej (własność publiczna jako środek realizacji zadań publicznych) oraz nakaz jej szczególnej ochrony stanowią uzasadnienie dla wyróżnienia grupy podmiotów publicznych prowadzących działalność gospodarczą. Na nich bowiem powinien spoczywać obowiązek szczególnej staranności w gospodarowaniu majątkiem publicznym oraz realizacja interesu publicznego. Sytuacja prawna gminy różni się zatem w sposób zasadniczy od sytuacji podmiotów prywatnych działających w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Gmina i inne gminne osoby prawne są zobowiązane realizować potrzeby jednostki samorządu terytorialnego. W analizowanym obszarze sprowadza się to głównie do zaspokojenia potrzeb wspólnoty w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych polegających na odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych. W dziedzinie zarządu mieniem komunalnym w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi uwidacznia się bardzo wyraźnie zasada prawa publicznego, że

[1002] Por. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi*…, s. 101.
[1003] A. Szafrański, *op. cit.*, s. 83.

czynności prawne i inne działania organów gminy powinny być zgodne nie tylko z normami prawa prywatnego, ale także odpowiednimi normami prawa publicznego[1004]. Pogląd ten uzasadniają zwłaszcza przepisy Konstytucji RP[1005]. Oznacza to w szczególności, że zasady prawa prywatnego, takie jak swoboda umów i wolność wykonywania praw majątkowych, podlegają ograniczeniom w tych stosunkach prywatnoprawnych, których uczestnikiem jest podmiot publiczny. Biorąc po uwagę powszechny charakter norm prawa publicznego (np. konieczność stosowania procedur zamówień publicznych), należy stwierdzić, że realizacja wskazanej zasady w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi wpływa w zasadniczy sposób na sytuację prawną gminy jako podmiotu tych stosunków. Monopol organizacji przez gminę usług odbierania odpadów komunalnych i konieczność ubiegania się o zamówienie publiczne w drodze przetargu stanowi także istotną barierę dla podmiotów prywatnych prowadzanych działalność w powyższym zakresie.

2. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę

Zanim zostaną omówione szczegółowo kwestie dotyczące dopuszczalnych formy prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wskazać należy na ogólne zasady dotyczące omawianego zagadnienia, obowiązujące w wykonywaniu gospodarki komunalnej. Dokonanie tych ustaleń będzie pomocne dla dalszych rozważań, których celem będzie wykazanie znamiennych cech regulacji przyjętych w analizowanym obszarze czy specyfiki ograniczeń, jakie napotyka gmina w zakresie wyboru form prowadzenia działalności gospodarczej.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że co do zasady jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje swoboda decydowania o formach organizacyjnych wykonywania gospodarki komunalnej[1006]. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym gmina w celu wykonywania zadań może tworzyć własne jednostki organizacyjne,

[1004] Oznacza to, że gmina jest związana w swej działalności przepisami prawa. Nie jest możliwe tolerowanie czy akceptowanie sytuacji podejmowania przez nią działań poza sytuacjami wyznaczonymi w powszechnie obowiązującym porządku prawnym (zob. F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy badawcze)*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1973, s. 95 i n.; W. Sokołowicz*, Rzeczypospolita Polska – demokratyczne państwo prawne*, „Państwo i Prawo" 1990, z. 4, s. 24 i n.; L. Kieres, *Podstawowe zasady…*, s. 35.

[1005] Przede wszystkim jej artykuł 7.

[1006] Jak powszechnie wiadomo, z przepisów prawa mogą wynikać pewne ograniczenia tej swobody, a szczególne znaczenie mają tu regulacje ustawy o gospodarce komunalnej – o czym wzmiankowano wcześniej – a mianowicie postanowienie tej ustawy, zgodnie z którym „gospodarka komunalna może być prowadzona w szczególności w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego". Jego literalne brzmienie może sugerować generalną zasadę nieograniczonej swobody wyboru form prawnych wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarki komunalnej. Oznaczałoby to, że jednostki samorządu terytorialnego, a zatem i gmina, mogą posługiwać się praktycznie wszystkimi organizacyjnymi formami działania, które wynikają z obowiązującego porządku prawnego (C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 33). Por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 158-182; L. Kieres, *Formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski,

a także zawierać umowy z innymi podmiotami[1007]. Formy prowadzenia gospodarki komunalnej określa ustawa o gospodarce komunalnej[1008].

W tym miejscu należy wskazać na podnoszoną w orzecznictwie TK tezę, że realizacja zadań użyteczności publicznej może odbywać się „w różnych formach organizacyjnych"[1009]. Jednocześnie podkreśla się w literaturze, że definiowanie form organizacyjnoprawnych działalności jednostek samorządu terytorialnego w sferze zadań o charakterze użyteczności publicznej w treści ustawy o gospodarce komunalnej koresponduje bezpośrednio z dopuszczalnymi formami prowadzenia gospodarki komunalnej[1010]. Pojawia się w doktrynie pogląd, że „wybór form prawnych nie jest ograniczony jedynie do formy samorządowego zakładu budżetowego i spółek prawa handlowego, na co wskazuje zwrot «w szczególności». Takie sformułowanie wskazuje na istnienie otwartego katalogu dopuszczalnych form prawnych wykonywania działalności gospodarczej. Można przyjąć, że samorządowy zakład budżetowy i spółki prawa handlowego są jedynie preferowane przez ustawodawcę, ale nie wyklucza on zastosowania innych form zarządu publicznoprawnego, jak również prywatnoprawnego"[1011]. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, należy przyjąć, że dopuszczalne są też inne formy organizacyjno-prawne wykonywania działalności gospodarczej[1012]. Tak jak już wcześniej wzmiankowano, działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. W tym przypad-

A. Wróbel, (red.), *op. cit.*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 97-117. Zob. też rozważania w rozdziale I dysertacji w przedmiotowym zakresie.

[1007] Zob. art. 9 ust. 1 u.s.g.

[1008] Zob. L. Kieres, *Formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*…, s. 97-117.

[1009] Uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r., W 8/96, nr 1, poz. 14.

[1010] Zespół Radców Prawnych w Krakowie, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Potrzeba wykładni,* „Wspólnota" 1997, t. 30.

[1011] M. Kalisiak, W. Paluch, *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zielona Góra 2000, s. 109 i n. Zdaniem autorów fakt, że ustawodawca wskazał na formę zakładu budżetowego i poświęcił jej rozdział II ustawy, prowadzi do wniosku, że jest to forma preferowana (*ibidem*, s. 120). Z kolei w przypadku form organizacyjnoprawnych wykonywania gospodarki komunalnej pozostających w zarządzie prywatnoprawnym ustawodawca preferuje spółki handlowe, na co wskazuje art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (*ibidem*, s. 133), jak też to, że „ustawa o gospodarce komunalnej określa, jakie formy organizacyjnoprawne mogą znaleźć zastosowanie do wykonywania tych zadań w sferze działalności użyteczności publicznej, a jakie i na jakich warunkach poza tą sferą, wskazując jako preferowane samorządowy zakład budżetowy i spółki prawa handlowego. Wskazując formy preferowane, nie wyklucza zastosowania innych" (*ibidem*, s. 162).

[1012] Zwrot „w szczególności" oznacza przykładowe wskazanie określonych form prawnych. Innym słowy, katalog dopuszczalnych form prawnych wykonywania działalności ma charakter otwarty. Należy zauważyć, że oprócz samorządowego zakładu budżetowego ustawodawca posłużył się pojęciem „spółek prawa handlowego". Oznacza to, że dotyczy to wszystkich typów spółek, zdefiniowanych w kodeksie spółek handlowych. Postanowienia ustawy należy brać pod uwagę przy rozstrzyganiu dopuszczalnych form wykonywania działalności gospodarczej gminy. Rozważając tę kwestię, należy odnieść się również do uregulowań zawartych w innych aktach normatywnych, tj. ustawie o finansach publicznych, które dopuszczają możliwość realizacji enumeratywnie wymienionych zadań własnych gminy w formie samorządowego zakładu budżetowego (P. Kryczko, *Gminna gospodarka finansowa…*, s. 731-732).

ku ustawodawca wprowadza regulację o charakterze negatywnym[1013]. Tym samym należy uznać, że w sferze zadań o charakterze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać formę prawną samorządowego zakładu budżetowego[1014]. W piśmiennictwie zauważa się, że żadna z form zarządu publicznoprawnego nie jest wykluczona[1015]. Mając na uwadze postanowienia ustawy o gospodarce komunalnej[1016], podkreśla się jednocześnie, że jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej mogą wykorzystywać i tworzyć wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjne, w tym zarówno formy przewidziane przepisami ustawy o finansach publicznych, jak i inne[1017]. Postanowienia ustawy o gospodarce komunalnej wskazują na możliwość dysponowania formami prawnymi spółek handlowych, nie precyzują jednak ani dozwolonych typów tych spółek, ani nie określają dziedziny, w jakiej mają funkcjonować. Analizując postanowienia ustawy o gospodarce komunalnej, należy wnioskować, że w dziedzinie zadań o charakterze użyteczności publicznej gminy (ale też powiaty i województwa) mogą wykorzystywać jedynie formy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej. Tym samym należy odrzucić pogląd o dopuszczalności tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego pozostałych typów spółek handlowych w zakresie użyteczności publicznej[1018],

[1013] C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 33; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 351.

[1014] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 351.

[1015] C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 34.

[1016] Zob. art. 7 u.g.k.

[1017] C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej…,* s. 33. Skoro poza sferą użyteczności publicznej gmina i powiat nie mogą dysponować formą samorządowego zakładu budżetowego, to można wywieść – *a contrario* – regulację, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego, w tym także powiaty w sferze zadań użyteczności publicznej mogą wykorzystywać „inne" formy prawne z zakresu jednostek sektora finansów publicznych. W świetle ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać tylko formę prawną jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych. (S. Czarnow, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu…*, s. 40; S. Czarnow, *Działalność gospodarcza samorządu a gospodarka komunalna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2008, t. 1, s. 18 i n.).

[1018] Zob. art. 9 ust. 2 u.g.k. Regulacja art. 9 ust. 2 u.g.k. ma charakter szczególny w stosunku do postanowień art. 9 ust. 1 art. 10 u.g.k. Związana jest ona z konstrukcją partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 9 ust. 1 i art. 10 mają charakter ogólny) i może znaleźć swoje zastosowanie w sferze zadań o charakterze użyteczności publicznej, jak też poza nią. Rozpatrywany przepis u.g.k. odnosi się do postawienia art. 14 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w świetle którego „umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem". Wykluczona jest tym samym możliwość uczestniczenia jednostek samorządu terytorialnego w spółkach, powodujących konieczność ponoszenia przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności całym majątkiem. W związku z tym, że w przypadku spółki jawnej każdy ze wspólników ponosi odpowiedzialność całym majątkiem, ustawodawca nie przewidział możliwości wykorzystania tej formy prawnej. W rozpatrywanym przypadku dopuszcza się wyłącznie formę spółek handlowych, przy czym zawęża się kategorie spółek wyłącznie do spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki komandytowej oraz komandytowo-akcyjnej. Z kolei konfrontacja art. 10 z postanowieniami art. 9 prowadzi do kolejnego wniosku, że poza sferą użyteczności publicznej (działalność

z zastrzeżeniem instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, dającej możliwość dysponowania również formą spółki komandytowej oraz komandytowo-akcyjnej. Jeśli chodzi o zarząd prywatnoprawny, obok spółek handlowych jednostka samorządu terytorialnego może uczestniczyć w spółdzielniach i fundacjach[1019]. Teoretycznie gmina może być wspólnikiem spółki cywilnej. Ta forma, podobnie jak osobowe spółki prawa handlowego, wydaje się mało przydatna do wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego. Samorządowymi osobami prawnymi są „stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin z powiatami i województwami, stowarzyszenia powiatów i województw"[1020]. Co do ogólnej zasady, postanowienia ustawy o gospodarce komunalnej wskazują na możliwość korzystania z dwóch różnych kategorii prawnych, tj. jednostek sektora finansów publicznych oraz form prawa prywatnego. W istocie istnieje prawo wyboru porządku prawnego, na podstawie i w ramach którego gmina będzie podejmowała działania dotyczące realizacji określonego zadania publicznego. Swoboda ta odnosi się do wyboru sposobu jego wykonania[1021].

Z powyższych ustaleń wynika, że gminie jako jednostce samorządu terytorialnego przysługuje samodzielność decydowania o formach organizacyjnych wykonywania gospodarki komunalnej[1022]. Podkreślić należy jednak fakt, że przepisy szczególne mogą wyłączyć możliwości wykorzystania określonej formy organizacyjnej[1023]. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi regulacją szczególną są postanowienia ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepisy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odróżnia pojęcie przedsiębiorcy od gminnej jednostki organizacyjnej[1024]. Zastosowany przez ustawodawcę wyraźny podział pozwala przyjąć tezę, że ustawodawca za gminną jednostkę organizacyjną rozumie jednostki nieposiadające osobowości prawnej, czyli samorządowe zakłady budżetowe i jednostki organizacyjne. Ustawodawca zakłada zatem możliwość prowadzenia

komercyjna) działalność jednostek samorządu terytorialnego może przyjmować formy spółek prawa handlowego właściwe dla spółek kapitałowych oraz spółek osobowych (z wyłączeniem spółki partnerskiej, o czym przesądza jej status osobowy, wyznaczony przez przedmiot działalności spółki i jej wspólników (L. Kieres, *Formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*…, s. 107).

[1019] Zob. L. Kieres, *Formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*…, s. 112-116. Por. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze…,* 2005, s. 284.

[1020] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 49.

[1021] C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej*, s. 33.

[1022] C. Banasiński, [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Walz, K. Pawłowicz, D. Szafrański, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003, s. 168.

[1023] *Ibidem*, s. 169.

[1024] Właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat na rzecz gminy za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wykonując obowiązek, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 – przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.

działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminną jednostkę organizacyjną[1025]. Tak jak wykazały wcześniejsze rozważania, cecha gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jaką jest wybór podmiotu prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w formie zamówienia publicznego, wyklucza samorządowy zakład budżetowy jako formę prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Jak już wcześniej wzmiankowano, powierzenie tego zadania przez gminę na rzecz własnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej jest możliwe po spełnieniu łącznie dwóch przesłanek: po pierwsze – taka jednostka musiałaby zostać przekształcona w spółkę z udziałem gminy, po drugie – spółka z udziałem gminy musiałaby skutecznie ubiegać się o zamówienie publiczne. Na tym etapie odbywa się konkurencja z innymi podmiotami rynkowymi, a wygrywa ten podmiot, którego oferta zostanie uznana przez gminę za najkorzystniejszą. Obecnie regulacje ustawowe wyraźnie wskazują jednak na możliwość udzielenia zamówienia publicznego *in-house* spółce gminnej[1026]. Może to być spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna[1027]. Gmina może tę spółkę utworzyć lub do niej przystąpić. Sytuacja ta dotyczy również spółki gminnej, która funkcjonowała dotychczas na rynku usług odbierania odpadów komunalnych.

Ponadto ustawodawca wprowadza ograniczenie podmiotowe w prowadzeniu gminnego składowiska odpadów[1028]. Zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów[1029]

[1025] Tak jak już wcześniej wzmiankowano, podstawą utworzenia tej jednostki jest ustawa o finansach publicznych Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o finansach publicznych zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Zgodnie z przepisami prawa finansowego zakład budżetowy przekazane mu przez gminę zadania wykonuje odpłatnie, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, przy czym dopuszcza się możliwość otrzymania dotacji przedmiotowej z budżetu gminy. Obowiązuje zasada, że dotacja przedmiotowa dla zakładu budżetowego nie może przekroczyć 50% kosztów jego działalności. A zatem dochodem gminnej jednostki organizacyjnej o statusie samorządowego zakładu budżetowego mogą być płatności za odbieranie odpadów komunalnych i ich zagospodarowanie uiszczane przez właścicieli nieruchomości za świadczenie usługi w powyższym zakresie. Dodatkowym źródłem dochodów może być również zapewnienie właścicielom nieruchomości pojemników do zbierania odpadów komunalnych, w które właściciele nieruchomości mają wyposażyć swoje nieruchomości.

[1026] Należy nadmienić, że w doktrynie pojawia się problem zaliczenia danego podmiotu do kategorii gminnych osób prawnych. Co do zasady spółkę uznaje się za gminną, gdy gmina posiada w niej 100% udziału i taki też pogląd zostanie przyjęty na potrzeby niniejszych rozważań (por. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny*, Warszawa 1998, s. 8; J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 88; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 85; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, s. 178-179.

[1027] Zob. art. 9 ust. 1 u.g.k.

[1028] Zob. art. 136 u.o. Zgodnie z art. 243 u.o. w przypadku, gdy w dniu wejścia w życie tej ustawy składowiskiem zarządza gminna jednostka sektora finansów publicznych, gmina jest zobowiązana dostosować się do wymagań, o których mowa w art. 136 w terminie roku od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

[1029] Ustawa nie zdefiniowała pojęcia „zarządzający składowiskiem". Z przepisów wynika, że jest to podmiot posiadający tytuł prawny do całej nieruchomości, na której znajduje się składowisko odpadów

nie może być jednostka sektora finansów publicznych. Gmina może utworzyć podmiot niebędący taką jednostką w celu prowadzenia gminnego składowiska odpadów lub powierzyć wykonywanie praw i obowiązków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Jedną z przesłanek wskazanej regulacji jest wypełnienie przez zarządzającego składowiskiem obowiązku polegającego na utworzeniu funduszu rekultywacyjnego[1030]. Z punktu widzenia przepisów o finansach publicznych status jednostki sektora finansów publicznych uniemożliwia wypełnienie przedmiotowego obowiązku.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że ogólna zasada wskazująca na swobodę decydowania o formach organizacyjnych wykonywania gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi podlega istotnemu ograniczeniu. Przewidziany przez ustawodawcę krajowego katalog form prawnych prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych został istotnie zawężony. O takim rozwiązaniu przesądził ustawodawca krajowy. Brak jest możliwości świadczenia usługi odbierania odpadów komunalnych przez samorządowy zakład budżetowy od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ustawodawca krajowy przywrócił natomiast gminie możliwość korzystania z instrumentów, które oferuje prawo unijne zamówień publicznych, uprawniające władzę publiczną do wypełniania ciążących na niej w interesie publicznym zadań własnych własnymi jednostkami organizacyjnymi. Spółce gminnej może być udzielone zamówienie *in-house* w zakresie odbierania odpadów komunalnych albo odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych – w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, spółka komunalna może świadczyć usługę tylko wtedy, gdy zostanie wyłoniona w drodze przetargu.

Należy jednak podkreślić, że co do zasady w wykonywaniu gospodarki komunalnej jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje możliwość korzystania z dwóch różnych form organizacyjnych, zarówno jednostek sektora finansów publicznych, jak i form prawa prywatnego. W określonej sytuacji, gdy gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do realizacji konkretnego zadania, swoboda wyboru form prawnych wykonywania działalności gospodarczej dotyczy obu wskazanych powyżej porządków prawnych. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi obejmującym

wraz ze wszystkim instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska w okresie obejmującym fazę eksploatacyjną i poeksploatacyjną. Ustawodawca nie wyjaśnia także pojęcia „gminne składowisko", co rodzi problemy w praktyce w egzekwowaniu wskazanej regulacji prawnej (zob. szerzej na ten temat: M. Górski, *Nowe regulacje prawne…*, s. 75-76).

[1030] Zob. art. 137 ust. 1-7 u.o.

odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wskazana reguła napotyka opisane powyżej ograniczenia. Takie rozwiązanie jest następstwem przyjętego przez ustawodawcę krajowego obowiązku wyłonienia wykonawcy usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych wyłącznie w formie zamówienia publicznego (przetargu). Samorządowe zakłady budżetowe mogą więc prowadzić działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych jedynie w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych pod warunkiem, że gmina nie obejmuje tych nieruchomości gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Jeśli tak się nie stanie, obowiązują wówczas, tak jak dotychczas, zasady wolnego rynku odbierania odpadów komunalnych i uprawnioną formą prowadzenia działalności obok podmiotów prywatnych jest także gminna jednostka organizacyjna.

3. Obowiązki i uprawnienia gminy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą

Przedsiębiorca podejmujący i wykonujący działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym powiązany z gminą, lub gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, są zobowiązane do spełnienia warunków wykonywania tej działalności, przy czym dotyczą one dwóch obszarów. Pierwszy z nich obejmuje odbieranie odpadów komunalnych, a drugi prowadzenie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych[1031]. I tak określone obowiązki przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych wynikają z faktu zakwalifikowania tej działalności do działalności regulowanej[1032]. Każdy przedsiębiorca, w tym gminna osoba prawna jako podmiot świadczący usługi w powyższym zakresie, jest zobowiązany uzyskać wpis do rejestru działalności regulowanej, prowadzonego przez organ wykonawczy gminy[1033]. Kwestie te zostały szczegółowo omówione w części dotyczącej reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych. W tym miejscu należy jedynie jeszcze raz podkreślić, że przesłanką podjęcia tego rodzaju działalności jest spełnienie szczególnych warunków wskazanych w przepisach prawa[1034]. Ponadto istotna grupa obowiązków podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest związana z funkcjonowaniem na terenie

[1031] Zob. M. Górski, *Obowiązki podmiotów świadczących usługi odbioru odpadów*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin*…, s. 251-252.

[1032] Stopień ingerencji ustawodawcy, a w konsekwencji także organów władzy publicznej, jest większy niż przy działalności wolnej niebędącej działalnością regulowaną. Z tego też powodu jest to działalność, która podlega kontroli w większym stopniu niż działalność nieregulowana. Zob. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 278-294.

[1033] Zob. art. 9c u.u.c.p.g. Zob. szerzej na temat obowiązku uzyskania przez przedsiębiorcę wpisu do rejestru: M. Górski, *Obowiązki podmiotów*…, s. 252-265.

[1034] O których mowa w szczególności w rozdziale 4a „Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych", a częściowo w rozdziale 3a „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę" u.u.c.p.g.

gminy selektywnego zbierania odpadów. W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych spółka gminna lub gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej przyjmuje jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę[1035]. Podmiot prowadzący działalność w powyższym zakresie nie może odmówić odebrania odpadów komunalnych. Wskazany obowiązek ma charakter organizacyjno-informacyjny. Zakazuje się także mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odebranymi od właścicieli nieruchomości[1036]. Kolejnym obowiązkiem podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą jest osiągnięcie określonych w przepisach prawa[1037] poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach prawa. Adresatem tego obowiązku jest jedynie podmiot prowadzący działalność gospodarczą, który nie został wybrany w drodze przetargu ani nie świadczy usługi na podstawie umowy z gminą. Taki podmiot jest także zobowiązany do przekazania właścicielowi nieruchomości, od którego odbiera odpady komunalne, rachunek, w którym są wyszczególnione koszty odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych[1038].

Jak każdy inny przedsiębiorca, spółka gminna może świadczyć usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych dopiero po tym, jak zostanie jej udzielone zamówienie publiczne. Ubiegając się o udzielenie zamówienia na realizację usługi odbierania odpadów komunalnych lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, spółka gminna podlega ocenie pod kątem spełnienia warunków prowadzenia działalności w powyższym zakresie. Konieczne jest posiadanie przez nią uprawnień do wykonywania wskazanej działalności[1039], posiadanie wiedzy i doświadczenia, dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym[1040] oraz osobami zdolnymi do wykonywania zamówienia. Podobnie sytuacja ekonomiczna i finansowa spółki

[1035] Gmina jest zobowiązana naliczyć takiemu właścicielowi wyższą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W konsekwencji pozostali mieszkańcy wspólnoty czy spółdzielni będą ponosić odpowiedzialność administracyjną i finansową za nienależyte działanie choćby jednego mieszkańca.

[1036] Zob. art. 9e ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, s. 288-290.

[1037] Zob. art. 3b ust. 2 i art. 3c ust 2 u.u.c.p.g. Zob. na temat obowiązków związanych ze świadczeniem usługi odbioru odpadów M. Górski, *Obowiązki podmiotów*…, s. 265.

[1038] Zob. art. 9h u.u.c.p.g. M. Górski, *Obowiązki podmiotów*..., s. 266.

[1039] Warunkiem ubiegania się o zamówienie jest posiadanie przez spółkę gminną: wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie objętym przedmiotem zamówienia, prowadzonego przez organ wykonawczy gminy, wpisu do rejestru zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (zgodnie z art. 7 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym), a także posiadanie przez cały okres trwania umowy zezwolenia na zbieranie, transport i przewarzanie odpadów komunalnych, objętych zakresem zamówienia, zgodnie z ustawą o odpadach.

[1040] Chodzi o zapewnienie przynajmniej minimalnej ilości i rodzajów pojazdów wymaganych przez Zamawiającego (potencjał techniczny) oraz o spełnienie wymagań w zakresie posiadania i wyposażenia bazy transportowej.

gminnej musi spełniać wymagania określone w tym zakresie przez gminę jako zamawiającego[1041]. Spółka komunalna jako uczestnik postępowania przetargowego jest natomiast zobowiązana złożyć wraz z ofertą: oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu[1042], oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia z postępowania[1043], aktualne zaświadczenie potwierdzające, że jako potencjalny wykonawca nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne. W świetle powyższego, sytuacja prawna spółki gminnej nie różni się w żaden sposób od sytuacji innych przedsiębiorców biorących udział w postępowaniu przetargowym.

Należy podkreślić, że podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w tym również spółka gminna, jest zobowiązana do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji przetwarzania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. Jej obowiązkiem jest także przekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów[1044].

W związku z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1045] spółka gminna jako przedsiębiorca nie jest zobowiązana udokumentować gotowości przyjęcia odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Obowiązujące prawo nie zawiera upoważnienia do prowadzenia sortowania lub kompostowania odpadów w instalacjach, do których przedsiębiorca posiada tytuł prawny[1046]. Skreślony został także obowiązek dotyczący odbierania wszystkich selektywnie zbieranych odpadów. Trudno znaleźć uzasadnienie dla przyjęcia przez ustawodawcę tego typu rozwiązań prawnych. Wskazane powyżej regulacje to tylko przykłady zmian, jakie ustawodawca wprowadził w związku z wdrożeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nadal natomiast obowiązuje ogólna zasada, że warunki prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych określa ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a obowiązki przedsiębiorcy dotyczące prowadzenia działalności w zakresie zbierania, transportu, przetwarzania odpadów ustawodawca reguluje w ustawie o odpadach[1047].

Wskazać należy także na obowiązki gminnej spółki gminnej świadczącej usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych w przypadku zakończenia prowadzonej

[1041] Określenie takich warunków udziału w postępowaniu wydaje się w pełni uzasadnione. Dotyczą one w szczególności środków finansowych i zdolności kredytowej, a także średniego rocznego przychodu.

[1042] O którym mowa w art. 22 ust. 1 u.p.z.p. Zob. M. Kania, *Zamówienia publiczne…,* s. 22.

[1043] Na podstawie przepisu art. 24 ust. 1 u.p.z.p. Zob. M. Kania, *Zamówienia publiczne…*, s. 26.

[1044] Zob. art. 9e ust. 1 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 288-290.

[1045] W art. 8 tejże ustawy został uchylony ust. 2, 2b, i 4.

[1046] Brak w tym zakresie spójności z regulacjami ustawy o odpadach.

[1047] Dla określenia obowiązków przedsiębiorców prowadzących działalność w powyższym zakresie ustawodawca posługuje się czasami pojęciem „posiadacz" lub „wytwórca".

przez nią tej działalności. Jest ona wówczas zobowiązana do złożenia do organu wykonawczego gminy w terminie 14 dni od dnia zaprzestania działalności wniosku o wykreślenie z rejestru[1048]. Przyczyny wykreślenia z rejestru zostały zawarte zarówno w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej[1049], jak również w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1050].

W odróżnieniu do omówionego powyżej obszaru odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości regulacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w niewielkim zakresie odnoszą się do obowiązków podmiotu prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych. Ustawodawca zawiera je w zaledwie dwóch przepisach wskazanej ustawy[1051]. I tak: „Prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest zobowiązany zawrzeć umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych, ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które to podmioty wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi. Obowiązek zawarcia umowy jest przejawem ograniczenia samodzielności w imię ochrony interesu publicznego. W przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianej do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanej w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Prowadzący instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, która została wskazana jako instalacja zastępcza, jest obowiązany przyjąć przekazywane do tej instalacji odpady. Obowiązek ten wiąże prowadzącego instalację zastępczą, pod warunkiem wystąpienia awarii regionalnej instalacji". Ponadto „prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest zobowiązany, na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przedstawić kalkulację kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, w terminie siedmiu dni od dnia złożenia takiego wniosku". Wskazany obowiązek jest zatem realizowany dopiero po złożeniu przez gminę stosownego wniosku. Zbieranie informacji przez gminę w powyższym zakresie znajduje swoje ekonomiczne i prawne uzasadnienie. Koszty

[1048] Zob. art. 9i u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 293.

[1049] Zob. art. 71 ust. 1 u.u.c.p.g.

[1050] Zob. art. 9j u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012 s. 293-298.

[1051] Zob. art. 9l i 9m u.u.c.p.g. Wynika to z uregulowania obowiązków wytwórców odpadów w ustawie o odpadach, w szczególności dotyczących uzyskania zezwolenia na wytarzanie i przewarzanie odpadów. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku...*, 2012, s. 299-301.

zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania stanowią istotny element opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, którą ustala rada gminy, a do uiszczenia której są zobowiązani właściciele nieruchomości.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że obowiązki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą odnoszą się do dwóch obszarów: pierwszy z nich obejmuje odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, drugi – prowadzenie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Ograniczenia, jakie napotykają podmioty prowadzące działalność gospodarczą w powyższym zakresie, mają na celu zapewnienie wysokiego standardu usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Charakter tych ograniczeń jest specyficzny, gdyż związane są one m.in. z obowiązkiem przestrzegania zasad postępowania z odpadami, w tym selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przesłanką do ustanowienia tych ograniczeń jest przede wszystkim ochrona zdrowia i życia oraz ochrona środowiska. Pojawiają się w analizowanym obszarze także bariery wynikające z wymogu zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych w regionie gospodarki odpadami komunalnymi. Wskazać należy także na obowiązek uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych czy uzyskania stosownego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania i przetwarzania odpadów. Spółka gminna jest zobowiązana w pełni realizować obowiązki w powyższym zakresie jak każdy inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Niewątpliwie prawa i obowiązki ich dotyczące w istotny sposób kształtują system gospodarowania odpadami komunalnymi.

II. Gmina jako właściciel nieruchomości

Gmina jako właściciel nieruchomości występuje w obrocie prawnym jako podmiot stosunków cywilnoprawnych, a jednocześnie jest wytwórcą (posiadaczem) odpadów, na którym ciążą obowiązki wynikające z posiadania nieruchomości. Rozważając sytuację prawną gminy jako właściciela nieruchomości, należy odnieść się do pojęcia właściciela nieruchomości w brzmieniu przepisów[1052] ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1053]. Wskazana ustawa zawiera definicję legalną właściciela nieruchomości,

[1052] Zob. art. 2 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 2 ust. 3 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2006, s. 81-83.

[1053] Definicja właściciela nieruchomości zawarta w u.u.c.p.g. jest odmienna od definicji przyjętej w prawie cywilnym. Stanowi więc wyjątek od zasad ogólnie przyjętych w tym zakresie. Jej stosowanie rodzi problemy. Sytuacji nie ułatwia brak orzecznictwa z uwagi na stosunkowo krótki okres obowiązywania nowej ustawy. Zob. szerzej na ten temat: A. Modrzejewski, *Właściciel nieruchomości w świetle znowelizowanej ustawy*

zgodnie z którą przez właścicieli rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Pojęcie to ma więc szerszy charakter. Obejmuje swym zakresem także te podmioty, którym przysługują inne prawa do rzeczy niż prawo własności, a nawet takie podmioty, którym nie przysługują żadne prawa do rzeczy, a które tą rzeczą faktycznie władają lub zarządzają. I tak właścicielem nieruchomości w ścisłym tego słowa znaczeniu jest każdy podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe w znaczeniu podmiotowym[1054]. Pojęcie właściciela w szerszym znaczeniu obejmuje także użytkownika wieczystego[1055]. Za właściciela nieruchomości uznany został także użytkownik[1056]. W definicji ustawodawca wskazał również na współwłaścicieli[1057] oraz na osobę, która faktycznie włada nieruchomością, niezależnie od tego, czy przysługuje jej jakikolwiek tytuł prawny do nieruchomości[1058]. I wreszcie właścicielami nieruchomości są także zarządcy nieruchomości[1059]. W przypadku nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowym, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[1060] oraz właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. A zatem gdy ustawodawca mówi o „właścicielach nieruchomości", nakazuje przez to rozumieć: prawnych właścicieli[1061], współwłaścicieli[1062], użytkowników wieczystych[1063],

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 1-2, s. 88-98. Do kwestii tej odniósł się pośrednio Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. (K 17/12) w kontekście uiszczania przez właściciela nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

[1054] Zob. art. 140 k.c.

[1055] Zob. na ten temat B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku…,* s. 109-110.

[1056] To ograniczone prawo rzeczowe, o którym mowa w art. 252 k.c. „Rzecz można obciążyć prawem jego użytkowania i do pobierania jej pożytków (użytkowanie)". Jest to jedynie ograniczone prawo rzeczowe polegające na pełnym władaniu nieruchomością.

[1057] Zob. art. 195 k.c. „Własność tej samej rzeczy może przysługiwać niepodzielnie kilku osobom (współwłasność)". W literaturze prawa cywilnego podkreśla się, że współwłasność jest stosunkiem prawnym, który zawiera trzy podstawowe cechy: jedność przedmiotu, wielość podmiotów i niepodzielność wspólnego prawa. (J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 121).

[1058] Przez władającego nieruchomością należy rozumieć posiadacza w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego (np. dzierżawca, najemca, biorący w użyczenie). Posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jako właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią włada jako użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny) (zob. art. 336 k.c.).

[1059] Zob. art. 185 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 z późn zm.). Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013 r., poz. 829) od 1 stycznia 2014 r. zarządca nieruchomości nie musi posiadać licencji ani odpowiedniego wykształcenia. Z dotychczasowych wymagań prawnych pozostała konieczność posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za ewentualne szkody.

[1060] Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.

[1061] W znaczeniu przyjmowanym w art. 140 k.c.

[1062] Stosownie do art. 195 k.c.

[1063] Według art. 232 § 1 k.c.

jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie (trwały zarząd)[1064], użytkowników[1065], inne podmioty władające nieruchomością[1066]. Regulacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku stanowi, że za właściciela nieruchomości uznać należy również inne podmioty, a nie tylko właściciela rzeczywistego[1067]. Odrębną grupę wymienioną w definicji właściciela nieruchomości *sensu largo* stanowią podmioty władające nieruchomością. W tym wypadku prawodawca nie odwołuje się ani do prawa (tak jak w przypadku właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, użytkowników), ani do obowiązków, jak w przypadku zarządców nieruchomości, ale do pewnego stanu faktycznego[1068]. Ustawodawca odnosi się wyłącznie do jednego elementu, jakim jest faktyczne władanie rzeczą. Nie dokonuje on oceny, czy określony podmiot włada rzeczą jako właściciel czy najemca, użytkownik bądź dzierżawca. W związku z tym, że ustawodawca wskazane powyżej kategorie podmiotów wymienił wprost, władający może oznaczać tylko te podmioty, które nie zostały wyliczone bezpośrednio, czyli inne niż właściciel, najemca, użytkownik, użytkownik wieczysty czy jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Zdaniem B. Rakoczego[1069] konstrukcja podmiotowa właściciela nieruchomości nie została dobrze rozwiązana. Autor sugeruje, że lepiej byłoby, gdyby ustawodawca, chcąc rozszerzyć zakres podmiotowy ustawy i rozciągnąć ją na inne podmioty niż właściciel, powinien wskazać, że obowiązki obciążają

[1064] W rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

[1065] W rozumieniu art. 252 i n. k.c.

[1066] Przez co należy rozumieć posiadaczy nieruchomości, a nawet tylko ich dzierżycieli według art. 336 k.c. oraz art. 338 k.c.

[1067] Zob. szerzej na temat problemów, gdy po stronie właściciela występuje kilka podmiotów, odpowiedzialnych za realizację obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi (B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami komunalnymi…*, s. 25-32).

[1068] B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku…*, s. 115. Jak dalej zauważa B. Rakoczy, ten stan faktyczny polega na tym, że określony podmiot faktycznie włada nieruchomością, a więc zachowuje się w stosunku do tej nieruchomości tak jak podmiot, któremu przysługuje jakiekolwiek prawo. Władanie nieruchomością polega zatem na faktycznym władztwie nad rzeczą, bez analizy czy istnieje jakiekolwiek prawo podmiotowe po stronie tej osoby. Konstrukcja władztwa nieruchomości użyta przez ustawodawcę jest bardzo zbliżona do konstrukcji posiadania, o której mowa w art. 336 k.c. W myśl tego przepisu „Posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudza rzeczą (posiadacz zależny)". B. Rakoczy zwraca uwagę, że dla konstrukcji posiadania istotne jest to, że powinno ono obejmować dwa elementy łącznie: faktyczne władanie daną rzeczą (element *corpus*) oraz stosunek podmiotu władającego rzeczą do tej rzeczy (element *animus*). Wykluczenie któregokolwiek z tych elementów spowoduje, że nie będzie to już posiadanie (B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 115-116). Z kolei E. Gniewek zauważa, że: „Szeroka formuła pojęcia «osoby faktycznie władającą rzeczą» jest niezmiernie pojemne. Chroni to ustawodawcę od ścisłego nawiązywania do posiadania rzeczy czy posiadania i dzierżenia. Wiadomo skądinąd, że ten element fizycznego władztwa (*corpus*) występuje w konstrukcji jurydycznej posiadania […] oraz w konstrukcji dzierżenia […]". E. Gniewek, [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego,* t. 3. *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 491.

[1069] B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 107-108.

czy też spoczywają również na podmiotach, którym przysługują inne, dokładnie wymienione w ustawie prawa rzeczowe, nawet jeśli tylko faktycznie władają nieruchomością. Ustawodawca przyjął odmienne rozwiązanie: zawarł pojęcie właściciela w słowniczku ustawowym, a następnie wyjaśnił, co przez to pojęcie rozumie. Na potrzeby niniejszych rozważań istotne jest, że pojęcie właściciela nieruchomości ma szerszy charakter, obejmując także podmioty, którym przysługują inne prawa do rzeczy, a nawet takie podmioty, którym nie przysługują żadne prawa do rzeczy, a które tą rzeczą faktycznie władają lub zarządzają. W świetle powyższych rozważań za właściciela nieruchomości należy uznać nie tylko gminne osoby prawne, ale również gminną jednostkę organizacyjną nieposiadającej osobowości prawnej. Ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. ustawodawca doprecyzował sytuację, w której obowiązki wskazane w ustawie mogą dotyczyć jednocześnie kilku podmiotów[1070], wówczas obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową[1071].

Należy podkreślić, że właściciel nieruchomości jest podmiotem (uczestnikiem) systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, którego obciąża szereg obowiązków. Wynika to m.in. z faktu, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie samodzielnie wykonać zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi[1072]. Dlatego też w celu ochrony środowiska, której nieodłącznym elementem jest właściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi, obowiązki w powyższym zakresie zostały nałożone także na właściciela nieruchomości. Jest to całkowicie zgodne z ideą demokratycznego państwa prawa i konstytucyjną zasadą wolności. Do obowiązków właściciela nieruchomości należy: wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustaw odrębnych, a także realizacja innych obowiązków[1073] określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach[1074].

[1070] Spośród wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g.

[1071] Zob. szerzej art. 2 ust. 2a, 3, 3a, 3b u.u.c.p.g.

[1072] Por. B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 62.

[1073] Inne obowiązki powinny dotyczyć zapewnienia utrzymania czystości i porządku, przy czym pojęcie to nie może być rozumiane zbyt szeroko.

[1074] Zob. art. 5 u.u.c.p.g. W niniejszych rozważaniach pominięto obowiązek właściciela nieruchomości związany z przyłączeniem nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej (lub wykonanie tego

Źródłem wskazanych obowiązków jest ustawa. Innymi słowy są to obowiązki, które płyną wprost z ustawy[1075]. Częściowo doprecyzowanie tych obowiązków następuje w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W takim przypadku o istnieniu obowiązku i związaniu nim właściciela nieruchomości można mówić dopiero wtedy, gdy rzeczywiście określony obowiązek został wyartykułowany w tymże akcie prawa miejscowego[1076]. Co istotne, ustawodawca postrzega realizację wskazanych powyżej obowiązków jako element zapewnienia utrzymania czystości i porządku na własnej nieruchomości.

A zatem gmina[1077] oraz gminne osoby prawne jako właściciel nieruchomości w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czyli wtedy, gdy są one właścicielem, współwłaścicielem, użytkownikiem wieczystym albo posiadają nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu czy też faktycznie nią władają, są zobowiązani wyposażyć tę nieruchomość w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywać te pojemniki w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym[1078]. Owa odpowiedniość ma charakter subiektywny, zostaje bowiem określona przez gminę w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Do ustawowych obowiązków gminy i gminnych osób prawnych należy także zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów. Tak jak już to wcześniej podkreślono, regulamin jedynie określa, jakie czynności techniczne składają się na wykonanie tego obowiązku. Źródłem obowiązków dotyczących pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów w sposób zgodny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisami ustawowymi jest norma ustawowa. Jak zauważa B. Rakoczy[1079], obowiązek ten jest skonstruowany ogólnie i zakłada wykonanie obowiązków szczegółowych określonych zarówno w samej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku, jak i w odrębnych aktach prawnych. Obowiązki szczegółowe wiążą właściciela nieruchomości bezpośrednio. Za

obowiązku z inny sposób), a także obowiązek polegający na uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych bezpośrednio przy nieruchomości. Z kolei inne obowiązki powinny dotyczyć zapewnienia utrzymania czystości i porządku, przy czym pojęcie to nie może być rozumiane zbyt szeroko. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*…, 2012, s. 157-182.

[1075] Tym samym nie wymagają konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej. Byłaby ona w tym przypadku dotknięta wadą nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

[1076] B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 119-120.

[1077] Przez którą bardziej konkretnie należy rozumieć gminną jednostkę organizacyjną.

[1078] Chyba że na podstawie art. 6r ust. 3 omawianej ustawy obowiązek ten przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciele nieruchomości, w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. K. Bandarzewski wskazuje, że „Wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oznacza, iż właściciel nieruchomości obowiązany jest wyposażyć się w takie urządzenia, zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie" (K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2007, s. 187).

[1079] B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 122-123.

słuszny zatem należy uznać pogląd, że formułowanie ogólnego obowiązku miałoby sens jedynie wtedy, gdyby szczegóły miała określić rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Właściciel nieruchomości ponosi odpowiedzialność za niewykonanie wskazanych obowiązków z tym zastrzeżeniem, że w przypadku pozbywania się odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości ponosi odpowiedzialność za obowiązki szczegółowe, które składają się na ten ogólny obowiązek. W istocie więc nie ponosi odpowiedzialności za niewykonanie obowiązku ogólnego polegającego na pozbywaniu się zebranych przez niego odpadów komunalnych.

Należy podkreślić, że obowiązki właściciela nieruchomości mają charakter publicznoprawny[1080]. Ich źródłem jest prawo materialne, tj. przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Taki sam stosunek łączy właściciela nieruchomości z chwilą przejęcia tego obowiązku przez gminę. Obowiązki właściciela nieruchomości kształtują się różnie w zależności od funkcjonującego na terenie gminy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W podstawowym systemie obejmującym obligatoryjnie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, gmina organizuje od nich odbieranie odpadów komunalnych. Właściciele nieruchomości jako jego uczestnicy są natomiast zobowiązani po pierwsze, do złożenia deklaracji (zgodnie ze wskazanym przez radę gminy wzorem deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uwzględniając przy tym określoną przez radę gminy wysokość stawki i metodę jej ustalenia), po drugie do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w terminie, z częstotliwością i w trybie, zgodnym z ustalonym przez radę gminy).

Odmiennie funkcjonuje system gospodarowania odpadami komunalnymi, gdy rada gminy nie podejmie stosownej uchwały odnośnie do nieruchomości niezamieszkałych i wówczas właściciel nieruchomości jest zobowiązany udokumentować wykonanie obowiązków związanych z pozbywaniem się odpadów komunalnych, okazując umowy oraz dowody uiszczania opłat za te usługi. Na tej podstawie należy wnioskować, że wcześniej wypełnia on obowiązek polegający na zawarciu umowy z podmiotem odbierającym odpady komunalne, którym może być gminna jednostka organizacyjna lub przedsiębiorca. A. Bartczak zauważa, że w sytuacji, gdy właściciele nieruchomości nie podpiszą umowy korzystania z usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, to wówczas na gminie ciąży obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych[1081]. I tak mimo że ustawodawca nie nakazuje właścicielowi zawarcia umowy wprost, to obowiązek ten wynika z dwóch wskazanych powyżej okoliczności: z istnienia

[1080] Por. *ibidem*, s. 61.

[1081] A. Bartczak, *Gospodarowanie odpadami*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 376.

obowiązku udokumentowania i z konsekwencji za niewykonanie obowiązku jej udokumentowania[1082]. W rezultacie w analizowanym obszarze dochodzi do ograniczenia zasady swobody umów wynikającej z przymusu zawarcia umowy. A. Lipiński wskazuje, że: „Właściciel nieruchomości, wykonując obowiązki w zakresie zbierania i usuwania odpadów […] musi korzystać z usług podmiotu zawodowo wykonującego te czynności"[1083]. Ustawodawca wskazuje jedynie na umowę jako dokument potwierdzający realizację usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, co nie wydaje się w pełni uzasadnione. Większe znaczenie należałoby przyznać samemu faktowi zawarcia pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem umowy jako czynności prawnej dwustronnej. Zawarcie umowy posiada bowiem charakter pierwotny w stosunku do istnienia umowy jako dokumentu potwierdzającego realizację usługi. Analizując obowiązek okazywania dowodów uiszczenia opłaty za usługi związane z pozbywaniem się odpadów komunalnych, B. Rakoczy[1084] słusznie stawia tezę, że doszło w tym przypadku do odwrócenia ciężaru dowodu. To nie organ gminy, ale właściciel nieruchomości musi udowodnić, że taki obowiązek został przez niego wykonany[1085]. Należy zauważyć, że rada gminy posiada kompetencję do tego, aby ze względu na warunki lokalne określić inny sposób udokumentowania jego wykonania.

I wreszcie w przypadku, gdy właściciel nieruchomości niezamieszkałej nie zawarł stosownej umowy na świadczenie usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, wówczas obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych obciąża z mocy prawa samą gminę[1086]. Odbywa się to w ten sposób, że organ wykonawczy gminy wydaje decyzję z urzędu, w której określa, w jaki sposób i w jakim terminie będą udostępnione właścicielowi nieruchomości pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, nakładając jednocześnie obowiązek uiszczenia opłaty za odbieranie odpadów komunalnych i wskazując termin jej uiszczenia. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności i co do zasady też wydawana jest na okres roku.

[1082] B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 139.

[1083] A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 312.

[1084] B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku*…, s. 141.

[1085] Na marginesie niniejszych rozważań warto przywołać art. 462 k.c., który stanowi, że „§ 1. Dłużnik, spełniając świadczenie, może żądać od wierzyciela pokwitowania. § 2. Dłużnik może żądać pokwitowania szczególnie w formie, jeżeli ma w tym interes. § 3. Koszty pokwitowania ponosi dłużnik, chyba że umówiono się inaczej". Na tej podstawie należy stwierdzić, że pokwitowanie to jest wydawane w interesie dłużnika jedynie jako dowód, że spełnił on swoje świadczenie. Opłata za świadczenie nie jest natomiast żadnym dowodem na to, że dłużnik w osobie właściciela spełnił swoje świadczenie wzajemne polegające na zapłacie. Skonstruowanie przez ustawodawcę we wskazany sposób obowiązku posiadania dowodów uiszczenia omawianej opłaty prowadzi do sytuacji, że brak jej zapłaty będzie rodzic nie tylko skutki cywilnoprawne, ale dodatkowo pociągać będzie za sobą odpowiedzialność publicznoprawną.

[1086] Zob. art. 6 ust. 6 u.u.c.p.g. Zob. na temat opłat za odbieranie odpadów ustalanych w formie decyzji administracyjnej: Z. Ofiarski, A. Ofiarska, *op. cit.*, s. 180-185. Zob. też: wyrok WSA w Opolu z dnia 6 września 2007 r. (II SA/Op 367/07, LEX nr 438777).

Należy zwrócić uwagę, że gmina jako właściciel nieruchomości jest wytwórcą odpadów[1087], którego sytuację prawną reguluje ustawa o odpadach. Domniemywa się także, że każdy władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości[1088].

Problematyczna pozostaje kwestia nadzoru nad obowiązkami gminy jako podmiotu stosunków cywilnoprawnych, a w tym konkretnym przypadku jako właściciela nieruchomości. Zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1089] kompetencje do sprawowania nadzoru nad wykonaniem obowiązków[1090] przez właścicieli nieruchomości został wyposażony organ wykonawczy gminy. Właściciel nieruchomości, który nie wykonuje ustawowych obowiązków oraz określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podlega karze grzywny[1091]. Zasadą prawa procesowego jest, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie. Nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez właścicieli nieruchomości w analizowanym zakresie nie stanowi jednak nadzoru jurysdykcyjnego, prowadzonego w trybie przepisów kodeksu postępowania egzekucyjnego[1092]. Przede wszystkim należy domniemywać, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania zgodnie z prawem. Niemniej jednak organ wykonawczy gminy jest uprawniony do kontroli własnych jednostek organizacyjnych. Kontrola prowadzona przez organ wykonawczy gminy lub osoby przez niego upoważnione jednakowo dotyczy wszystkich właścicieli nieruchomości, w tym gminnych jednostek organizacyjnych oraz gminnych osób prawnych. Stwierdzając, że właściciel nieruchomości nie wykonuje obowiązków, organ wykonawczy wydaje decyzję, nakazującą ich wykonanie[1093]. Powstaje jednak pytanie, czy organ wykonawczy gminy może wydać taką decyzję w stosunku do własnej jednostki organizacyjnej. Należy uznać, że tak, gdyż posiada ona zdolność bycia podmiotem obowiązków i uprawnień. Pogląd, że organ wykonawczy gminy powinien zostać w tej sytuacji

[1087] Zob. art. 3 ust. 1 pkt 32 u.o. Jest nim każdy, którego działalność lub bytowanie powoduje powstanie odpadów, oraz każdy, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczeniu usługi stanowi inaczej.

[1088] Por. B. Dziadkiewicz, *Utrzymanie czystości i porządku oraz gospodarka odpadami w gminie. Wzory regulaminów, uchwał, zarządzeń, i decyzji z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 23-25.

[1089] Zob. art. 5 ust. 6 u.u.c.p.g., wskazujący na nadzór nad obowiązkami właściciela nieruchomości. Nadzór ten obejmuje obowiązki określone w art. 5 ust. 1-4 u.u.c.p.g.

[1090] Czyli m.in. nad obowiązkiem wyposażenia nieruchomości w urządzenia do zbierania odpadów komunalnych oraz nad ich zbieraniem.

[1091] Zob. art. 10 ust. 2 i 2a u.u.c.p.g. Postępowanie toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

[1092] Por. B. Dziadkiewicz, *Utrzymanie czystości i porządku…*, s. 24.

[1093] Zastosowanie znajdują w tym przypadku przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015).

wyłączony, nie wydaje się słuszny[1094]. Podobnie prawo nie przewiduje wyłączenia organu stanowiącego w przypadku, gdy akt prawa miejscowego, np. regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, dotyczy także gminy jako właściciela nieruchomości. Niewątpliwie jednak w badanym obszarze napotykamy kolizję sfery imperium ze sferą dominium. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, gdy gmina, a konkretnie jej jednostka organizacyjna, nie realizuje wskazanych obowiązków właściciela nieruchomości. Zasadą w demokratycznym państwie prawa jest, że organ wykonawczy gminy w jednakowym stopniu kontroluje i nadzoruje w wszystkich właścicieli nieruchomości.

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że gmina, wykonując obowiązki właściciela nieruchomości, uczestniczy w realizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sytuacja prawna gminy jako właściciela nieruchomości nie różni się zasadniczo od innych właścicieli nieruchomości – uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ciążą na niej obowiązki właściciela nieruchomości związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi wynikające wprost z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1095]. Obowiązki te nie wymagają konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, natomiast w określonych prawem przypadkach są one doprecyzowane w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na ternie gminy. Ponadto gmina jako właściciel nieruchomości jest wytwórcą (posiadaczem) odpadów, którego sytuację prawną reguluje ustawa o odpadach.

Problematyczna pozostaje natomiast kwestia nadzoru nad wykonaniem obowiązków gminy w powyższym zakresie. Organem kontroli i nadzoru jest w tym przypadku organ wykonawczy gminy, stąd napotykamy kolizję sfery imperium ze sferą dominium. Z powyższych rozważań wynika, że ustawodawca zakłada trzy sposoby wykonania obowiązków przez właściciela nieruchomości. A mianowicie właściciel nieruchomości wykonuje te obowiązki samodzielnie. Prawnie dopuszczalna jest również sytuacja, gdy gmina przejmuje je od właściciela nieruchomości. I wreszcie gdy właściciel nieruchomości jest zobowiązany do wykonania obowiązków, a ich nie wykonuje, ustawodawca przewidział wobec niego sankcje.

[1094] Zob. orzeczenie WSA w Poznaniu, który stwierdził, iż „prezydent miasta na prawach powiatu nie podlega wyłączeniu na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w której stroną jest miasto, gdyż sprawując funkcję prezydenta, nie jest pracownikiem gminy ani też przedstawicielem w rozumieniu przepisów art. 95 kodeksu cywilnego" (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2005 r., II SA/Po 1177/03, „Rejent" 2005/12/166).

[1095] Zob. art. 5 ust. 1 u.u.c.p.g. Zob. też wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 1998 r. (IV SAB 64/98, LEX Polonica nr 1961752); wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 października 2008 r. (II SA/Łd 229/08, LEX nr 499769); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. (II SA/Wr 424/07, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2008 r., Nr 64, poz. 846).

III. Gmina jako członek związku międzygminnego

W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi pojawia się bardzo wyraźnie kwestia relacji: gmina a związek międzygminny[1096]. Ta forma publicznoprawnej współpracy gmin (wspólnego wykonywania zadań publicznych) jest wskazana bezpośrednio przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1097]. Zgodnie z jej postanowieniami[1098] w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, określone w ustawie prawa i obowiązki gmin, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego[1099], wykonują właściwe organy tego związku. Sam fakt umieszczenia tego typu regulacji w ustawie dowodzi, że w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi ustawodawca nadaje tej formie realizacji zadań szczególne znaczenie. Na swój sposób sugeruje zasadność jego wykorzystania w odniesieniu do tej konkretnej sfery działalności administracji publicznej. Z powyższego nie wynika natomiast zakres zadań, które gminy mogą przekazać związkowi międzygminnemu w celu wspólnego wykonywania zadań. Przekazanie zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na rzecz związku międzygminnego to jeden ze sposobów wykonywania tych zadań. Jego istotą jest współdziałanie gmin[1100].

[1096] Sposób prowadzenia rejestru związków międzygminnych, ogłaszanie statutów, dokumentacja niezbędna do wpisania związku do rejestru, dane podlegające wpisaniu oraz sposób dokonywania zmian wpisów w rejestrze określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian (Dz. U. z 2015 r., poz. 2334). Ustrój związku międzygminnego określa ustawa o samorządzie gminnym (zob. art. 64 u.s.g.). W odróżnieniu od związków międzygminnych w analizowanym obszarze praktycznie nie są zawierane wskazane w art. 74 u.s.g. porozumienia międzygminne, które polegają na powierzeniu zadań gminy innej gminie bez tworzenia odrębnej osoby prawnej. Najważniejszą właściwością porozumienia jest to, że po stronie przejmującej może być tylko jedna gmina, po stronie przekazującej może być kilka gmin. Ustrój związku międzygminnego określa ustawa o samorządzie gminnym (zob. art. 64 u.s.g.). Zob. K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia gminne*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*…, s. 770-839.

[1097] Cechą charakterystyczną związku międzygminnego jest jego celowość, która stanowi wspólne wykonywanie zadań publicznych. (por. P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 1-2, s. 97; zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08, LexisNexis nr 2154411).

[1098] Zob. art. 3 ust. 2a u.u.c.p.g. Zob. J. Jerzmański, *Celowe związki gmin w nowych systemach*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin*…, s. 78.

[1099] Niektórzy przedstawiciele doktryny podnoszą, że przypisanie związkom międzygminnym kompetencji w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest sprzeczne z postanowieniami Konstytucji RP. Organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania ich organów (zob. art. 94 Konstytucji RP.). Pogląd ten nie wydaje się jednak słuszny, gdyż zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zadań przekazanych związkowi do realizacji zgromadzenie związku wykonuje kompetencje rady gminy. W analizowanym obszarze ustawodawca unika wątpliwości co do uprawnień prawodawczych związku międzygminnego, które pojawiają się na tle ustawy o samorządzie gminnym.

[1100] Por. „Związek międzygminny jest odrębnym podmiotem i zarazem odrębną strukturą organizacyjną. […] jest w pewnym stopniu beneficjariuszem sytuacji członków – gmin jako wspólnot samorządowych"

W literaturze pojawia się koncepcja, że przeniesienie odpowiedzialności na płaszczyźnie publicznoprawnej na inny podmiot możliwe jest za pośrednictwem konstrukcji takiego związku[1101]. Jednocześnie funkcjonuje odmienny pogląd, że „realizowanie zadań za pośrednictwem innych podmiotów, w tym również związków międzygminnych, nie zwalnia gminy od odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację tych zadań – wobec mieszkańców gminy"[1102].

Jeżeli gminy zdecydują się na omawianą formę współpracy, przekazane na rzecz związku zadania muszą zostać ujęte w jego statucie. Podstawowym elementem procedury jest więc przyjęcie przez gminy – uczestników związku międzygminnego – jednobrzmiących uchwał w sprawie uchwalenia statutu związku[1103]. Wyraźnie należy podkreślić, że przejęcie zadań przez związek międzygminny może nastąpić tylko w formie przyjęcia statutu[1104], który ustala wzajemne relacje między związkiem a poszczególnymi gminami – uczestnikami związku międzygminnego. Sformułowanie zadań w statucie

(L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 10, s. 7); „[…] związek międzygminny czy powiatowy stanowi samodzielny podmiot administracji publicznej, kreowany, na podstawie upoważnienia ustawy, przez związki publicznoprawne inne niż państwo, niebędący jednak związkiem publicznoprawnym, posiadający określony ustawą i statutem podmiotowość administracyjnoprawną i zarazem osobowość prawną, wykonujący przy użyciu władztwa administracyjnego, w swoim imieniu i na swoją rzecz, zadania publiczne, tworzących gmin lub odpowiednio miast powiatów/miast na prawach powiatu" (I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 537). „Ustawodawca nawiązuje do konstrukcji podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. […] Związki międzygminne i związki powiatów posiadają osobowość prawną zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i publicznego. […] Zasada wykonywania zadań publicznych przez związki w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność nie oznacza jednak, że samodzielność związków w tym zakresie jest nieograniczona. Jest ona ograniczona, zarówno przez ustawy regulujące stosunki cywilnoprawne, jak i przez właściwe ustawy samorządowe. Samodzielność związku została ograniczona do przekazanych związkowi zadań publicznych oraz odpowiadających im kompetencji" (M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 475-476). Zob. też J. Kosik, *Związki gmin – osoba nieznana*, [w:] H. Olszewski i B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997. W aktualnym stanie prawnym dostępność tej formy współdziałania ograniczono do lokalnych jednostek samorządu terytorialnego, o czym pierwotnie przesądza treść rozdziałów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym, przy jednoczesnym braku odpowiednika w ustawie o samorządzie wojewódzkim**.**

[1101] Pogląd ten prezentuje C. Banasiński, [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafrański, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa 2003, s. 176.; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej*…, *passim*.

[1102] L. Rajca, *Upodmiotowienie publicznoprawne (polityczne) i cywilnoprawne (gospodarcze) gminy a rozwój lokalny*, „Przegląd Sądowy" 2001, nr 2, s. 106.

[1103] Statut związku powinien określać: nazwę i siedzibę związku, uczestników i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, zasady likwidacji związku, inne zasady określające współdziałanie (zob. art. 67 ust. 2 u.s.g). Zob. K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*…, s. 786-804.

[1104] Zob. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 98; M. Ofiarska, *Statuty związków międzygminnych – uwarunkowania prawne a praktyka*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 301; zob. też uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r. (OSP 2/04, LexisNexis nr 381789).

powinno być precyzyjne, a jeśli ma charakter ogólny, powinno być doprecyzowane w dalszych postanowieniach statutu. Ze statutu związku międzygminnego powinno jasno wynikać, które zadania z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały przekazane przez gminy na jego rzecz.

Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić (z punktu widzenia samodzielności gminy) zasadę dobrowolności zawierania związków oraz pełnej dobrowolności przystąpienia do zawartego związku[1105] i uczestniczenia w tym związku, a także wystąpienia ze związku. Statut dobrowolnie zawieranego związku nie może ustanawiać postanowień, zmuszających podmioty samorządu do uczestniczenia w tym związku, powinien również gwarantować uczestnikom dobrowolność występowania ze związku. Tworzenie związku jest uprawnieniem, nie obowiązkiem gminy, z wyjątkiem gdy ustawa nakłada taki obowiązek. Przyjęte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rozwiązania, będącej wobec ustawy o samorządzie gminnym, *lex specialis*, nie zakładają obowiązku tworzenia związku. Regulacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie odbiega w omawianym kontekście od rozwiązań przyjmowanych w ustawie o samorządzie gminnym. Ustawodawca przyjmuje jedynie – jak wzmiankowano na wstępie – że w przypadku wykonywania przez związek międzygminny zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Wskazać należy na istotną różnicę pomiędzy gminą a związkiem międzygminnym. Związek międzygminny to podmiot administracji publicznej, posiadający osobowość prawną, powołany przez gminy w celu wspólnego[1106] wykonywania zadań publicznych. Byt prawny związku międzygminnego zależy zatem od woli wspólnot samorządowych. Nie jest to podmiot samorządu terytorialnego. Stanowi przejaw komplementarności działania gmin[1107]. Substratem gminy są nie tylko zadania publiczne, ale przede wszystkim powstała bezpośrednio z mocy ustawy wspólnota samorządowa oraz określone terytorium, wyposażona przez ustawodawcę w zadania publiczne, władztwo administracyjne i osobowość prawną, działająca w formie demokracji bezpośredniej lub za pośrednictwem swoich organów. Substratem związku międzygminnego są natomiast, z administracyjnego punktu widzenia, zadania publiczne, uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje

[1105] Należy zaznaczyć, że w art. 64 ust. 4 u.s.g. wprowadzono przepis wskazujący na możliwość nałożenia w formie ustawy obowiązku utworzenia związku międzygminnego. Żaden przepis prawa nie wprowadza odstępstwa od zasady dobrowolności tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego. Zob. K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia międzygminne*…, s. 780-781.

[1106] Pojęcie „wspólne" należy odnieść do wspólnego przekazywania zadań związkowi, a nie wykonywania tych zadań. Gmina przekazując zadanie publiczne – nie powinna wykonywać go w tym zakresie, w jakim realizuje je związek (M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne*…, s. 445).

[1107] I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.,* s. 539-540.

związane z tymi zadaniami, przekazane mu przez gminę, dla realizacji których istnieją równolegle organy związku i jego struktura organizacyjna, kreowane przez uczestników związku na zasadach określonych w ustawie i statucie. Z punktu widzenia cywilnoprawnego substratem związku jest jego osobowość prawna, a także majątek związku, m.in. obiekty i urządzenia przekazane mu przez gminy w celu realizowania przekazanych mu zadań publicznych.

Należy uznać, że przekazanie przez gminy związkowi międzygminnemu zadań (wszystkich lub tylko w części) w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wraz z kompetencjami do stanowienia aktów prawa miejscowego, znajduje przynajmniej w części swoje uzasadnienie. Realizacja zadań polega w dużej mierze na tworzeniu warunków prawnych, zapewniających ich prawidłową realizację. Warunki te określane są w aktach prawa miejscowego organizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi[1108]. Związek realizuje wówczas przekazane mu zadania w warunkach prawnych, które sam tworzy. W tej sytuacji związek międzygminny jako wykonawca systemu gospodarowania odpadami komunalnymi staje się jednocześnie jego organizatorem. Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej całego systemu przyjęcie takiego rozwiązania może jednak budzić pewne wątpliwości. Przykładowo związek międzygminny jako prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych za pośrednictwem swoich organów, ustala także opłaty za przyjęcie odpadów komunalnych do tej instalacji. W istocie na obszarze działania związku międzygminnego powstaje monopol obejmujący organizację i realizację zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Niewątpliwie argumentem przemawiającym za realizacją zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w formie związku międzygminnego jest stworzenie na obszarze jego działania spójnego i powszechnego systemu, obejmującego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zagospodarowanie tych odpadów zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i unijnego. Przede wszystkim zaś może on być przejawem współdziałania gmin służącego wspólnej budowie, utrzymaniu i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Nałożenie przez ustawodawcę na gminę obowiązku realizacji zadania polegającego na budowie, utrzymaniu i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz osiągnięciu odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania wymaga bowiem

[1108] W szczególności uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze działania związku czy uchwały w sprawie zakresu usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, świadczonej w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

regionalizacji planowanych i realizowanych działań w celu zapewnienia ich odpowiedniej skali technicznej, technologicznej i ekonomicznej. Dla stworzenia spójnego zintegrowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi niezbędne są działania ponadlokalne [1109]. W tym przypadku pogląd, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie w sposób najbardziej efektywny wykonać zadania w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych rzeczywiście nie do końca wydaje się słuszny. Pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy gmina powinna odpowiadać za wdrożenie regionalnych, czyli ponadgminnych rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Co do zasady przedsięwzięcia gospodarcze podejmowane przez gminę powinny mieć lokalny charakter. Charakter lokalny zadań samorządu terytorialnego (spraw zaliczonych do zakresu działania gminy) oznacza w zasadzie zamknięcie ich granicami gminy jako terytorium, odniesienie ich do ludności zamieszkującej daną gminę[1110]. Istnieją przypadki, gdy interes lokalny uzasadnia terytorialne rozszerzenie zakresu działania przedsiębiorczości gminy. Wydaje się, że w obszarze gospodarowania odpadami mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją. Dotyczy to przypadku, gdy realizacja określonych zadań publicznych przekracza możliwości finansowe i organizacyjne pojedynczej gminy. Takim zadaniem jest budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów, które nie ma „znaczenia lokalnego" w tym sensie, że posiada charakter ponadgminny i w praktyce wydaje się przekraczać (przynajmniej częściowo) możliwości poszczególnych gmin. Należy założyć, że podjęcie przez gminy działań wspólnych pozwoli im na osiągnięcie pożądanych celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Powszechny jest pogląd, że gminy (przede wszystkim wiejskie) nie są w stanie samodzielnie zrealizować szerokiego katalogu zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności zaś zapewnić budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Innymi słowy, z punktu widzenia technologicznego i ekonomicznego skala przedsięwzięcia wymaga współpracy. Stąd jedną z form współpracy, wskazaną w sposób szczególny przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest związek międzygminny. W świetle powyższych rozważań gmina powinna przynajmniej rozważyć budowę regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wspólnie z innym gminami.

Po wybudowaniu w ramach związku międzygminnego regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych kolejną istotną decyzją gminy, już jako uczestnika związku międzygminnego, jest kwestia przekazania na jego rzecz zadań w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych pochodzących z terenu danej gminy. Jest to zagadnienie zdecydowanie bardziej skomplikowane niż samo wybudowanie instalacji.

[1109] P. Manczarski, *Instalacje regionalne…*, s. 199-204.

[1110] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 40.

Zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami z dnia 23 lipca 2012 r. powierzenie zadań w zakresie zagospodarowania (przetwarzania) odpadów komunalnych przez gminy na rzecz związku międzygminnego mogło nastąpić w formie umowy wykonawczej[1111], która nie miała charakteru umowy cywilnoprawnej[1112]. Dysponowanie przez związek międzygminny zadaniami własnymi gmin umożliwia ich przekazanie do realizacji jednostce organizacyjnej związku międzygminnego[1113]. Umożliwi to ewentualną dopłatę ze środków publicznych do prowadzonej działalności przez samorządowy zakład budżetowy. Zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego nałożenie obowiązku świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym i ustalenie zasad świadczenia tych usług, w odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych dokonywane jest w aktach statuujących funkcjonowanie samorządowego zakładu budżetowego, czyli w uchwale w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego oraz w regulaminie jego funkcjonowania. W przypadku gdy gmina nie przekaże na rzecz związku międzygminnego zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, czyli nie dokona stosownych zmian w statucie związku międzygminnego, kierując odpady komunalne do instalacji, będzie zobowiązana zawrzeć umowę o zagospodarowanie odpadów komunalnych[1114]. Umowa ta nie będzie miała charakteru umowy wykonawczej.

Powyższe rozważania wskazują, że kształt systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w dużym stopniu zależy od rozwiązań przyjętych przez gminę. Wybór jednego z wariantów powinien być poparty szczegółową analizą prawno-ekonomiczną[1115],

[1111] Na którą składają się: uchwała w sprawie zmiany statutu związku międzygminnego, uchwała w sprawie wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności przez zakład oraz uchwała w sprawie regulaminu funkcjonowania Zakładu.

[1112] Zob. rozdział 5 pkt 2 lit. p Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami z dnia 23 lipca 2012 r.

[1113] Przyjęte rozwiązania instytucjonalne mają na celu uzyskanie zgodności z postanowieniami Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorcom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonym w ogólnym interesie gospodarczym.

[1114] O której mowa w art. 9l u.u.c.p.g.

[1115] Analiza techniczno-prawna oraz ekonomiczna w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w mieście Kaliszu, w tym m.in. analiza korzyści i ryzyk związanych z wyborem poszczególnych wariantów w uwarunkowaniach Miasta Kalisza wykonana została na zlecenie Miasta Kalisza przez Savona Project Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie (zob. *Analiza techniczno-prawna oraz ekonomiczna w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w Kaliszu*, Tarnów 2012). Miasto Kalisz wybrało rekomendowany w powyższym opracowaniu wariant I, tj. organizację przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów

stanowiącą podstawę decyzji o zakresie ewentualnej współpracy z innymi gminami w formie związku międzygminnego. Rozwiązanie przyjęte przez gminę w przedmiotowym zakresie powinno być korzystne w sensie ekonomicznym, czyli powinno zapewnić gminie osiągnięcie zakładanych celów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jak najmniejszym kosztem[1116]. Analiza ekonomiczna powinna w szczególności ocenić, jak dany sposób organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wpłynie na kształtowanie się wysokości opłaty z tytułu przyjęcia odpadów komunalnych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów i odnosić się do kwestii ewentualnych zysków z tytułu sprzedaży surowców wtórnych. Równie istotną kwestią jest możliwość prawnego oddziaływania gminy na działalność związku międzygminnego, która odzwierciedla się głównie w liczbie przedstawicieli gminy w zgromadzeniu związku międzygminnego. Zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym[1117] w skład zgromadzenia wchodzą wójtowie gmin uczestniczących w związku, przy czym na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu. Ponadto statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy. Słuszne jest wówczas przyjęcie w statucie zasady, że procentowy udział przedstawicieli w zgromadzeniu związku międzygminnego powinien zależeć od ilości dostarczanych do prowadzonej przez niego regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Podobnie zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach czy pokrywania ewentualnych strat związku, powinny być wyliczane dla poszczególnych gmin – uczestników związku międzygminnego proporcjonalnie do ilości dostarczonych odpadów komunalnych z terenu danej gminy[1118].

Odrębną, ale równie ważną kwestią, bo rodząca konkretne skutki finansowe dla gmin – uczestników związku międzygminnego – jest ponoszenie przez gminy samodzielnie lub wspólnie innymi gminami odpowiedzialności z tytułu osiągnięcia wymaganych prawem poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. W przypadku przekazania zadań w powyższym zakresie przez gminy na rzecz związku międzygminnego rozliczenie gminy z wymaganych poziomów

komunalnych, nie przenosząc równocześnie zadań w powyższym zakresie na rzecz związku międzygminnego, którego Miasto Kalisz jest uczestnikiem.

[1116] Por. T. Stroński, *op. cit.*, s. 551.

[1117] Zob. art. 70 u.s.g. Zob. Bandrzewski K., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 815-817. Zob. M. Ofiarska, *Statuty związków…*, s. 312- 313. Zob. też: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 listopada 2012 r. (IV SA/Gl 1476/11, CBOSA).

[1118] Kwesta ta powinna zostać uregulowana w statucie związku międzygminnego (zob. K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 788; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s. 98; M. Ofiarska, *Statuty związków międzygminnych…*, s. 301).

zagospodarowania odpadów komunalnych nastąpi wspólnie z innymi gminami. Należy przyjąć, że sprawozdanie z wykonania realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi marszałkowi województwa składa wówczas organ wykonawczy związku międzygminnego, a nie gminy. Istotne jest przy tym ustalenie w statucie związku zasad wyliczenia procentowego udziału każdej gminy w ponoszeniu ewentualnych kar z tytułu nieosiągnięcia wymaganych prawem poziomów zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że decyzja gminy o przystąpieniu do związku międzygminnego w celu wspólnej realizacji całości lub części zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi ma charakter w pełni dobrowolny. Decyzja ta powinna być podjęta przez gminę na podstawie szczegółowej analizy prawnej i ekonomicznej, wykonanej dla konkretnych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych danej gminy. Przyjęcie założenia, że działania, składające się na cały katalog zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, powinny być prowadzone przez związki międzygminne, nie jest uprawnione. Gmina musi rozważyć z trzech perspektyw: prawnej, technicznej i ekonomicznej potencjalne rozwiązania, a dopiero potem zdecydować, który z wariantów realizacji zadania jest dla niej najkorzystniejszy. Istnieją dwie zasadnicze alternatywy: postawienie nacisku przez gminę na współpracę z podmiotami prywatnymi albo z innymi gminami. Niewątpliwie wspólna realizacja zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w formie związku międzygminnego przynosi gminie zarówno pewne korzyści, jak i ryzyka. Ważne jest, aby gmina oceniła, czy przyjęte rozwiązanie zapewni wykorzystanie możliwości przerobowych wybudowanej wspólnie z innymi gminami regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Jest to kwestia istotna z punktu widzenia gospodarności gminy. Należy rozważyć także potencjalne korzyści wynikające z zachowania konkurencyjności w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi i większej co do zasady efektywności podmiotów prywatnych działających dotychczas na rynku odbierania odpadów komunalnych.

Zadania związku międzygminnego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi powinny być precyzyjnie określone[1119] tak, aby nie zachodziły rozbieżności między przekazanymi przez gminy zadaniami na rzecz związku międzygminnego a zadaniami, które gminy postanowiły same wykonywać[1120]. Prawa i obowiązki gmin wynikające z przekazanych związkowi zadań stają się prawami i obowiązkami samego związku, a nie tworzących go gmin. Mimo że związek międzygminny posiada osobowość prawną, a zatem działa w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, to jednak

[1119] Spójnie z u.u.c.p.g.

[1120] Por. K. Bandarzewski, *Związki i porozumienia…*, s. 790.

efekty zadań realizowanych przez związek obciążają nie tylko związek, ale i gminę[1121]. W niniejszej dysertacji przyjęto pogląd, że wykorzystanie formy związku międzygminnego będącego przejawem współdziałania gmin nie przenosi odpowiedzialności publicznoprawnej za prawidłowe wykonanie zadań na rzecz związku. Innym słowy, gminy, przekazując zadania własne związkowi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, zdejmują z siebie obowiązki ich realizacji, ale nie odpowiedzialność z tytułu ich niewykonania. To istotny argument, aby decyzję o utworzeniu związku międzygminnego w powyższym celu podejmować rozważnie. Ewentualne sankcje majątkowe z tytułu nieosiągnięcia wymaganych prawem poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych obciążą budżety poszczególnych gminy jako członków związku międzygminnego.

IV. Odpowiedzialność gminy za wykonanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Jak wykazały wcześniejsze rozważania, w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi gmina przejęła odpowiedzialność publicznoprawną za odbieranie, transport oraz zagospodarowanie (przetwarzanie) odpadów komunalnych[1122]. Jako jego organizator musi zadbać o to, aby przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne spełniali wysokie standardy i zapewniali gwarancję sprawnego i efektywnego działania całego systemu. W ten sposób realizuje ona zobowiązania nałożone na nią przez ustawodawcę w postaci osiągnięcia wymaganych prawem poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. W niniejszym podrozdziale analizie poddana zostanie kwestia ewentualnego przeniesienia odpowiedzialności z tytułu nieosiągnięcia wymaganych prawem celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na podmioty świadczące usługi w powyższym zakresie, czyli wykonawców systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dotyczy to także gminnej spółki kapitałowej. Należy wyraźnie podkreślić, że gmina nie ponosi żadnej odpowiedzialności za działania i zobowiązania swojej spółki komunalnej (będącej zarejestrowaną spółką kapitałową), jeśli nawet spółka ta pośrednio realizuje zadania własne

[1121] Por. *ibidem*, s. 784-785.

[1122] Zob. też na temat odpowiedzialności odszkodowawczej administracji gospodarczej w sferze działalności władczej jak i niewładczej: K. Horubski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 8b, s. 844-858. Zob. na temat odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawy w środowisku: W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, *Komentarz do art. 1 i art. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LEX dla samorządu terytorialnego.

gminy[1123]. Kwestię sporną stanowi, czy gmina może innemu podmiotowi (np. gminnej spółce lub podmiotowi prywatnemu niepowiązanemu z gminą) przekazać przypisane jej przez ustawodawcę zadania, m.in. w zakresie osiągnięcia wskazanych powyżej poziomów zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych. I tak wskazać należy, że problem przeniesienia na przedsiębiorcę odpowiedzialności za wykonanie zadań własnych gminy (polegający na określaniu w umowie zawieranej z wyłonionym w przetargu wykonawcą dalszych sposobów postępowania z odpadami) stał się przedmiotem rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku z dnia 29 listopada 2012 r.[1124] za prawidłowy uznała ona następujący opis przedmiotu zamówienia: „Wykonawca jest odpowiedzialny za osiąganie poziomów odzysku wskazanych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1125], rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami frakcji odpadów komunalnych[1126] oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów[1127]", a także „Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną za niewywiązanie się z poziomu odzysku odpadów w wysokości kary nałożonej gminie S. Wysokość kary umownej zostanie wyliczona zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach". Karę pieniężną oblicza się jako iloczyn stawki opłaty za zmieszane odpady komunalne i brakującej masy odpadów komunalnych, wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej możliwe jest zatem powierzenie wykonania obowiązków gminy w powyższym zakresie wyłonionemu w przetargu wykonawcy zadania (w tym także spółce gminnej). W uzasadnieniu do wyroku Krajowa Izba Odwoławcza podnosi m.in., że gmina jest uprawniona do wykonywania zadań własnych albo za pomocą podmiotów pozostających pod jej kontrolą, czyli samorządowego zakładu budżetowego czy spółki gminnej, albo też może powierzyć ich wykonanie na zewnątrz innemu podmiotowi prywatnemu na zasadzie umowy cywilno-prawnej. W ocenie

[1123] Opinia prawna z dnia 17 stycznia 2013 r. autorstwa dr. hab. A. Jakubeckiego oraz dr. P. Bryłowskiego dot. dopuszczalności świadczenia na gruncie prawa polskiego systemu prawnego usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych przez spółki komunalne na rzecz gminy będących ich udziałowcami (w systemie *in-house*) z pominięciem regulacji Prawa zamówień publicznych.

[1124] Sygn. akt KIO 2544/12. Zob. na temat obowiązków związanych ze świadczeniem usług: M. Górski, *Obowiązki podmiotów świadczących usługi…*, s. 265.

[1125] Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 z późn. zm.

[1126] Dz. U. z 2016 r., poz. 2167.

[1127] Dz. U. z 2017 r., poz. 2412.

Krajowej Izby Odwoławczej umowa zawierana z wyłonionym wykonawcą może określać również dalsze sposoby postępowania z odebranymi odpadami, a tym konkretnym przypadku, do analizowanej kwestii odnoszą się § 3 i § 4 umowy, co, jak wskazuje Krajowa Izba Odwoławcza, ma istotne znaczenie zwłaszcza w kontekście obowiązków gmin w zakresie osiągania poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania. W wyniku udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych dochodzi do umownego przeniesienia zadania własnego na usługę o charakterze cywilnym[1128].

Należy przyjąć tezę, że ustawodawca, nakładając na gminę obowiązek osiągnięcia wymaganym prawem poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, założył realną możliwość ich realizacji. Skoro gmina została nie tylko zobowiązana do realizacji zadań własnych, ale dodatkowo ich realizacja została obwarowana warunkami w postaci osiągnięcia określonych poziomów w zakresie zagospodarowania odpadów, to należy uznać, że gmina, przekazując w drodze umowy zadanie własne do realizacji przedsiębiorcy, przenosi tym samym obowiązek wypełnienia tego zadania w całości. Gmina, realizując system gospodarowania odpadami komunalnymi, oprócz podmiotu publicznego jest również podmiotem prawa cywilnego. Oznacza to swobodę kształtowania przez nią swoich relacji cywilno-prawnych. Jak wywodzi w uzasadnieniu przywołanego wyroku Krajowa Izba Odwoławcza, dla zagwarantowania realizacji umowy o odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych gmina może skorzystać z konstrukcji cywilnoprawnej, jaką są kary umowne[1129]. Oczywiście odpowiedzialność publicznoprawna za realizację przypisanego jej przez ustawodawcę zadania własnego pozostaje po stronie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Niemniej jednak możliwe jest przeniesienie przez gminę odpowiedzialności z tego tytułu na podstawie umowy cywilnoprawnej na rzecz spółki gminnej. Wyliczenie kary wynikającej z niewywiązania się z postanowień umowy na świadczenie usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych powinno nastąpić w sposób zgodny ze wskazanym w umowie, który to sposób może stanowić powielenie rozwiązań

[1128] Oznacza to, że właściwe stają się regulacje kodeksu cywilnego. Zob. wyrok SN z dnia 29 grudnia 1978 r., IV CR 440/78 www.lexis.pl [dostęp: 30.11.2014]; P. Drapała, *Kara umowna (art. 483 kc) a odszkodowanie na zasadach ogólnych (art. 471 kc),* „Państwo i Prawo" 2003, nr 6, s. 55.

[1129] Inną kwestią jest, czy kary umowne będą należne w każdym przypadku nieosiągnięcia wymaganych prawem poziomów zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów, tj. czy będą one oderwane od zawinienia przedsiębiorcy odbierającego odpady, czy też w procesie sądowym, w którym gmina będzie dochodziła kar umownych, przedsiębiorca będzie mógł wykazać, że osiągnięcie założonych efektów w konkretnych warunkach odbierania i zagospodarowania odpadów nie było realne.

przyjętych w ustawie[1130]. Na całkowitą karę składa się suma dwóch kar obliczona dla poszczególnych poziomów, tj. odpowiednio dla wymaganego poziomu: 1) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz 2) ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Umowa może przewidywać inne kary umowne z tytułu niewykonania lub niewłaściwego wykonania zawartych w niej obowiązków, np. o charakterze sprawozdawczym. Wysokość oraz sposób wyliczenia tych kar kształtowana jest w ramach umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy gminą a wykonawcą umowy, czyli podmiotem świadczącym usługę w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Odpowiedzialność wobec podmiotów odbierających odpadów komunalne została przewidziana bezpośrednio przez ustawodawcę[1131]. Deliktem administracyjnym jest świadczenie przez przedsiębiorcę, czyli także spółkę gminną, usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej[1132]. Za popełnienie deliktu ustawodawca przewidział sankcje bezwzględnie określone w wysokości, odpowiednio: 5000 zł za pierwszy miesiąc, 10 000 zł za każdy kolejny miesiąc. Deliktem administracyjnym jest także mieszanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi[1133], za który ustawodawca przewidział karę pieniężną względnie określoną, której wynosi minimum 10 000 zł i maksimum 50 000 zł. Karę nakłada organ wykonawczy gminy, biorąc pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Sankcją objęte jest także nieprzekazywanie do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości: zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych[1134]. Kara pieniężna ma w tym przypadku charakter względnie określony, której minimum wynosi 500 zł, maksimum 2000 zł, z tym zastrzeżeniem, że jest to pierwszy taki ujawniony przypadek. Organ wykonawczy gminy, wymierzając karę, jest zobowiązany wziąć pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Jeżeli przedsiębiorca dopuszcza się takiego deliktu po raz drugi, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany wykreślić

[1130] Zob. art. 9x ust. 3 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 325-330.

[1131] Zob. art. 9x u.u.c.p.g. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 329.

[1132] Dotyczy to następujących sytuacji: odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości bez wystąpienia o wpis do rejestru, rozpoczęcia odbierania odpadów komunalnych przed upływem 14 dni od złożenia wniosku o wpis, jeżeli organ nie dokonał wpisu w wyznaczonym ustawowo terminie, odbierania odpadów mimo wykreślenia z rejestru, niezaprzestania odbierania odpadów komunalnych mimo wykreślenia z rejestru.

[1133] Takiego mieszania zakazuje wprost art. 9e ust. 2 u.u.c.p.g. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 288-290.

[1134] Obowiązek taki został nałożony na podmiot odbierający takie odpady w art. 9e ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 289-290.

takiego przedsiębiorcę z rejestru[1135]. Jeżeli mimo wykreślenia przedsiębiorca nadal odbiera odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, to narażony jest na karę z tytułu prowadzenia działalności bez wymaganego wpisu do rejestru[1136]. Deliktem administracyjnym jest także złożenie nierzetelnego sprawozdania półrocznego[1137], za którego popełnienie ustawodawca przewidział karę pieniężną względnie określoną w wysokości minimum 500 zł, a maksimum 5000 zł[1138]. Nakładając ją, organ wykonawczy gminy bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne ponosi także odpowiedzialność za przekazanie sprawozdania po terminie w postaci kary pieniężnej bezwzględnie obowiązującej – 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż 365 dni.

Odpowiedzialność z tytułu nieosiągnięcia wymaganych prawem poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, a także ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w rozporządzeniach Ministra Środowiska[1139] dotyczy przedsiębiorcy, który nie został wybrany przez gminę w przetargu na odbieranie odpadów komunalnych. Istotą wskazanego powyżej deliktu administracyjnego jest nieosiągnięcie wymaganych prawem poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych. Kara pieniężna jest obliczana jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku wskazanych w przepisach wykonawczych do ustawy Prawo ochrony środowiska i brakującej masy odpadów komunalnych wyrażonej w Mg wymaganej do osiągnięcia tych poziomów. Oblicza się je odrębnie dla obu wskazanych poziomów.

Odpowiedzialność gminnej jednostki organizacyjnej ustawodawca kształtuje niemalże w identyczny sposób[1140]. Różnica polega na tym, że odpowiedzialność za popełnienie wskazanych powyżej deliktów administracyjnych spoczywa po prostu nie na przedsiębiorcy, ale gminnej jednostce organizacyjnej. Organem wymierzającym karę jest

[1135] Zob. art. 9j ust. 2 pkt 4 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 297.

[1136] Zob. art. 9x ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 326-327.

[1137] Obowiązek taki wynika z art. 9n u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 302-304.

[1138] W przypadku niezastosowania się podmiotu, który przekazał sprawozdanie do wezwania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do uzupełnienia albo poprawienia tego sprawozdania w terminie 14 dni. Jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od doręczenia wezwania, kara pieniężna wynosi od 200 zł do 500 zł.

[1139] Wydanych odpowiednio na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3b ust. 2 i art. 3 c ust. 2 u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 133-137.

[1140] Zob. art. 9y u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 330-332.

w tym przypadku wojewódzki inspektor ochrony środowiska[1141]. Co istotne, zakaz wykonywania działalności przez gminną jednostkę organizacyjną nie jest związany z wykreśleniem z rejestru działalności regulowanej, gdyż nie polega ona takiemu wpisowi, lecz wynika z decyzji administracyjnej wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o trzyletnim zakazie wykonywania działalności. W związku z niedopełnieniem warunków prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi ustawodawca przewidział wobec gminnej jednostki organizacyjnej następującą sankcję: w przypadku, gdy stwierdzono, że gminna jednostka organizacyjna odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości:

– nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
– po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych,
– nie osiągnęła w kolejnym roku kalendarzowym poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczania masy odpadów ulegających biodegradacji przekazanych do składowania, określonych w przepisach prawa,

wojewódzki inspektor ochrony środowiska zakazuje, w drodze decyzji, wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres trzech lat[1142]. Przyjęte przez ustawodawcę wskazane rozwiązanie może budzić wątpliwości co do jego konstytucyjności. *De facto* bowiem wojewódzki inspektor ochrony środowiska, czyli organ administracji publicznej zespolonej sprawuje kontrolę nad gminą. W tej sytuacji gmina jest traktowana przez ustawodawcę jak każdy inny podmiot gospodarczy, uczestnik rynku gospodarowania odpadami komunalnymi (a nie jak podmiot, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej[1143]).

Ustawodawca przewidział cztery delikty administracyjne, których adresatem może być podmiot prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych[1144]. Deliktem administracyjnym jest przyjmowanie przez nią od podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości dwóch rodzajów odpadów komunalnych, tj. zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych – spoza regionu gospodarki odpadami[1145]. Sankcja ma w tym przypadku charakter bezwzględnie określony, wynosi

[1141] Zob. art. 9zb u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 337-338. Zob. też: M. Górski*, Uprawnienia kontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska wobec jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Górski (*et al.*) (red.), *op. cit.*; M. Niedziółka, *op. cit.*, s. 105-115.

[1142] Zob. art. 9k u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 298-299.

[1143] Por. B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku…,* s. 178-179.

[1144] Zob. art. 9za u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 334-337.

[1145] Sankcja ta ma związek z art. 9 ust. 6 i 7 u.o., które zakazują zbierania i przetwarzania takich odpadów poza regionem gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone, oraz przewozu

bowiem 500 zł na każdą tonę przyjętych odpadów. Deliktem administracyjnym jest także niepodpisanie umowy na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych z podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który wykonuje swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi[1146]. Jest on zagrożony sankcją bezwzględnie oznaczoną – 10 000 zł. Jak zauważa W. Radecki[1147], jeżeli prowadzący regionalną instalację nie zawiera umowy z dwoma lub więcej podmiotami odbieranymi odpady komunalne w danym regionie, popełnia on tyle deliktów, ile było podmiotów mających roszczenie o zawarcie takiej umowy. Deliktem administracyjnym jest także odmowa odebrania (przyjęcia): zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przez prowadzącego instalację zastępczą, wskazaną w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami[1148]. Sankcją z tego tytułu jest kara pieniężna bezwzględnie oznaczona w wysokości 10 000 zł i tu również odrębnie jest sankcjonowany każdy przypadek odmowy odebrania tego rodzaju odpadów. Warunkiem odpowiedzialności jest zaistnienie awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie odpadów komunalnych. Karą pieniężną jest także obarczone nieprzedstawienie kalkulacji kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych oraz informacji o odpadach przekazanych mu przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne lub gminę, które poddał procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazał w tym celu innemu posiadaczowi odpadów. Organem właściwym do nakładania kar w powyższym zakresie jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska[1149].

Analizując odpowiedzialność gminy na poszczególnych etapach realizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obejmującym zarząd mieniem komunalnym oraz jego ochronę, należy szczególną uwagę zwrócić na odpowiedzialność z tytułu niezachowania zasady szczególnej staranności[1150]. Do przestrzegania zasady szczególnej

takich odpadów na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi wytworzonych poza obszarem tego regionu.

[1146] Jest to sankcja za niewykonanie obowiązku prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, ujętego w art. 9l ust. 1 u.u.c.p.g., polegającego na zawarciu takiej umowy ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w danym regionie gospodarki odpadami komunalnymi. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 299-300.

[1147] W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku*…, 2012, s. 336.

[1148] Kara ta jest sankcją za niewykonanie obowiązku obciążającego prowadzącego instalację zastępczą, ujętego w art. 9l ust. 2 u.u.c.p.g, polegającego na przyjęciu przekazywanych do niej wskazanych odpadów.

[1149] Zob. art. 9zb u.u.c.p.g. Por. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku…,* 2012, s. 337-338.

[1150] W piśmiennictwie jednoznacznie uznano, że „szczególna staranność" jest starannością wyższą od „należytej staranności" (art. 355 § 1 k.c.), a nawet od staranności wymaganej od prowadzącego działalność gospodarczą (art. 355 § 2 k.c.) – ustawodawca podwyższa wymóg staranności w stosunku do osób gospodarujących mieniem komunalnym (zob. A Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie gminnym*…, s. 333 i n.).

staranności są zobowiązane osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym, czyli organy gminy, w tym członkowie rady gminy[1151] oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Należy wymienić również pracowników samorządowych, którzy uczestniczą bezpośrednio w zarządzaniu mieniem komunalnym, jak też osoby będące pełnomocnikami gminy w zakresie zarządu mieniem[1152]. Zwraca się uwagę na dwa rodzaje skutków prawnych naruszenia obowiązku związanego z zarządzaniem i ochroną mienia samorządowego: odpowiedzialności osobistej i nadzoru. Należy podkreślić, że rozwiązania prawne wynikające z ustawy o samorządzie gminnym[1153], wprowadzając wprawdzie obowiązek zachowania szczególnej staranności w zarządzie mieniem komunalnym i jego ochronie, nie przewidują jednak żadnej sankcji. Konsekwencje prawne naruszenia tej zasady mogą być poniesione przez osoby uczestniczące w zarządzie mieniem komunalnym w związku z treścią innych regulacji prawnych, w szczególności kodeksu karnego[1154]. Odpowiedzialność osobista dotyka poszczególne osoby fizyczne, biorące udział w zarządzaniu i ochronie mienia komunalnego. Niezachowanie standardów zarządzania mieniem komunalnym wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym, przy spełnianiu wynikających z przepisów prawa karnego przesłanek odpowiedzialności osoby uczestniczącej w zarządzaniu mieniem, może decydować o przypisaniu jej czynu przestępnego[1155].

[1151] Brak w tym przypadku bezpośrednich skutków prawnych dla członków rady gminy.

[1152] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym…,* s. 469.

[1153] T.j. z art. 50 u.s.g. Zob. K. Bandarzewski, *Mienie komunalne*…, s. 702-703. Zob. też: wyrok NSA z dnia 21 września 2001 r. (OSK 1022/1, LexisNexis).

[1154] Regulacje te nie ograniczają się do nieprzestrzegania art. 50 u.s.g. Ponadto działalność organów gminy, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych w zakresie wykorzystywania majątku i środków państwowych lub komunalnych oraz wywiązywania się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa jest przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli. W razie uzasadnionego podejrzenia przestępstwa lub wykroczenia NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy. Organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń obowiązany jest zawiadomić NIK o wynikach postępowania. Podobnie w razie ujawnienia innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, NIK zawiadamia o tym właściwe organy, które także są zobowiązane zawiadomić NIK o wynikach postępowania (zob. w szczególności art. 2 i art. 63 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2017 r., poz. 524 z późn. zm.). Podobnie jak przy organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, również w obszarze wykonywania tego systemu należy wskazać na Centralne Biuro Antykorupcyjne jako służbę specjalną do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Należy w tym miejscu przypomnieć, że do zadań CBA należy w szczególności rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, a także kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne. W rozpatrywanym zakresie należy wyróżnić także odpowiedzialność karną za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe. Odpowiedzialność tę ponosi ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Osoby uczestniczące w zarządzie mieniem komunalnym podlegają wskazanym powyżej regulacjom prawnym.

[1155] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego,* s. 72. Wskazać należy w tym miejscu rozdział XXXVI k.k. „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu".

Osobom uczestniczącym w zarządzie mieniem komunalnym może być przypisana także odpowiedzialność materialna (cywilna), związana głównie z powstaniem szkody po stronie komunalnej osoby prawnej[1156]. Niedochowanie zasady szczególnej staranności może odgrywać rolę w pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności z tytułu dyscypliny finansów publicznych[1157]. Nie można wykluczyć także odpowiedzialności politycznej wyrażającej się odwołaniem organu wykonawczego gminy przez radę gminy w lokalnym referendum, choćby w związku z niezadowoleniem mieszkańców gminy z powodu wzrostu kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Co istotne, wskazane rodzaje odpowiedzialności dotyczą osób fizycznych, konsekwencji prawnych nie ponoszą osoby prawne, z funkcjonowaniem których związane są te osoby. Stosowanie sankcji z różnych gałęzi prawa sprawia, że konsekwencje prawne wynikające z naruszenia zasady szczególnej staranności nie mają jednolitego charakteru.

Należy także zauważyć, że do naruszenia zasady szczególnej staranności w zarządzie mieniem publicznym może dojść także na skutek uchwał lub zarządzeń właściwych organów gminy, jeśli narażają one gminę na nadmierne ryzyko w obrocie cywilnoprawnym czy też wręcz są niekorzystne dla interesów majątkowych gminy. W omawianym przypadku znajdują zastosowanie środki nadzoru nad działalnością komunalną[1158]. Ten rodzaj odpowiedzialności o jednolitym charakterze (łączy się bowiem wyłącznie z problematyką prawną nadzoru nad działalnością komunalną) nie dotyczy już osób fizycznych, lecz samej gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Jeszcze raz należy wyraźnie podkreślić, że konstrukcja prawna nadzoru ma na celu zapewnienie właściwego wykonania zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Naruszenie standardów szczególnej staranności, co jest równoznaczne z naruszeniem postanowień prawa, może doprowadzić do uruchomienia środków nadzoru określonych w ustawie o samorządzie gminnym.

Wskazać należy także na odpowiedzialność gminy jako właściciela nieruchomości. Niezawarcie przez gminę jako właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, umowy na korzystanie z usług odbierania odpadów komunalnych, skutkuje przejęciem przez gminę tego obowiązku i zorganizowaniem odbierania odpadów komunalnych oraz wydaniem decyzji naliczającej opłatę (wysokość comiesięcznego świadczenia właściciela nieruchomości). Zgodnie z zasadą

[1156] Wskazać należy na odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (odpowiedzialność kontraktowa), jak również odpowiedzialność za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym, przy czym odpowiedzialność ta będzie często moderowana przepisami prawa pracy. W obu tych przypadkach miernik szczególnej staranności może mieć istotne znaczenie dla nałożenia na daną osobę obowiązku naprawienia szkody.

[1157] Zgodnie z ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311 z późn. zm.). Zob. P. Kryczko, *op. cit.*, s. 763.

[1158] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego…,* s. 73.

„zanieczyszczający płaci" to właściciel nieruchomości ponosi koszty odbierania odpadów komunalnych. Ustalona, zgodnie z określoną przez radę gminy w uchwale górną stawką opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokość naliczonej opłaty może przekroczyć rzeczywiste koszty odbierania odpadów komunalnych. W istocie może to być swoista sankcja za naruszenie ustawowych obowiązków. Z kolei jeżeli gmina jako właściciel nieruchomości, na której mieszkają mieszkańcy, nie składa deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, lub też nie uiszcza opłaty w należnej wysokości, podlega jak każdy inny właściciel nieruchomości postępowaniu w sprawie wydania decyzji naliczającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustalenie kwoty następuje na podstawie szacunków, z uwzględnieniem średniej ilości odpadów, powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. Eliminuje to możliwość określenia w decyzji takiej wysokości opłaty, która mogłaby być ocenienia jako sankcja pieniężna za brak deklaracji lub złożenie deklaracji zawierającej nierzetelne informacje[1159]. Z kolei jeżeli gmina nie uiści opłaty w terminie, od kwoty zaległości powinny być naliczone odsetki za zwłokę według stopy takiej samej jak dla zaległości podatkowych. Podstawę prawną przedmiotowych decyzji stanowią przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

Powyższe rozważania wykazały istnienie szeregu sankcji, głównie w postaci kar pieniężnych, skierowanych wobec podmiotów realizujących system gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym spółki gminnej i gminnej jednostki organizacyjnej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w powyższym zakresie wydają się słuszne, gdyż stanowią efektywne narzędzie kontroli i nadzoru nad wykonawcami systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sankcją pieniężną objęte jest m.in.: nieprzekazywanie do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, mieszanie selektywnie zebranych odpadów, prowadzenie działalności bez wymaganego prawem wpisu do rejestru, złożenie nierzetelnego sprawozdania kwartalnego.

W niniejszych rozważaniach przyjęto założenie, że możliwe jest powierzenie wykonania obowiązków gminy w zakresie osiągnięcia wymaganych prawem poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych. Za słuszną należy uznać także tezę, że ustawodawca, nakładając na gminę obowiązki w powyższym zakresie, założył realną możliwość ich realizacji. Gmina, jako wykonawca gospodarowania odpadami komunalnymi, oprócz podmiotu publicznego jest również podmiotem prawa cywilnego. Gmina może więc skorzystać z konstrukcji cywilnoprawnej, jaką są kary umowne z tytułu niewykonania warunków umowy. Wyliczenie kary wynikającej z niewywiązania się z postanowień

[1159] Por. Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 195.

umowy na świadczenie usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych powinno nastąpić w sposób zgodny ze wskazanym w umowie, który to sposób może stanowić powielenie rozwiązań przyjętych w ustawie. Oczywiście odpowiedzialność publicznoprawna za realizację przypisanego jej przez ustawodawcę zadania własnego pozostaje po stronie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

V. Podsumowanie

Powyższe rozważania wykazały, że gmina jako wykonawca systemu gospodarowania odpadami komunalnymi działa zarówno w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego. W stosunkach prawa prywatnego, które co do zasady odnoszą się do wykonywania działalności gospodarczej, gminę jako podmiot publiczny obowiązują dodatkowo liczne rozwiązania publicznoprawne. Ta podwójna płaszczyzna prawna działania gminy jest kluczowa dla oceny jej działalności w rozpatrywanym zakresie[1160].

Nasuwa się ogólny wniosek, że realizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi polega co do zasady na powierzaniu zadań. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego założenia powoduje, że odbieranie i zagospodarowanie (przetwarzania) odpadów komunalnych przez gminę i inne gminne osoby prawne może odbywać się pod pewnymi szczególnymi warunkami. Spółka gminna, chcąc świadczyć usługę odbierania odpadów komunalnych albo odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, musiała ubiegać się o zamówienie w przetargu. Ustawodawca krajowy wykluczał możliwość udzielenia gminie zamówienia *in-house*, tym samym nie zezwalał gminie na korzystanie z instrumentów, które oferuje prawo unijne zamówień publicznych i powszechnie akceptuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z kolei powierzenie tego zadania przez gminę na rzecz własnej jednostki organizacyjnej było możliwe po spełnieniu łącznie dwóch przesłanek: po pierwsze – taka jednostka musiała zostać przekształcona w spółkę z udziałem gminy, po drugie – spółka z udziałem gminy musiała skutecznie ubiegać się o zamówienie publiczne w przetargu. Mimo przytoczonych w niniejszych rozważaniach wątpliwości interpretacyjnych, pojawiających się w doktrynie i piśmiennictwie, nie było możliwe powierzenie odbierania odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza przetargiem. Pogląd ten podzielił Trybunał

[1160] Jak zauważa L. Kieres, zjawisko przenikania się prawa publicznego i prywatnego oznacza pewną ingerencję przez jedną sferę regulacji w domenę, zastrzeżoną tradycyjnie do innej dziedziny. Ingerencja ta skutkuje ograniczeniem woli stron stosunków obligacyjnych (zob. szerzej: L. Kieres, *Kierunki rozwoju regulacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *op. cit.*, s. 337-339).

Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r.[1161] Trybunał Konstytucyjny zauważał jednocześnie, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, choć ograniczają samodzielność gospodarczą gminy w wykonywaniu zadań własnych w zakresie odbierania odpadów komunalnych, to jednak są one uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości oraz nie stanowią nadmiernej ingerencji prawodawczej. Sytuacja zmieniła się wraz z możliwością zastosowania zamówienia publicznego *in-house*.

Drugim potencjalnym obszarem działalności gospodarczej gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W tym jednak przypadku ustawodawca przewiduje wyraźnie możliwość wykonywania przez gminę we własnym zakresie budowy, eksploatacji i utrzymania regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów.

Samodzielność prawna gminy w sferze dominium, będąca elementem konstrukcyjnym statusu gminy jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, ma zdecydowanie swoisty charakter. Granice tej samodzielności wyznaczają zadania publiczne, które realizuje przez podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej. Ograniczenie samodzielności prawnej następuje w przypadku każdego przedsiębiorcy prywatnego, któremu gmina powierzy w formie umowy realizację zadań w rozpatrywanym zakresie. Poddaje się on tym samym warunkom umowy kształtowanym przez gminę. Wpływ gminy jako podmiotu władzy jest w tym przypadku dominujący. Wspólnym elementem dla obu stron umowy jest interes publiczny[1162].

W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi katalog form prawnych wykonywania działalności gospodarczej przez gminę ulega uszczupleniu w stosunku do rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o gospodarce komunalnej. Co do zasady gmina w celu wykonywania zadań może tworzyć własne jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, przysługuje jej też swoboda decydowania o formach organizacyjnych wykonywania gospodarki komunalnej. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca zobowiązuje gminę do stworzenia warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na swoim terenie (czyli organizacji systemu) lub zapewnienia wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (czyli wykonywania systemu). Równocześnie w celu wyłonienia podmiotu świadczącego usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości ustawodawca wprowadza dodatkowe ograniczenia w stosunku do regulacji ustawy o gospodarce komunalnej.

[1161] K 17/12, OTKA ZU 2013, nr 8, poz. 125.

[1162] Por. L. Kieres, *Kierunki rozwoju regulacji…*, s. 340.

Ustawodawca nie zastrzega praw wyłącznych do gospodarowania odpadami na rzecz gminy. Niemniej jednak zastosowanie przez gminę zamówienia *in-house* w obszarze odbierania i przetwarzania odpadów komunalnych na rzecz spółki gminnej albo przekazanie zadań w powyższym zakresie związkowi międzygminnemu, który zorganizuje przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z obszaru działania związku, zdecydowanie ogranicza możliwość wykonywania działalności gospodarczej w przedmiotowym zakresie przez podmioty prywatne, niepowiązane z gminą. Dopuszczenie przez ustawodawcę takiego rozwiązania nie wydaje się jednak naruszać zasady proporcjonalności. Skoro gmina posiada własną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, to powinna mieć możliwość wykorzystania jej zdolności przerobowych dla dobra mieszkańców gminy. Ważna jest w tym przypadku racjonalizacja kosztów funkcjonowania regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Brak w tym przypadku rynkowych mechanizmów kształtowania wysokości opłaty (cen) za przyjęcie odpadów komunalnych do przedmiotowej instalacji.

W dziedzinie zarządzania mieniem komunalnym w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi uwidacznia się bardzo wyraźnie zasada prawa publicznego, że czynności prawne i inne działania organów gminy powinny być zgodne nie tylko z normami prawa prywatnego, ale także z odpowiednimi normami prawa publicznego. Swoboda umów i wolność wykonywania praw majątkowych podlegają istotnym ograniczeniom, co w zasadniczy sposób wpływa na sytuację prawną gminy jako wykonawcy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Działalność gminy i innych gminnych osób prawnych determinuje w tym przypadku nie tylko zasada samodzielności, ale i zasada ograniczeń w sferze dysponowania mieniem.

Sytuacja prawna gminy jako właściciela nieruchomości nie różni się zasadniczo od sytuacji innych właścicieli nieruchomości, jeśli chodzi o obowiązki i uprawnienia ich dotyczące. Na gminie ciążą obowiązki właściciela nieruchomości związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi wynikające wprost z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, niekiedy doprecyzowywane w akcie prawa miejscowego. Gmina jako właściciel nieruchomości jest wytwórcą (posiadaczem) odpadów, którego sytuację prawną reguluje ustawa o odpadach. Powyższe rozważania wykazały, że problematyczna pozostaje kwestia nadzoru nad gminą jako właścicielem nieruchomości. W obszarze tym dochodzi do kolizji sfery imperium (władczych działań gminy) z dominium, związanej z wykonywaniem funkcji majątkowych.

Należy nadmienić, że ustawodawca w sposób szczególny wskazuje na związek międzygminny jako formę publicznoprawnej współpracy gmin w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy wyraźnie podkreślić, że decyzja gminy o wykorzystaniu tej formy współpracy w wykonywaniu systemu ma jednak charakter

całkowicie dobrowolny. Wykorzystanie formy związku międzygminnego będącego przejawem współdziałania gmin nie przenosi odpowiedzialności publicznoprawnej za prawidłowe wykonanie zadań na rzecz związku. To istotny argument, aby decyzję o utworzeniu związku międzygminnego w celu wspólnego wykonywania zadań podejmować rozważnie. Ewentualne sankcje majątkowe z tytułu nieosiągnięcia wymaganych prawem poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych obciążą budżety poszczególnych gminy jako członków związku międzygminnego.

I wreszcie zastosowane przez ustawodawcę odpowiedzialności wobec wykonawców systemu znajdują swoje uzasadnienie. Służy osiągnięciu celów, założonych przez twórców systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zakończenie

Celem publikacji powstałej na bazie rozprawy doktorskiej pt. *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi* było określenie sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Zbadaniu podlegał obszar związany zarówno z organizacją tego systemu, jak i jego realizacją. Aby możliwa była analiza wskazanego zagadnienia naukowego, zakresem badań zostały objęte takie kwestie szczegółowe, jak: kompetencje i środki działania oraz zakres samodzielności gminy jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, samodzielność gospodarcza gminy jako wykonawcy systemu, czyli podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą i zarządzającego mieniem publicznym, a także dopuszczalność przyznania gminie praw wyłącznych do gospodarowania odpadami komunalnymi. W pracy odniesiono się także do sytuacji prawnej gminy jako właściciela nieruchomości, na którym ciążą obowiązki wynikające z posiadania nieruchomości, odpowiedzialności publicznoprawnej gminy na poszczególnych etapach tworzenia tego systemu i jego funkcjonowania oraz wpływu środków działania gminy na sytuację ekonomiczną uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Osiągnięcie wskazanych powyżej celów jednostkowych zapewniło uzyskanie końcowego wyniku badania, jakim jest określenie sytuacji prawnej gminy w omawianym obszarze.

Zanim zostaną sformułowane ostateczne wnioski dotyczące sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, należy podkreślić, że gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi część szerszego układu powiązanych ze sobą działań, podejmowanych w celu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy[1163]. Wyodrębniając ze wskazanego układu elementy gospodarowania odpadami komunalnymi, posłużono się w szczególności definicją gospodarowania odpadami zawartą w ustawie o odpadach[1164]. W świetle przywołanej legalnej definicji przyjęto, że na strukturę prawną gospodarowania odpadami komunalnymi – stanowiącą narzędzie prezentacji zagadnień objętych analizą – składają się obok odpadów komunalnych następujące czynności prawne i faktyczne: zbieranie, odbieranie, transport, przetwarzanie odpadów komunalnych oraz ich organizacja i nadzór nad tymi działaniami. Za element systemu uznano także zasady postępowania z odpadami komunalnymi oraz uprawnienia i obowiązki uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także koszty związane z jego organizacją i funkcjonowaniem. W omawianej strukturze nie można

[1163] Zob. szerzej rozważania w I rozdziale pracy.

[1164] Implementowaną dość precyzyjnie z ramowej dyrektywy w sprawie odpadów. Ustawa o odpadach stanowi podstawowy akt prawny regulujący gospodarowanie odpadami, określający podstawowe definicje i ogólne zasady dotyczące postępowania z odpadami, w tym odpadami komunalnymi.

było także pominąć celu, dla którego należało ten system stworzyć. Wyodrębnione elementy struktury prawnej zjawiska (procesu), jakim jest gospodarowanie odpadami komunalnymi, zostały powiązane z kwestią odpowiedzialności publicznoprawnej oraz zakresem samodzielności działania gminy na poszczególnych etapach procesu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto w wyniku analizy omawianego zagadnienia naukowego zwrócono uwagę na takie pożądane cechy badanej struktury prawnej, jak: powszechność (objęcie systemem wszystkich właścicieli nieruchomości [mieszkańców gminy] i wszystkich rodzajów odpadów komunalnych), złożoność (można ją rozpatrywać zarówno w aspekcie prawnym, jak i ekonomicznym, technicznym oraz społecznym), uzasadniony ekonomicznie, czyli racjonalny charakter podejmowanych w jej ramach działań. W sposób niebudzący wątpliwości wykazano także ponadlokalny, regionalny wymiar badanej struktury prawnej.

Wykazano, że gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi integralną część ochrony środowiska[1165]. W związku z tym obowiązują w tym obszarze ogólne zasady ochrony środowiska. Wskazać należy w szczególności na zasadę zrównoważonego rozwoju, „zanieczyszczający płaci" oraz „likwidacji zanieczyszczeń u źródła". To one w istotny sposób determinują konstrukcję struktury prawnej gospodarowania odpadami komunalnymi. Realizacji zasady zrównoważonego rozwoju służy planowanie tego procesu. Przejawem zasady „zanieczyszczający płaci" jest ponoszenie przez właściciela nieruchomości (wytwórcę odpadów) kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi, natomiast zasady „likwidacji zanieczyszczeń u źródła" – selektywne zbieranie odpadów komunalnych „u źródła".

Ustalono wpływ określonych regulacji prawnych na poszczególne elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Z przeprowadzonej analizy wynika, że wskazane elementy są kształtowane przez prawo, w szczególności prawo krajowe i prawo unijne. Prawo unijne jest wdrażane, stosowane i kontrolowane w ramach prawa krajowego[1166]. Wykazano, że uregulowania prawne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi nie są dziełem wyłącznie rodzimego ustawodawcy. Mamy tu do czynienia z typowym obszarem „współgospodarowania", muliticentrycznością oddziaływań. Bardzo wyraźnie widoczne jest postępujące zjawisko europeizacji prawa ochrony środowiska i tendencja unijnego centralizowania. Przyjmowanie wspólnych rozwiązań przez kraje członkowskie Unii Europejskiej potwierdza globalny (prawnomiędzynarodowy) charakter problemów związanych z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadami komunalnymi, a jednocześnie świadczy o dużym znaczeniu, jakie jest przypisywane ich rozwiązaniu. Kluczowe znaczenie w analizowanym obszarze ma ramowa dyrektywa w sprawie

[1165] Zob. szerzej: rozważania w II rozdziale pracy.
[1166] Zob. szerzej: *ibidem*.

odpadów[1167]. Regulacje prawa krajowego, międzynarodowego i unijnego wskazują wyraźnie na zasadę zrównoważonego rozwoju, której realizacja stanowi nadrzędny cel ochrony środowiska, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi. W rozbudowanym systemie krajowych regulacji ustawowych[1168] potwierdzono wprowadzenie licznych ograniczeń konstytucyjnie gwarantowanych wolności dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, jak również dla właścicieli nieruchomości jako wytwórców odpadów, na których ciążą obowiązki wynikające z posiadania nieruchomości. Ograniczenia te determinują w zasadniczy sposób postępowanie z odpadami komunalnymi. Przeprowadzona w ramach dysertacji analiza regulacji prawnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi wykazała brak ścisłych powiązań między przepisami ustawowymi w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi opakowaniowymi oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Nie zostały określone w powyższym zakresie zasady współpracy pomiędzy podmiotami wprowadzającymi na rynek opakowania i sprzęt elektryczny oraz elektroniczny, a także działającymi w ich imieniu organizacjami odzysku, a gminą odpowiedzialną za zagospodarowanie tego rodzaju odpadów wydzielonych ze strumienia odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości. Ponadto podział obowiązków pomiędzy nimi nie został dokonany w sposób rozłączny. Może to prowadzić do konkurencji o wskazany strumień odpadów. Należy postulować w tym zakresie współdziałanie gminy z organizacjami odzysku w oparciu o rachunek ekonomiczny w celu racjonalnego kształtowania kosztów zagospodarowania tych odpadów. Ponoszenie przez gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego odpowiedzialności publicznoprawnej za osiągnięcie wymaganych prawem poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych jest odzwierciedleniem wyłącznie woli ustawodawcy krajowego.

Z analizy gospodarowania odpadami komunalnymi jako zadania publicznego[1169], stanowiącej tło do zbadania sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi wynika, że celem, jaki ma być w tym przypadku urzeczywistniony,

[1167] Definiuje ona podstawowe elementy gospodarowania odpadami komunalnymi, tj.: „odpady", „odpady komunalne", „gospodarowanie odpadami", a także poszczególne działania, którym one podlegają, w szczególności: „zbieranie", „odzysk", „unieszkodliwianie", „przetwarzanie". Dyrektywa ta wpływa w istotny sposób na zachowania uczestników systemu, określając obowiązki wytwórców odpadów (posiadaczy odpadów). Ponadto z ramowej dyrektywy w sprawie odpadów wynikają zasady postępowania z odpadami. Dyrektywy unijne określają wreszcie szczegółowe cele systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w krajach członkowskich Unii Europejskiej, a bardziej konkretnie – wymagane poziomy zagospodarowania odpadów komunalnych. Wskazane regulacje zostały dość precyzyjnie wdrożone do prawa krajowego. Standard dotyczący gospodarowania odpadami komunalnymi ma charakter ponadnarodowy.

[1168] Zaliczyć do niego należy ogólne przepisy ustawy o odpadach oraz odnoszące się do odpadów komunalnych przepisy szczególne ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także pozostałych ustaw regulujących postępowanie z poszczególnymi rodzajami odpadów komunalnych (odpadów opakowaniowych, baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego).

[1169] Zob. szczegółowo rozważania w III rozdziale pracy.

jest odebranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowanie tych odpadów. Innymi słowy, wyraźnie widoczne są dwa obszary działalności: pierwszy – polegający na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, drugi – na przetwarzaniu tych odpadów. Ustawodawca przypisuje zadaniom gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi status zadań własnych obowiązkowych[1170]. Ostatecznie należy uznać, że jest to uzasadnione, gdyż zadania te polegają na ograniczeniu zagrożeń dla środowiska powodowanych funkcjonowaniem lokalnych społeczności[1171]. Ponadto pośrednie działanie w sferze utrzymania czystości i porządku byłoby niezgodne z podstawowymi wymogami sprawnego działania. Nie budzi wątpliwości także obowiązkowy charakter rozpatrywanych zadań. Ich niewykonanie powodowałoby zagrożenie, zwłaszcza dla środowiska naturalnego, zdrowia i życia ludzi.

Powyższe rozważania pokazały jednocześnie, że wykonywane przez gminę zadania publiczne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi realizują zarówno interes społeczności gminnej (związany z koniecznością utrzymania czystości i porządku na terenie gminy), jak i ogólnospołeczny państwa oraz ponadnarodowy (dotyczący osiągnięcia wymaganych prawem krajowym i europejskim poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych). W ramach rozprawy pojawiła się kwestia ewentualnej kolizji tych interesów. W rozważaniach podkreślono także, że interes gminy nie jest przy tym do końca jednorodny Można wyróżnić interes gminy jako podmiotu sprawującego administrację publiczną, jak również interes gminy jako osoby prawnej prawa cywilnego wyposażonej w odpowiedni majątek. Zbieżność interesu gminy z interesem państwa wydaje się zdecydowanie bardziej oczywista w obszarze działalności administracyjnej, natomiast w zakresie zadań o charakterze gospodarczym interes gminy niekoniecznie jest równoważny z interesem ogólnonarodowym[1172].

[1170] Poza prowadzeniem przez organ wykonawczy gminy rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej.

[1171] Źródłem (przyczyną) odpadów komunalnych są działania wspólnoty samorządowej powodujące określone zagrożenia. Właściciel nieruchomości (mieszkaniec gminy) jako wytwórca odpadów komunalnych jest zobowiązany wypełniać ogólny i powszechny obowiązek ochrony środowiska, wyprowadzony z norm konstytucyjnych. Nie podważając poglądu, że ochrona środowiska wymaga spojrzenia całościowego, równoczesnego widzenia spraw na różnych płaszczyznach – przyrodniczej, społecznej, technicznej, w ramach rozważań wykazano, że gospodarowanie odpadami komunalnymi powinno stanowić działanie lokalne. Potrzeby mieszkańców gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, są zdecydowanie swoiste. Ich zaspokojenie wymaga bliskości i bezpośredniego działania. Uzasadnione jest więc, że to organy gminy umieszczone najbliżej przedmiotu działania zostały wyposażone w podstawowe kompetencje określające szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi. Odpowiedzialność za utrzymanie czystości i porządku w gminie przypisana organom gminnej administracji samorządowej wynika – przynajmniej w części – z braku w strukturze terenowej administracji publicznej na poziomie gminy organów administracji rządowej.

[1172] Zob. szerzej rozważania w III rozdziale.

Wykazano, że przyjęte w regulacjach prawnych gospodarowania odpadami komunalnymi rozwiązania dotyczące zadań o charakterze gospodarczym nie uwzględnią w wystarczający sposób interesu publicznego o charakterze lokalnym. Na skutek licznych powiązań kompetencyjnych występujących w szczególności pomiędzy organami gminy a organami samorządu województwa, możliwość realizacji interesu lokalnego jest w tym obszarze istotnie ograniczona. Wiążącą dyrektywę dla gminy stanowią postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, a w szczególności uchwały sejmiku wojewódzkiego w sprawie jego wykonania, posiadającej status aktu prawa miejscowego. Sejmik województwa, określając regiony gospodarki odpadami komunalnymi, przypisuje do nich konkretne gminy. Zależności występujące w płaszczyźnie *ad meritum*, znajdujące umocowanie w aktach generalnych, w tym także w randze aktu prawa miejscowego samorządu województwa w sposób istotny (wręcz zasadniczy) determinują treść zachowań organów gminy, także w odniesieniu do sfery dominium, już na etapie realizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jest to – podkreślmy – specyficzna samorządowa forma oddziaływania, wkraczająca poza strukturalne relacje makrozewnętrzne[1173]. Ustawodawca nie eksponuje przy tym ich ustrojowego statusu. Nie należy jednak nie doceniać ich występowania, gdyż ich wpływ, jaki mogą wywierać na administrowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jest znaczący. Normy prawa materialnego docelowo pośrednio oddziałują na sytuację prawną, w tym ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi, przede wszystkim jako inwestora. To gmina musi zaangażować własny majątek, tymczasem kompetencje do określenia sieci instalacji regionalnych w regionie posiada samorząd województwa. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne należy uznać za przejaw swoistego centralizmu w systemie samorządu terytorialnego i ograniczenia samodzielności gminy w wykonywaniu zadań własnych w formie prowadzenia działalności gospodarczej. Ograniczenia te trudno usprawiedliwić specyfiką samego procesu, jakim jest gospodarowanie odpadami komunalnymi. W sferze dominium gmina powinna działać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto nie należy nadużywać regulacji rangi ustawy do ustanawiania podstaw do stosowania władczych form oddziaływania między jednostkami samorządu terytorialnego.

W trakcie rozważań powstało pytanie, czy gmina jest jednostką właściwą w zakresie realizacji w sensie merytorycznym zadania regionalnego, jakim jest budowa,

[1173] Nie da się zakwalifikować tej formy oddziaływania samorządu województwa na samorząd gminny do żadnego ze sposobów oddziaływania (powiązań) między jednostkami samorządu terytorialnego, wskazanych przez P. Lisowskiego w publikacji *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*. Tego typu relacje wg P. Lisowskiego to dobry kontekst do sygnalizowania problematyki samorządowych relacji makrozewnętrznych kwalifikowanych już jako pozastrukturalne.

utrzymanie i eksploatacja regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz wdrożenie ponadgminnych rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Co do zasady przedsięwzięcia gospodarcze podejmowane przez gminę powinny mieć lokalny charakter (oznacza to w zasadzie zamknięcie ich granicami gminy jako terytorium, odniesienie ich do ludności zamieszkującej daną gminę). Istnieją przypadki, gdy interes lokalny uzasadnia terytorialne rozszerzenie zakresu działań gospodarczych gminy. Należy uznać, że w obszarze gospodarowania odpadami mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją. Dotyczy to przypadku, gdy realizacja określonych zadań publicznych przekracza możliwości finansowe i organizacyjne pojedynczej gminy. Takim zadaniem jest budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów, które nie ma „znaczenia lokalnego". Z punktu widzenia technologicznego i ekonomicznego skala przedsięwzięcia wymaga współpracy. Jedną z form współpracy, wskazaną w sposób szczególny przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest związek międzygminny[1174]. Należy założyć, że podjęcie przez gminy działań wspólnych pozwoli im na osiągnięcie pożądanych celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Alternatywą jest współpraca gminy w powyższym zakresie z podmiotami prywatnymi.

W dalszej kolejności zaprezentowano gminę jako organizatora i wykonawcę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Podjęte w pracy badania dotyczące sytuacji prawnej gminy w odniesieniu do obu wskazanych obszarów pozwalają stwierdzić, że gmina organizuje system gospodarowania odpadami komunalnymi. Analiza działań gminy jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wykazała, że przyznano gminie stosunkowo dużą samodzielność w sferze imperium. Samodzielność ta jest większą niż w dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Przejawem samodzielności gminy w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi jest przyjmowanie przez organ stanowiący gminy szerokiego katalogu uchwał, w tym aktów prawa miejscowego[1175]. Doprecyzowują one normy ustawowe

[1174] Zob. szczegółowe rozważania w V rozdziale pracy.

[1175] Wskazać należy następujące uchwały, w tym akty prawa miejscowego: regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uchwała w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, uchwała w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uchwała rady gminy w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, uchwała rady gminy w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tworzenie prawa przez organy administracji publicznej to ważny obszar badawczy. Zajmując się tym zagadnieniem J. Boć stwierdza, że podnoszona aktywność organów administracji publicznej w powyższym zakresie jest immanentnym wyrazem sprawowania władzy

prawa materialnego w zakresie aspektów organizacyjno-technicznych gospodarowania odpadami komunalnymi. Gmina decyduje nie tylko o treści aktów prawa miejscowego, ale w określonych prawem sytuacjach dokonuje wyboru, czy zastosuje w ogóle zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie prawne. Dotyczy to przypadków, gdyż ma ono charakter fakultatywny[1176]. Słusznie rady gmin zostały upoważnione do stanowienia własnych aktów prawa miejscowego, by ogólną ich zdolność prawotwórczą wykorzystać jak najlepiej dla gminnego dobra publicznego i by jak najrzetelniej, najskuteczniej i jak najsprawniej rozstrzygać w praktyce o problemach tak uciążliwego zjawiska cywilizacyjnego, jakim jest gospodarowanie odpadami komunalnymi. Niemniej jednak w świetle przeprowadzonych rozważań dotyczących działalności gminy w sferze imperium należy jednocześnie stwierdzić, że ukształtowanie niektórych elementów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zostało w zbyt dużym zakresie pozostawione gminie. Dotyczy to określenia sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także sposobu ustalenia stawki tej opłaty[1177]. Stąd zbyt duże ich zróżnicowanie zarówno w skali kraju, jak i w ramach poszczególnych regionów gospodarki odpadami. W rozprawie wskazywano, że aby zapewnić osiągnięcie celów w zakresie gospodarowania odpadami o ogólnopaństwowym (centralnym) znaczeniu wskazane elementy systemu powinny być ukształtowane bardziej – niż to założył ustawodawca – jednolicie w całym kraju. Ustawodawca w pewnym stopniu uwzględnił konieczność doprecyzowania pewnych elementów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na poziomie krajowym, czego dowodem jest nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 28 listopada 2014 r. czy rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Ujednolicony został sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (selektywnie zbiera się papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne i odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów) oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony. W uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych

wykonawczej w państwie (J. Boć, *Formy władcze generalne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, s. 90).

[1176] Dotyczy to m.in. przyjęcia przez radę gminy uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, czy uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego określającej rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wysokości cen za te usługi.

[1177] Tę kwestię podniósł również Trybunał Konstytucyjny.

odpadów zrezygnowano z określenia ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości. Gmina co do zasady odbiera wszystkie odpady komunalne, przy czym dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Takie rozwiązanie postulowano w rozprawie doktorskiej. Istniała bowiem potrzeba doprecyzowania w formie ustawy czy aktów wykonawczych do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przyjętych w niej rozwiązań prawnych dotyczących określenia przez poszczególne rady gminy sposobu i zakresu usługi w zakresie świadczenia odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w celu ujednolicenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz uzyskania wymaganych prawem poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania. Wskazywanie w uchwale rady gminy ilości odpadów komunalnych odbieranych w zamian z uiszczaną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi rodziło zagrożenie nielegalnego pozbywania się odpadów przez mieszkańców gminy. Takie rozwiązanie było sprzeczne z podstawowym założeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w którym uniezależnia się opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od ilości wytwarzanych odpadów komunalnych.

Z przeprowadzonych rozważań wyłania się jeszcze jedna kwestia, że w obowiązującym porządku prawnym gmina, organizując system gospodarowania odpadami komunalnymi, przyjmuje pewne ogólne jednolite standardy świadczenia usługi na terenie gminy. Tymczasem potrzeby mieszkańców w zakresie odbierania odpadów komunalnych mają niekiedy bardzo indywidualny charakter. Trudno, obejmując jednorodną usługą wszystkich mieszkańców gminy, spełnić ich bardzo zróżnicowane oczekiwania (uzależnione od standardu życia i ilości wytworzonych odpadów). Wszystko opiera się na mniej lub bardziej zbliżonych do rzeczywistości szacunkach. To stawia gminę jako organizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w niekorzystnej sytuacji, gdyż trudno w takim przypadku zaspokoić potrzeby wszystkich mieszkańców gminy.

W świetle przeprowadzonej analizy nasuwa się ogólny wniosek, że organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi polega co do zasady na powierzaniu zadań[1178]. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego założenia powoduje, że odbieranie

[1178] W przypadku gdy gmina jest stroną umowy zawieranej z wykonawcą usługi, pojawia się bardzo realne zagrożenie związane z wywieraniem nacisku na gminę przez podmioty odbierające odpady, m.in.

i zagospodarowanie (przetwarzanie) odpadów komunalnych może odbywać się pod pewnymi szczególnymi warunkami. W obszarze tym obowiązują gminę odmienne zasady, w stosunku do ogólnych zasad określonych w ustawie o gospodarce komunalnej, polegające na ograniczeniu możliwości wyboru wykonawcy przypisanych jej zadań publicznych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi[1179]. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw spółka gminna była zobowiązana do udziału w przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. W świetle przywołanej powyżej nowelizacji ustawodawca zrezygnował z dotychczasowego rozwiązania nakładającego na gminę obowiązek organizacji przetargu na usługi w powyższym zakresie. Umożliwił gminom stosowanie do tych usług wszystkich trybów udzielania zamówień publicznych, łącznie z możliwością udzielania zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki typu *in-house*, w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 67 u.p.z.p. Nadal jednak samorządowy zakład budżetowy może ubiegać się o realizację zamówienia publicznego dopiero po przekształceniu w spółkę gminną. W przypadku gdy rada gminy zdecyduje o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, organ wykonawczy gmin jest zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Oznacza to, że możliwość wyboru sposobu prowadzenia przez gminy zadań publicznych polegających na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy

jako jeden ze sposobów na osiągnięcie korzystnych dla nich warunków świadczenia usługi (np. zmian w umowach już na etapie ich realizacji czy zlecenia w ramach zawartej umowy usług dodatkowych). Możliwa jest sytuacja, że dla osiągnięcia własnych celów (głównie ekonomicznych, ale i politycznych) prywatni przedsiębiorcy świadczący usługi odbierania odpadów komunalnych zaprzestaną zaspokajać potrzeby mieszkańców gminy na bieżąco, w sposób ciągły i nieprzerwany. Ewentualne negocjacje pomiędzy gminą a przedsiębiorcą nie mają wówczas charakteru czysto rynkowego. Istotną rolę odgrywa czynnik społeczny i polityczny.

[1179] W przypadku budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych gmina wybiera alternatywnie podmiot, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów, w tym celu stosuje odpowiednio jedną z trzech procedur: przeprowadzenie przetargu (na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych), dokonanie wyboru podmiotu na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym lub na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W pierwszej kolejności gmina musi zastosować jeden z wyżej wymienionych wyżej trybów. W przypadku gdy ich zastosowanie nie doprowadzi do wyłonienia wykonawcy, wówczas obowiązują ogólne zasady ustawy o gospodarce komunalnej, dotyczące wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. W przypadku wyboru wykonawcy na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych ustawodawca dopuszcza wyłącznie tryb przetargu. Wyjątek stanowi sytuacja, w której dochodzi do rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych. Wówczas gmina do czasu rozstrzygnięcia przetargu zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, z tym, że wójt, burmistrz lub prezydent jest zobowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg.

o gospodarce komunalnej – jest wyłączona. Należy stwierdzić, że jest to przejaw kreowania przez ustawodawcę ograniczeń w dostępie do wykonywania wskazanych powyżej rodzajów działalności. Równocześnie wydaje się, że ustawodawca, wprowadzając te rozwiązania, położył nacisk na współpracę gminy z podmiotami prywatnym. Alternatywą dla gminy jest współdziałanie w formie związku międzygminnego. Decyzja gminy o wykorzystaniu wskazanej formy współpracy ma charakter dobrowolny.

Na podstawie rozważań dotyczących reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi należy stwierdzić, że organ wykonawczy gminy, wypełniając te funkcje, nie wpływa na treść i zakres obowiązków przedsiębiorców prowadzących działalność w rozpatrywanym zakresie, gdyż wynikają one z ustaw. Aktywność gminy polegająca w dotychczasowym systemie na doprecyzowaniu przez jej organ wykonawczy sytuacji prawnej przedsiębiorcy w formie indywidualnego aktu administracyjnego[1180] została ograniczona do dokonania przez niego wpisu do rejestru działalności regulowanej[1181]. Nadzór i kontrola działalności przedsiębiorców przez organ wykonawczy gminy posiada zatem w omawianym przypadku co do zasady charakter bieżący (następczy). W przypadku usługi o charakterze użyteczności publicznej, która powinna być realizowana w sposób ciągły i nieprzerwany, czyli także odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, korzystniejszym rozwiązaniem dla gminy nadzorującej jej wykonanie byłby nadzór zapobiegawczy (prewencyjny)[1182], który towarzyszy wydawaniu decyzji administracyjnych (zezwoleń).

Podsumowując rozważania dotyczące kontroli i nadzoru w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym sprawują go niezależnie od siebie organ wykonawczy gminy, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a także marszałek województwa. Należy spodziewać się, że model kontroli w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi będzie podlegał zmianom. Gmina jako podmiot powierzający w formie umowy usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie zwolni się od obowiązków kontrolnych związanych z nadzorem nad prawidłowością realizowanej przez przedsiębiorcę w ramach tej umowy usługi. Poza prawem państwowym (ustawy, rozporządzenia itd.) uprawnienie do kontroli może[1183] wynikać z zawartej umowy. Należy natomiast rozważyć, czy kontrola spełniania warunków prowadzenia działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych pod kątem zgodności z powszechnie

[1180] Tj. zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

[1181] W obu tych przypadkach obowiązuje ustawowe związanie administracji.

[1182] W kontekście mogących się pojawić w związku z prowadzoną działalnością w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zagrożeń dla środowiska, zdrowia i życia ludzi, w przypadku gdy narusza ona obowiązujące wymagania prawa ochrony środowiska.

[1183] Z praktycznego punktu widzenia uprawienie to wręcz powinno być ustalone w umowie na świadczenie usługi.

obowiązującym prawem nie powinna być prowadzona zasadniczo przez wyspecjalizowane organy administracji rządowej[1184].

Kontroli podlega także gmina jako podmiot wdrażający system gospodarowania odpadami komunalnymi. Kontrolę tę sprawuje Najwyższa Izba Kontroli pod kątem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności oraz Prezes Zamówień Publicznych pod kątem legalności. Wskazać należy także na regionalne izby obrachunkowe jako podmioty nadzorujące gospodarkę finansową gmin. Kontrolę w rozpatrywanym zakresie wykonuje również wojewoda i prokurator rejonowy w systemie instytucjonalnych gwarancji praworządności, a także samorządowe kolegia odwoławcze. Co do zasady w badanym obszarze obowiązują ogólne reguły nadzoru nad działalnością gminy. Nietypowym rozwiązaniem jest natomiast wykorzystanie przez ustawodawcę środka nadzoru w postaci zarządzenia zastępczego wojewody (mającego co do zasady zastosowanie w przypadku zadań z zakresu administracji rządowej). Dowodzi to traktowaniu gminy w badanym obszarze przynajmniej w części jako jednostki wykonawczej (pośrednika) państwa, a nie działającego względnie samodzielnie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność podmiotu publicznego. W zakresie wykonywania zadań zleconych z mocy ustawy ograniczona jest samodzielność gminy względem państwa, a także pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Zasada ta obowiązuje na gruncie zarówno ustaw ustrojowych, jak i w dużym stopniu ustaw materialnoprawnych. Narzucona w przypadku wykonywania zadań własnych obligatoryjność powiązań ustrojowych i kompetencyjnych powinna znaleźć uzasadnienie prawne i mieścić się w ramach wyjątku od zasady dobrowolnego charakteru powiązań między jednostkami samorządu terytorialnego.

Podejmując konkretne działania faktyczne i prawne w rozpatrywanym zakresie, gmina wpływa na efektywność ekonomiczną całego systemu już na etapie jego funkcjonowania. Stąd gmina powinna kierować się nie tylko analizą prawną, ale i ekonomiczną. Kwestią, którą należy rozpatrywać w obu tych aspektach, jest wybór jednego z dwóch wariantów przetargu, odpowiednio na: odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Dotyczy to również ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ważna

[1184] Tj. głównego i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Organy te mogą zagwarantować znacząco większą efektywność prowadzonej kontroli oraz zapewnić jednolity jej standard w skali kraju. Tymczasem rozbudowany system kontroli gminnej przyczyni się do wzrostu kosztów związanych z obsługą administracyjną systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co przełoży się na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonej przez właścicieli nieruchomości do budżetu gminy. W przypadku kontroli prowadzonej przez Inspekcję Ochrony Środowiska koszty są pokrywane z budżetu państwa, w przypadku kontroli gminnej – z budżetu gminy.

jest skuteczność organu wykonawczego w zakresie wykonania planu dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. System powinien się samofinansować.

Podjęta w ramach rozprawy analiza sytuacji prawnej gminy jako realizatora systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą) pozwala stwierdzić, że samodzielność działalności gospodarczej gminy w rozpatrywanym zakresie napotyka liczne ograniczenia[1185]. Zasadniczo dotyczą one dwóch obszarów gospodarowania odpadami komunalnymi, tj.: odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz przetwarzania odpadów komunalnych w instalacjach regionalnych. W ramach dysertacji wykazano, że działania gminy w sferze dominium w obu tych obszarach w znacznej mierze determinuje zasada ograniczeń w zakresie dysponowania mieniem komunalnym. Ich źródłem – jak uprzednio wykazano – obok postanowień rangi ustawy jest także prawo miejscowe stanowione przez sejmik województwa. Fakt, że gmina jest zależna w sferze zarządzania mieniem komunalnym od organów samorządu województwa, osłabia przymiot jej samodzielności[1186].

Należy podkreślić, że gmina jako podmiot zarządzający mieniem komunalnym w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi pozostaje nadal przede wszystkim podmiotem publicznym odpowiedzialnym za realizację zadania własnego[1187]. W dziedzinie zarządu mieniem komunalnym w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi uwidacznia się bardzo wyraźnie zasada prawa publicznego, że czynności prawne i inne działania organów gminy powinny być zgodne nie tylko z normami prawa prywatnego, ale także odpowiednimi normami prawa publicznego. Oznacza to w szczególności, że zasady prawa prywatnego, takie jak swoboda umów i wolność wykonywania praw majątkowych, podlegają ograniczeniom w tych stosunkach prywatnoprawnych, których uczestnikiem jest podmiot publiczny. W obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi katalog form prawnych wykonywania działalności gospodarczej przez gminę ulega uszczupleniu w stosunku do rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o gospodarce komunalnej. Art. 6d ust. 1 u.u.c.p.g. wyklucza przynajmniej w części możliwość decydowania organowi stanowiącemu gminy o sposobie prowadzenia jak i o określonej formie gospodarki komunalnej[1188].

Rozstrzygając kwestię dopuszczalności praw wyłącznych na rzecz gminy do prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi stwierdzono,

[1185] W przeciwieństwie do samodzielność gminy w sferze imperium, która – jak wcześniej podkreślono – w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi jest większa niż dotychczas.

[1186] W sferze dominium znajduje uzasadnienie zasada, że komunalne osoby prawne jako wykonawcy zadań publicznych o charakterze własnym i obowiązkowym nie są zależne od innych organów państwowych.

[1187] Jego sytuacja różni się w sposób zasadniczy od sytuacji podmiotów prywatnych działających w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi.

[1188] Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k.

iż wykonywanie zadań własnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi nie stanowi prawnego monopolu gmin. Ustawodawca w analizowanym obszarze nie zastrzega bezwzględnie prawnej wyłączności na rzecz gminy. Gmina w zakresie działalności gospodarczej polegającej na gospodarowaniu odpadami komunalnymi nie posiada także względnego monopolu prawnego, czyli nie jest uprawniona do samodzielnego i wyłącznego wykonywania tej działalności. Gmina posiada monopol (wyłączność) na wykonywanie zadania polegającego na organizacji usług odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Gmina powierza realizację tego zadania w drodze zamówienia publicznego podmiotowi uprawnionemu do wykonywania tego rodzaju działalności, łącznie z możliwością zastosowania przez gminę zamówienia *in-house*. Wcześniej gminna spółka była zobowiązana uczestniczyć w przetargu, co stanowiło istotną barierę ograniczającą prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Ustawodawca dbał w ten sposób o zachowanie konkurencji. Tym samym jednak nie zezwala gminie na korzystanie z instrumentów, które oferuje prawo unijne zamówień publicznych i powszechnie akceptuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sytuacja ta zmieniła wraz z możliwością zastosowania zamówienia typu *in-house*. Takich ograniczeń nie napotykamy w obszarze zagospodarowania odpadów komunalnych. Istnieje tu możliwość zastosowania pozaprzetargowego powierzenia realizacji zadania podmiotowi powiązanemu z gminą, w szczególności w przypadku wybudowania przez gminę własnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Jest to powód, który uzasadnia ograniczenie konkurencji w rozpatrywanym zakresie.

Wskazanie na poziomie regionu gospodarki odpadami komunalnymi regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jest przejawem tendencji do zwiększenia udziału państwa w gospodarce odpadami. Stwierdzono, że ustawodawca nie wyklucza istnienia w regionie gospodarki odpadami komunalnymi funkcjonowania jednej instalacji regionalnej, do której mają zostać skierowane zmieszane odpady komunalne iodpady zielone. Decyzję w powyższym zakresie pozostawia sejmikowi województwa. Przyznanie praw wyłącznych podmiotom prowadzącym instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych związane jest z niebezpieczeństwem przejmowania przez nie pozycji antykonkurencyjnych na rynku właściwym (pozycja dominująca, eliminowanie konkurentów z rynku w celu zdobycia pozycji monopolistycznej). Uzasadnia to krytyczne podejście wobec koncepcji przyznania praw wyłącznych do przetwarzania odpadów pojedynczym instalacjom w regionie.

Podmiot posiadający pozycję monopolistyczną (w tym także podmiot publiczny), ustalając ceny i opłaty za komunalne usługi użyteczności publicznej, stosunkowo często narusza zakaz nadużywania pozycji dominującej poprzez narzucanie kontrahentom cen

nadmiernie wygórowanych. Prowadzenie działalności gospodarczej w powyższym zakresie niepoddanej regułom konkurencji związane jest z ryzkiem zawyżenia kosztów przetwarzania odpadów komunalnych, co nie sprzyja interesowi publicznemu. Przy konstruowaniu sieci instalacji regionalnych w regionie należy uwzględnić ich zdolności przerobowe. Ważna jest trwałość projektów. Ograniczona liczba instalacji regionalnych ma zapewnić ich rentowność. Zbyt liczne instalacje mogłyby spowodować cały szereg następstw, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i z punktu widzenia technicznego. Nie oznacza to jednak konieczności wyeliminowania konkurencji o strumień odpadów komunalnych w regionie.

Sytuacja prawna gminy jako właściciela nieruchomości nie różni się zasadniczo od sytuacji innych właścicieli nieruchomości, jeśli chodzi o prawa i obowiązki ich dotyczące. Gmina jako właściciel nieruchomości jest wytwórcą odpadów, którego sytuację prawną reguluje ustawa o odpadach. Domniemywa się także, że każdy władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Problematyczna pozostaje kwestia nadzoru nad obowiązkami gminy jako podmiotu stosunków cywilnoprawnych, a w tym konkretnym przypadku jako właściciela nieruchomości. Kontrola prowadzona przez organ wykonawczy gminy lub osoby przez niego upoważnione jednakowo dotyczy wszystkich właścicieli nieruchomości, w tym gminnych jednostek organizacyjnych oraz gminnych osób prawnych. Co do zasady nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie. Należy domniemywać, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania zgodnie z prawem, niemniej podlega kontroli.

Analiza odpowiedzialności publicznoprawnej gminy za działania podejmowane w wykonywaniu obowiązków ustawowych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi wykazała, że wykazuje ona pewne cechy swoiste, typowe wyłącznie dla badanego obszaru. Ich niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obarczone jest sankcjami majątkowymi w postaci kar pieniężnych. Kara jest wymierzana gminie za następujące delikty administracyjne: spóźnione przekazanie sprawozdania, nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, a także ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania, za niezorganizowanie zamówienia publicznego (przetargu). Należy spodziewać się, że ewentualna zapłata ich przez gminę w sposób istotny wpłynie na gospodarkę finansową gminy. Zastosowane przez ustawodawcę odpowiedzialności wobec wykonawców systemu znajdują swoje uzasadnienie. Zaproponowane przez ustawodawcę w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi sankcje pieniężne dotyczą obiektywnego naruszenia prawa, nie jest rozpatrywane w tym przypadku pojęcie winy. Zasady wymierzania tych kar są niedookreślone. Ważne jest zatem zachowanie zasady proporcjonalności.

Analiza zagadnień dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi wykazała pewną nieprecyzyjność i niespójność przepisów prawa materialnego tworzących podstawy działania gminy w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi[1189]. Otwierało to szerszą możliwość ingerencji w działalność gminnej wspólnoty samorządowej. Fakt, że w badanym zakresie podstawy prawne działania gminy często wymagają złożonego procesu wykładni, otwiera szerokie dowolności w ocenie zgodnego z prawem działania lokalnej wspólnoty samorządowej. Przy takich rozwiązaniach ochrona samodzielności wspólnoty samorządowej nawet na drodze sądowej nie stanowi dostatecznej gwarancji realizacji reguł konstytucyjnych. Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 28 listopada 2014 r. udoskonala rozwiązania prawne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, czyniąc te rozwiązania bardziej precyzyjnymi i spójnymi. Doprecyzowane zostało m.in. przez ustawodawcę pojęcie właściciela nieruchomości, rozstrzygnięto kwestię, że gmina jest zobowiązana odbierać wszystkie odpady komunalne w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z pewnymi jedynie zastrzeżeniami.

Zbadanie całokształtu norm prawnych określających poszczególne elementy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz występujących pomiędzy nimi powiązań pozwala uznać badaną strukturę prawną za spójną i nazwać ją systemem. Można także stwierdzić, że tak stanowienie prawa, jak i stosowanie prawa w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi odbywa się w ciągu zorganizowanego działania. Innymi słowy, zorganizowany ciąg działań odpowiada procesowi gospodarowania odpadami komunalnymi. Ważne było ujednolicenie wskazanych elementów w skali całego kraju. Innymi słowy, powinny istnieć w rozpatrywanym zakresie ogólne standardy na poziomie krajowym. Za słuszne zatem należy przyjąć przyjęte w wyniku doskonalenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez ustawodawcę założenie, że gmina odbiera od właścicieli nieruchomości (mieszkańców gminy) każdą ilość

[1189] Zob. Z. Bukowski, *10 powodów, dla których trzeba zmienić ustawę*, „Wspólnota" 2013, nr 21, s. 42-44. Autor wskazuje kwestie, które powinny zostać uwzględnione przy nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dotyczą one: nadzoru nad gminnymi uchwałami organizującymi system gospodarowania odpadami komunalnymi, doprecyzowania pojęcia właściciela nieruchomości, rozstrzygnięcia sporu wokół dopuszczalności limitowania przez gminę ilości odpadów odbieranych od właściciela nieruchomości, odejścia od zwolnień przedmiotowych na rzecz podmiotowych, rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności wskazywania konkretnej instalacji regionalnej do przetwarzania odpadów komunalnych, ustalania wysokości opłaty w ten sposób, by wpływy z tytułu opłaty do budżetu gminy równoważyły wydatki na funkcjonowanie systemu. Podnosi się potrzebę wprowadzenia legalnej definicji punktu selektywnego zbierania odpadów czy przyjęcia założenia, że podejmowanie uchwały rady gminy w sprawie nowej stawki opłaty nie powinno być związane z ponownym składaniem przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pojawiają się pomysły, by wybór metody ustalenia opłaty należał wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego. Rozważana jest także kwestia, by w regulacjach prawnych wprowadzić przepis, który jednoznacznie pozwoli (lub zabroni) gminom powierzania przez gminę zadań samorządowym zakładom budżetowym.

odpadów komunalnych, które to odpady właściciel ten wytworzy, zbierze i przekaże podmiotowi odbierającemu odpady komunalne. Niezbędnym warunkiem osiągnięcia celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy jest dobrze funkcjonujący system recyklingu odpadów wydzielonych ze strumienia odpadów komunalnych oraz stworzenie możliwości technicznych zagospodarowania bioodpadów. Ważna kwestią jest także, aby ustawowe regulacje prawne zabezpieczały interes gmin odpowiedzialnych za nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi i nie stwarzały możliwości dla działalności nielegalnej (przestępczej) podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie przetwarzania tych odpadów. Przepisy prawa dotyczące wydawania zezwoleń niedostatecznie gwarantują ponoszenie kosztów gospodarowania odpadami przez podmioty, którym udzielono zgodnie z prawem zezwolenia na prowadzenie działalności w powyższym zakresie, a które prowadzą tę działalność niezgodnie z prawem. W praktyce występują w Polsce liczne przypadki pozostawienia odpadów nielegalnie magazynowanych (po cofnięciu zezwolenia na zbieranie czy przetwarzanie odpadów). Istotne jest, aby prawnie możliwe było ustanowienie zabezpieczenia roszczeń na wypadek, gdy wydane zgodnie z prawem zezwolenie jest następnie wykorzystywane do działalności nielegalnej (niedotrzymywanie warunków udzielonych zezwoleń, pozostawianie odpadów w magazynach, podpalanie odpadów na składowiskach). Koszty usuwania skutków tej nielegalnej działalności nie powinny być pokrywane z budżetów gmin.

W świetle przeprowadzonych rozważań należy postulować w szczególności:

1) ustalanie wysokości stawki opłaty uiszczonej przez właściciela nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie na podstawie kalkulacji ekonomicznej[1190], podlegającej w większym stopniu kontroli właściwym terytorialnie regionalnym izbom obrachunkowym[1191];
2) zachowanie konkurencji w regionie gospodarki odpadami (istnienie przynajmniej dwóch regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w danym regionie), która przyczyniałaby się do racjonalizacji kosztów związanych z eksploatacją regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
3) wspieranie rynku recyklingu selektywnie zebranych odpadów komunalnych oraz rynku zagospodarowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym

[1190] Określenie jej wysokości przez radę gminy nie powinno stanowić elastycznej podstawy prowadzenia polityki. Z punktu widzenia interesu ochrony środowiska ważne jest, by obowiązujące rozwiązania prawne eliminowały działania administracji oparte na prawie i zarazem sprzeczne z prawem, by nie osłabiały wykonania przynajmniej podstawowych założeń systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, sformułowanych przez prawo.

[1191] Które np. wyrażałyby opinię w powyższym zakresie – tak jak to ma miejsce w stosunku do projektu budżetu czy wieloletniej prognozy finansowej.

w szczególności bioodpadów, jako jeden z warunków osiągnięcia celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę;

4) bieżące monitorowanie procesu gospodarowania odpadami komunalnymi i egzekwowanie wykonywania obowiązków przez podmioty nimi gospodarujące (większe wsparcie kontroli i nadzoru prowadzonego przez organ wykonawczy gminy przez wyspecjalizowane organy kontrolne administracji rządowej, działające przy pomocy wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska);
5) wprowadzenie regulacji prawnych przeciwdziałających działalności nielegalnej (przestępczej) podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych (zabezpieczenie roszczeń z tego tytułu na rzecz gminy), w celu zabezpieczenia interesów gminy i jej mieszkańców.

Bibliografia

Wykaz wykorzystanych w pracy aktów normatywnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. Nr 1094 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1261 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 1688 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1688).
9. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561).
10. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332).
11. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r., poz. 2342 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 827).
16. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r., poz. 201 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840).
19. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.).
20. Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczaniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1393).

21. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017, poz. 1868 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2017 r., poz. 2226 z późn zm.).
24. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1222 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523).
26. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1478 z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r., poz. 1713 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1453).
33. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.).
35. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1688).
38. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 570).

39. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2017 r., poz. 229 z późn. zm.).
40. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1789 ze zm.).
41. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 z późn. zm.).
42. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1834).
43. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1803 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).
45. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 893 z późn. zm.).
46. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2136 z późn. zm.).
47. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r., poz. 1089 z późn. zm.).
48. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897) – akt archiwalny.
49. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 z późn. zm.).
50. Ustawa dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 228) – akt jednorazowy.
51. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1863 z późn. zm.).
52. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013 r., poz. 829).
53. 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).
54. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2017 r., poz. 1832 z późn. zm.).
55. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1688 z późn. zm.).
56. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020).

57. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r., poz. 1920).
58. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2017 r., poz. 1566 z późn. zm.).
59. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124. poz. 607 ze sprost.).
60. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422).
61. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (Dz.U. z 2016 r.poz. 934).
62. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1052).
63. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. z 2013 r., poz. 122).
64. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz. U. z 2013 r., poz. 523).
65. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1923).
66. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015. r., poz. 1277).
67. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian. (Dz. U z 2015 r., poz. 2334).
68. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu (Dz. U. z 2016 r., poz. 108).
69. Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2167).
70. Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r., poz. 19).

71. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. z 2017 r., poz. 2412).
72. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r., s. 1).
73. Dyrektywa Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE z 1999 r., L. 182).
74. Dyrektywa 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008 r., s. 3).
75. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., s. 65 z późn. zm.).

Wykaz wykorzystanego w pracy orzecznictwa

1. Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r. (W 10/93, OTK ZU 1994, cz. 2, poz. 46).
2. Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r. (K 4/95, OSS 1996, nr 1, poz. 1).
3. Orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r. (K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33).
4. Uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r. (W 8/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 14).
5. Orzeczenie TK z dnia 13 maja 1997 r. (K 20/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 18).
6. Wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r. (K 22/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 115).
7. Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87).
8. Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r. (SK 11/, OTK-A ZU 2004, nr 7, poz. 66).
9. Wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r. (SK 51/05, OTK ZU 2006, nr 5, poz. 58).
10. Postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2007 r. (K 2/2007, OTK ZU 2007, poz. 43).
11. Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r. (K 37/06, OTK ZU 2009, z. 4A, poz. 47).
12. Wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r. (K 13/08, OTK ZU 2009, z. 7A, poz. 105).
13. Wyrok TK z dnia 10 września 2010 r. (OTK ZU 2010, nr 7A, poz. 68).
14. Wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r. (K 29/09, OTK ZU 2011, nr 4A, poz. 35).
15. Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r. (P 33/09, OTK ZU 2011, nr 7A, poz. 71).
16. Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2013 r. (K 30/12, niepublikowany).
17. Wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r. (K 17/12, OTK-A ZU 2013, nr 8, poz. 125).
18. Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r. (SA 820/81, OSPiKA 1981, z. 1-2, poz. 22).
19. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1987 r. (II SA 2122/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 40).
20. Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r. (SA /Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2).
21. Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r. (II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120).

22. Uchwała NSA z dnia 25 marca 1998 r. z 10 lutego 2009 r. (FPK2/98, ONSA 1998, nr 3, s. 81).
23. Wyrok NSA z dnia 30 grudnia 1998 r. (IV SAB 64/98, LEX Polonica nr 1961752).
24. Wyrok NSA z dnia 21 września 2001 r. (OSK 1022/11, CBOSA).
25. Wyrok NSA z dnia 11 września 2003 r. (II SA/Wr 1234/03, OSS 2004, nr 1, poz. 12).
26. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r. (OSP 2/04, LexisNexis nr 381789).
27. Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2008 r. (II OSK 960/08, CBOSA).
28. Wyrok NSA z dnia 9 września 2009 r. (II OSK 960/08, CBOSA).
29. Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r. (II OSK 1645/08, LEX nr 518289).
30. Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r. (II OSK 170/10, LEX nr 59735).
31. Postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2010 r. (I OW 63/10, LEX nr 672950).
32. Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2012 r. (OSK 157/11, LEX nr 1251830).
33. Wyrok NSA z dnia 9 października 2012 r. (OSK 1071/11, LEX nr 1234052).
34. Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2013 r. (I FPS 1/13, CBOSA).
35. Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r. (I FRS/311/12, CBOSA)
36. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2005 r. (II SA/Po 1177/03, „Rejent" 2005, Nr 12, poz. 166.
37. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2007 r. (III SA/Wa 4312/06, CBOSA).
38. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. (II SA/Wr 424/07, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2008 r., Nr 64, poz. 846).
39. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 maja 2008 r. (II SA/Lu 17/2008, CBOSA).
40. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2008 r. (IV SA/Wa 174/08, CBOSA)
41. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. (II SA/Lu 485/08, LEX nr 475237).
42. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 października 2008 r. (II SA/Łd 229/08, LEX nr 499769).
43. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r. (II SA Bd 611/08, LEX nr 509625).
44. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2009 r. (II SA/Wr 545/08, LEX nr 512713).
45. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r. (III SA/Kr 1077/08, LexisNexis nr 2154411).
46. Orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2010 r. (IV SA/Wa 885/09, CBOSA).
47. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2010 r. (II SA/Łd 149/10, LEX nr 674632).
48. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. (II SA/Gd 212/10, LEX nr 607202).
49. Wyrok WSA w Opolu z dnia 6 lipca 2010 r. (II SA/Op 319/10, LEX nr 6743334).
50. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 października 2010 r. (III SA/Kr 985/10, LEX nr 757027).

51. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2010 r. (IV SA/Po 583/10, LEX nr 758554).
52. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 listopada 2012 r. (IV SA/Gl 1476/11, CBOSA).
53. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012 r. (I SA/Lu 932/12, LEX nr 1279626).
54. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 marca 2013 r. (II SA/Gd 85/13, CBOSA).
55. Wyrok SN z dnia 29 grudnia 1978 r. (IV CR 440/78, www.lexis.pl).
56. Uchwała SN z dnia 18 czerwca 1991 r. (III CZP 40/91, OSN 1992, nr 2, poz. 17).
57. Uchwała SN z dnia 4 lutego 1993 r. (SN III AZP 32/95, OSNP 1996, Nr 15, poz. 206).
58. Wyrok SN z dnia 29 lipca 1993 r. (ARN 38/93, OSN 1994, nr 5, poz. 109).
59. Uchwała 7 sędziów SN z dnia 14 marca 1995 r. (III CZP 6/95, OSN 1995, nr 5, poz. 72).
60. Uchwała SN z dnia 24 stycznia 1996 r. (III CZP 192/95, OSNC 1996, nr 6, poz. 77).
61. Wyrok SN z dnia 27 sierpnia 2003 r. (I CKN 185/03, Dz. Urz. UOKiK 2004, nr 1, poz. 284).
62. Wyrok SN z dnia 15 września 2009 r. (II UK 416/08, CBOSA).
63. Wyrok KIO z dnia 16 lutego 2012 r. (KIO 249/12, OKIO).
64. Wyrok KIO z dnia 5 marca 2012 r. (KIO 341/12, OKIO).
65. Wyrok KIO z dnia 15 maja 2012 r. (KIO 872/12, LEX nr 1165955).
66. Wyrok KIO z dnia 29 listopada 2012 r. (KIO 2544/12, OKIO).
67. Wyrok KIO z dnia 29 stycznia 2013 r. (KIO 2544/12, OKIO).
68. Wyrok KIO z dnia 23 kwietnia 2013 r. (KIO 818/13, OKIO).
69. Wyrok KIO z dnia 20 maja 2013 r. (KIO 1071/13, OKIO).
70. Wyrok KIO z dnia 21 maja 2013 r. (KIO 1092/13, OKIO).
71. Wyrok KIO z dnia 7 lutego 2017 r. (KIO 96/17, OKIO).
72. Wyrok KIO z dnia 7 lutego 2017 r. (KIO 158/17, OKIO).
73. Wyrok KIO z dnia 3 marca 2017 r. (KIO 328/17, OKIO).
74. Wyrok GKO z dnia 11 lutego 2010 r. (BDF 1/4900/5/5/10/109).
75. Wyrok SOKiK z dnia 3 dnia listopada 2010 r. (XVII 187/09, niepubl.).
76. Decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ 10/2009 z dnia 3 sierpnia 2009 r.; www.uokik.gov.pl.
77. Decyzja Prezesa UOKiK nr RBG-24/2009 z dnia 31 grudnia 2009 r.; www.uokik.gov.pl.
78. Decyzja Prezesa UOKiK nr RLU 30/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r., www.uokik.gov.pl.
79. Decyzja Prezesa UOKiK nr RBG-5/2011 z dnia 17 marca 2011 r., www.uokik.gov.pl.
80. Decyzja Prezesa UOKiK nr RKR 13/2011 z dnia 6 maja 2011 r.; www.uokik.gov.pl.
81. Decyzja Prezesa UOKiK nr RWR 28/2011 z dnia 26 września 2011 r.; www.uokik.gov.pl.
82. Decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ 24/2011 z dnia 25 października 2011 r.; www.uokik.gov.pl.
83. Decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ 25/2011 z dnia 25 października 2011 r.; www.uokik.gov.pl;

84. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-359/88, www.curia.europa.pl.
85. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-342/92, C-304/94, 330/94 oraz 224/95, www.curia.europa.pl.
86. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-107/98, www.curia.europa.pl.
87. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-26/03 (Dz. Urz. UE. C 2008.51.8).
88. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-458/03 (Dz. Urz. UE. C 2005.296.4).
89. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-263/05 (Dz. Urz. UE. C 2008.51.8).
90. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-195/06, www.curia.europa.pl.
91. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-480/06, www.curia.europa.pl.
92. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie ścieków wydostających się z sieci kanalizacyjnej, sprawa C-252/05, www.curia.europa.pl

Wykaz wykorzystanej w pracy literatury przedmiotu

1. Adamiak B., *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania w postępowaniu podatkowym*, [w:] R. Mastalski (red.), *Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska, Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001.
2. Adamiak B., *Konstrukcja sankcji nieważności uchwały jako gwarancja samodzielności wspólnoty*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Międzynarodowa konferencja naukowa, Baranów Sandomierski, 22-25 maja 2005*, Rzeszów 2005.
3. Adamiak B., *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010.
4. Adamiak B., Borkowski J., *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1-2.
5. Agopszowicz A., [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997.
6. Agopszowicz A., [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.

7. Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 1997.
8. Ambrożewicz P., *Zwarty system zagospodarowania odpadów*, Białystok 1999.
9. Bachor W., *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Warszawa 2009.
10. Bagińska E., *Odpowiedzialność z tytułu bezprawia judykacyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010.
11. Bagińska E., *Podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznoprawnych za czynności niewładcze*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010.
12. Bagińska E., *Treść i funkcje konstytucyjnego prawa do odszkodowania*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010.
13. Banasiński C., *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w opinii UOKiK*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław, 7-8 marca 2005*, Wrocław 2005.
14. Banasiński C., *Istota prawa administracyjnego gospodarczego*, [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, R. Kaszubski, K. Pawłowicz, D. Szafrański, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001.
15. Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002.
16. Banasiński C., Kulesza M., Szafrański D., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997.
17. Banasiński C., [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Walz, K. Pawłowicz, D. Szafrański, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003.
18. Bandrzewski K., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013,
19. Bandarzewski K., *Mienie komunalne*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
20. Bandarzewski K., *Związki i porozumienia gminne*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

21. Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dąbek D., Dobosz P., Kisiel W., Kotulski M., Kryczko P., Mączyński M., Płażek S., Skrzydło-Niżnik I., *Komentarz do ustawy o samorządzie* powiatowym, Warszawa 2005.
22. Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płażek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2006.
23. Bar M., Jendrośka J., Tarnacka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002.
24. Barcz J., *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997.
25. Bartczak H., *Zagadnienie racjonalności w procesie gospodarowania*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1989, t. XLII.
26. Bartczak A, *Gospodarowanie odpadami*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
27. Bartczak A., Górski M., *Jakość regulacji administracyjnoprawnych w zakresie ochrony środowiska (na przykładzie przepisów dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi)*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego, t. 1. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
28. Bartczak A., Ofiarska M., *Kompetencje legislacyjne gmin związane z organizowaniem nowych systemów*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.
29. Becker G.S., *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, Warszawa 1990.
30. Bednarczyk T., *Partnerstwo publiczno-prawe w gospodarce odpadami*, [w:] K. Kozłowska (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Budowa gminnych systemów*, Poznań 2012.
31. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
32. Bigo T., *Administracja przemysłu, handlu i górnictwa*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. III, Warszawa 1952.
33. Bigo T., *Ogólne podstawy prawne administracji stosunków gospodarczych*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. III, Warszawa 1952.
34. Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1926.
35. Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej* Acta Universitatis Wratislaviensis No 2642, „Przegląd Prawa i Administracji" 2004, t. LX.
36. Błaś A., *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa konferencja naukowa, Baranów Sandomierski, 22-25 maja 2005*, Rzeszów 2005.

37. Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1127, „Prawo" 1989, t. CLXXVIII.

38. Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.

39. Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.

40. Błaś A., *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji" 1997, t. XXXVI.

41. Błaś, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji RP i orzecznictwa TK*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.

42. Boć J., [w:] J. Boć (red.), A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja*, Wrocław 1994.

43. Boć J., *Administracyjnoprawne formy ochrony wód w nowym prawie wodnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 318, „Prawo" 1975, t. LIV.

44. Boć J., *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 3.

45. Boć J., [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

46. Boć J., *Formy władcze generalne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

47. Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.

48. Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.

49. Boć J., *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979.

50. Boć J*., Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

51. Boć J., *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi,* [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim*, *16-17 października 2012 r.,* Wrocław 2013.

52. Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

53. Boć J. (red.), *Powiat*, Wrocław 2001.

54. Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.

55. Boć J., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002.

56. Boć J., Samborska-Boć E., *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.

57. Borkowska-Bagieńska E., *Prawo i gospodarka. Refleksje o prawnych instrumentach oddziaływania na gospodarkę*, [w:] H. Olszewski i B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997.

58. Borkowski A., *Działalność gospodarcza regulowana (kilka uwag na tle reglamentacyjnej funkcji państwa)*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarcze. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013.

59. Brzeziński W., *Kontrola administracji*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne,* cz. II, Warszawa 1952.

60. Brzeziński W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.

61. Brzeziński K. (red.), *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013.

62. Budzisz R., *Władze gminy,* [w:] Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2013.

63. Bukowski Z.*, Akty prawa miejscowego wdrażające nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi, Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim, 16-17 października 2012*, Wrocław 2013.

64. Bukowski Z., *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona środowiska" 2003, nr 1.

65. Bukowski Z., *10 powodów, dla których trzeba zmienić ustawę*, „Wspólnota" 2013, nr 21.

66. Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności administracji publicznej*, [w:] M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011.

67. Bukowski Z., *Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, [w:] Z. Bukowski, P. Manczarski (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nowe regulacje prawne*, Poznań 2013.

68. Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2007.

69. Bukowski Z., *Władztwo uchwałodawcze rad gmin w zakresie budowy systemu gospodarki odpadami komunalnymi*, [w:] B. Kozłowska (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi. Budowa gminnych systemów*, Poznań 2012.

70. Byjoch K., Redeł S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000.

71. Cackowski Z., *Refleksje o odpowiedzialności i uczestnictwie*, „Nowe drogi" 1980.

72. Chełmoński A., *Ciągi działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 49, „Prawo" 1972, Nr XVI.

73. Chełmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. IV*, Warszawa 1980.

74. Chełmoński A, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] L. Kieres (red.), A*dministracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.

75. Chełmoński A., *Problemy struktury prawnej i roli kontroli w gospodarce państwowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1968, nr 6.

76. Chełmoński A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1996.

77. Chełmoński A., *Typy norm prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 167, „Przegląd Prawa i Administracji" 1972, t. II.

78. Chełmoński A., *Zasady ogólne prawa publicznego*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.

79. Chełmoński A., *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Śmieja (red.), *Zasady prawa gospodarczego*, Wrocław 1999.

80. Chmaj M., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2003.

81. Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.

82. Chmielnicki P. (red), *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

83. Cisek A., *Skutki reformy ustrojowej państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego*, „Rejent" 1999, nr 2.

84. Cisek A., *Zasady naliczania kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umowy, której stroną jest gmina*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2004, nr 5.

85. Czarnow S., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, „Rejent" 2002, t. 2-3.

86. Czarnow S., *Działalność gospodarcza samorządu a gospodarka komunalna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2008, nr 1.

87. Czechowski P. (red.), Jaroszyński A., Piątek S., *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997.

88. Daniel P., *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 10.

89. Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.

90. Dłużewski W., *Ustawa o gospodarce komunalnej – nadal nierozwiązany problem z zakresu komercyjności przedsiębiorczości gminnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1997, nr 7-8.

91. Dolnicki B., *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.
92. Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
93. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*, [w:] M. Kudeja (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
94. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
95. Drapała P., *Kara umowna (art. 483 kc) a odszkodowanie na zasadach ogólnych (art. 471 kc)*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 6.
96. Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1997.
97. Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998,
98. Dybowski T., *Mienie komunalne*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny*, Warszawa 1998.
99. Dziadkiewicz B., *Utrzymanie czystości i porządku oraz gospodarka odpadami w gminie. Wzory regulaminów, uchwał, zarządzeń i decyzji z komentarzem*, Warszawa 2006.
100. Dziadkiewicz B., *Zasady gospodarki odpadami. Poradnik ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2011.
101. Etel M., *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, „Państwo i Prawo" 2007, nr 2.
102. Federczyk W., Kosieradzka-Federczyk A., *Komentarz do art. 1 i art. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LEX dla samorządu terytorialnego.
103. Filek J, *Ontologizacja odpowiedzialności: analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996.
104. Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 2.
105. Filipek J., *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12.
106. Filipowicz A., *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków--Gdańsk-Łódź 1984.
107. Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 23.
108. Gajewski S., Jakubowski A., *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę (art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ust. 6 ustawy o samorządzie wojewódzkim)*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 6.
109. Gancarz I., *Pojęcie przedsiębiorstwa w świetle relacji pomiędzy unijnym i krajowym prawem konkurencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2011.

110. Glumińska-Pawlic J., *Idea partnerstwa publiczno-prywatnego a polskie regulacje prawne*, [w:] M. Kania (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.

111. Gniewek E., [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003.

112. Gola J., *Uwagi o środkach prewencyjnych publicznego prawa gospodarczego*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej, Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013.

113. Gola J., Klich G., *Pojęcie mienia publicznego – dylematy*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 3.

114. Gonet W., *Spółki komunalne*, Warszawa 2007.

115. Gonet W., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2010.

116. Goździńska A., *Gmina a lokalny rynek usług odbierania odpadów komunalnych*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010.

117. Goździńska A., *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 3.

118. Górka K., *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobka, W. Radecki, *Ochrona środowiska, Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998.

119. Górka K., *Wybrane problemy harmonizacji instrumentów prawnych i ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] K. Górka, B. Poskrobka, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998.

120. Górski M., [w:] J. Jendrośka, *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2002.

121. Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa – wybrane zagadnienia z zakresu ustawy ogólnej (ustawa o odpadach z kwietnia 2001 r., z uwzględnieniem stanu prawnego na dzień 1 sierpnia 2006 r.*), [w:] M. Górski (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami*, Poznań 2006.

122. Górski M., *Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy*, „Przegląd Komunalny" 2011, nr 11.

123. Górski M., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi na szczeblu regionalnym,* [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.

124. Górski M., *Następstwa wprowadzenia zryczałtowanej opłaty śmieciowej, Poszukiwany „złoty środek"*, „Przegląd Komunalny" 2012, nr 6.

125. Górski M., *Nowe regulacje prawne w zakresie postępowania z odpadami – Nowa ustawa o odpadach*, [w:] Z. Bukowski, P. Manczarski (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nowe regulacje prawne*, Poznań 2013.

126. Górski M, *Nowy system prawny w gospodarce odpadami*, [w:] Z. Bukowski, P. Manczarski (red.), *Zarządzanie gospodarka odpadami. Nowe regulacje prawne*, Poznań 2013.

127. Górski M., *Obowiązki podmiotów świadczących usługi odbioru odpadów*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.

128. Górski M., *Prawne zasady gospodarowania odpadami, w tym odpadami komunalnymi (z uwzględnieniem projektowanych zmian w przepisach)*, [w:] Ł. Fukas-Płonka (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami*, Poznań 2010.

129. Górski M., *Przetwarzanie odpadów jako pojęcie prawne*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

130. Górski M*., Uprawnienia kontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska wobec jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Górski, M. Niedziółka, J. Bucińska, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna. Człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011.

131. Górski M., *Utrzymanie czystości i porządku jako zadanie własne gminy*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012

132. Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

133. Górski M., Kozłowska B., *Wymagania dotyczące systemów gminnych – obowiązek prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów*, [w:] M. Górski i K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu systemu odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.

134. Grabowski J., *Prawo a gospodarka. Rola i funkcje prawa w kształtowaniu stosunków gospodarczych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

135. Grabowski J., *Rola i funkcje prawa w systemie gospodarki rynkowej*, [w:] I. Niżnik-Skrzydło (*et al*.) (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

136. Grabowski Z., Sacharczuk J., *Analiza katalogu odpadów oraz propozycje zmian*, [w:] S. Zabawa (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007.

137. Granecki P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009.

138. Grążawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (*et al*.) (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

139. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami,* przeł. M. Rusiński, Warszawa 1999.

140. Grunt H., *Zarządzanie gospodarką odpadami – odpowiedzialność za nieprzestrzeganie wymagań*, [w:] S. Zabawa (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykony-*

waniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem, Poznań 2007.

141. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2009.
142. Guziński M., *Jednoosobowa spółka gminy jako pomiot zamówień publicznych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2278, „Przegląd Prawa i Administracji" 2001, t. XLVI.
143. Guziński M., *Koncesja na roboty budowlane i usługi jako nowa forma zarządzaniami mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010.
144. Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
145. Guziński M., *Prawno-organizacyjne formy gminnych przedsiębiorstw komunalnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław, 7-8 marca 2005*, Wrocław 2005.
146. Guziński M., *Środki prawne w ustawie – Prawo zamówień publicznych*, [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007.
147. Guziński M., *Wybór podmiotu zajmującego się budową, utrzymaniem i eksploatacją regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych)*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.
148. Guziński M., *Zamówienie publiczne w realizacji funkcji zarządu mieniem publicznym*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.
149. Horubski K., *Interes w uzyskaniu zamówienia publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2010, nr 1-2.
150. Horubski K., *Planowanie gospodarcze*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
151. Horubski K., *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego. Przedsiębiorstwo*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
152. Horubski K., *Wybór podmiotu wykonującego zadania w zakresie odbioru odpadów komunalnych*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.

153. Horubski K., *Wykonywanie zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego a stosowanie przepisów o udzielaniu zamówień publicznych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 10.

154. Horubski H., W*spieranie gospodarki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

155. Ignatowicz J., *Mienie komunalne – zagadnienie podstawowe*, [w:] E. Giszter (red.), *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, Katowice 1992.

156. Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.

157. Iwańska B., *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

158. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju działalności*, Warszawa 2003.

159. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia publiczne*, Warszawa 1999.

160. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.

161. Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Gospodarka mieniem komunalnym. Podstawy prawa*, Warszawa 2008.

162. Jakimowicz W., *Kilka uwag o niepewności w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym, II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012.

163. Jankowski P., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 2.

164. Janku Z., *Jakość prawa administracyjnego rozpatrywana od strony jego skuteczności i przyczyn jego braku*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Jakość prawa administracyjneg*o, Warszawa 2012.

165. Jaroszyński M., *Administracja gospodarki komunalnej*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, Część IV, Warszawa 1953.

166. Jaroszyński M., *Zagadnienia samorządu*, „Państwo i Prawo" 1974, z. 6.

167. Jastrzębski B., *Uwarunkowania i zagrożenia samodzielności organów samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22-25 maja 2005*, Rzeszów 2005.

168. Jaśkiewicz P., Olejniczak A., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013* r., Warszawa 2013.

169. Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz J., *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968.

170. Jendrośka J., *Kary administracyjne*, [w:] R. Mastalski (red.), *Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska. Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001.

171. Jerzmański J., *Celowe związki gmin w nowych systemach*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.

172. Jerzmański J., *Charakter prawny listy odpadów*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2001, nr 2.

173. Jerzmański J., *Koncepcja, zakres i rozwój regulacji. Tezy*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim, 16-17 października 2013*, Wrocław 2013.

174. Jerzmański J., *Odpowiedzialność administracyjna*, [w:] W. Radecki (red. nauk.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.

175. Jerzmański J., *Powstanie i zamykanie RIPOK-ów*, „Przegląd Komunalny" 2013, nr 1.

176. Jerzmański J., Nowacki K., *Uwarunkowania prawne recyklingu odpadów*, „Samorząd Terytorialny" 1999, Nr 10.

177. Jerzykowski J., [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2007.

178. Jeżewski J., *Administracja pod rządami prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.

179. Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.

180. Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo" 1985, t. CXLIII.

181. Jeżewski J., *Komentarz*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.

182. Jędrczak A., *Zapotrzebowanie na instalacje MBP w kraju do 2020 – możliwe rozwiązania technologiczne*, [w:] Ł. Fukas-Płonka (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami*, Poznań 2010.

183. Kalinowska A., *Ekologia – wybór przyszłości*, Warszawa 1992.

184. Kalisiak M., Paluch W., *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zielona Góra 2000.

185. Kamiński M., *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 5.

186. Kania M., *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2013.

187. Kania M., *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Praktyczny komentarz wzorami pism i umów*, Poznań 2012.

188. Kania M., *Zamówienia publiczne. Partnerstwo publiczno-prywatne. Koncesja na roboty budowlane lub usługi w prawie polskim*, Warszawa 2014.

189. Karpiuk M., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.

190. Karpiuk M., Sikora K., *Kontrola prawotwórczej działalności administracji publicznej wykonywana przez władzę sądowniczą*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.

191. Karski L., *Prawo do czystego środowiska*, „Ochrona Środowiska" 2004, nr 4.

192. Kenig-Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006.

193. Kenig-Witkowska M., *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005.

194. Kiczka K., *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji przedsiębiorców*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.

195. Kiczka K., *Formy prawne działania administracji. Akty administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8b, Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

196. Kiczka K., *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor T. Rabskiej*, Poznań 2006.

197. Kiczka K., *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013.

198. Kiczka K., *O obszarach europeizacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] H. Gronkiewicz Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011.

199. Kiczka K., *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013.

200. Kiczka K., *Pewność sytuacji prawnej jednostki w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012.

201. Kiczka K., *Struktura prawna jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2177, „Przegląd Prawa i Administracji" 2000, t. XLIII.

202. Kiczka K., *Wolność gospodarcza a interwencjonizm państwowy*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.

203. Kiełbus M., *Kto powinien kontrolować przedsiębiorców odbierających odpady komunalne,* https://prawodlasamorzadu.pl/2014.02.11-kto-powinien-kontrolowac-przedsiebiorcow-odbierajacych-odpady-komunalne.html.

204. Kiełbus M., *Rewolucja śmieciowa oczami NIK*, https://prawodlasamorzadu.pl/2013312,31-rewolucja-smieciowa-oczami-nik.html.

205. Kieres L., *Działalność gospodarcza samorządu*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.

206. Kieres L., *Formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze,* Warszawa 2013.

207. Kieres L., *Funkcje administracji publicznej. Zarząd mieniem publicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

208. Kieres L., *Gospodarka komunalna – pojęcie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8b. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

209. Kieres L., *Kierunki rozwoju regulacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojow*e, Katowice 2013.

210. Kieres L., *Podstawowe zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.

211. Kieres L., *Samorząd terytorialny – rozwój ustroju i instytucji prawnych*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego),* Wrocław 2012.

212. Kieres L., *Samorządowy sektor gospodarczy. Umowne powierzanie zadań z zakresu gospodarki odpadami*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8a. Publiczne prawo gospodarcze,* Warszawa 2013.

213. Kieres L., *Udział gminy w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997.

214. Kieres L., *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 3.

215. Kieres L., *Ustrój samorządu terytorialnego w III RP*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo" 2005, t. CCXCV.

216. Kieres L., *Ustrój samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Korczak (red). *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej, Wrocław 7-8 marca 2005*, Wrocław 2005.

217. Kieres L., *Wolność gospodarcza w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (*et al.*) (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

218. Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 10.

219. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 1997.

220. Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej, Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.

221. Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1-2.

222. Kijowski D.R., *Uprawnienia administracyjn*e, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2013.

223. Kisiel W., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.

224. Kisiel W., *Przepisy ogólne*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

225. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.

226. Klat-Wertelecka L., *Czy istnieje pewność sytuacji prawnej jednostki przy stosowaniu przymusu egzekucyjnego w administracji?*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

227. Kłosowska K., *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009.

228. Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.

229. Kocot K., *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Wrocław 1975.

230. Kocowski T., *Zadania organów wykonawczych gmin w zakresie działalności gospodarcze*j, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo" 2005, t. CCXCV.

231. Kocowski T., *Działalność gospodarcza*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego,* t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze,* Warszawa 2013.

232. Kocowski T., *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski), [w:] Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Sy*stem Prawa Administracyjnego, t. 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

233. Kocowski T., *Przedsiębiorca*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego,* t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

234. Kocowski T., *Przedsiębiorcy*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.

235. Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

236. Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.

237. Kocowski T., *Status prawny jednoosobowej spółki gminy,* Acta Universitatis Wratislaviensis No 2278, „Przegląd Prawa i Administracji" 2001, t. XLVI.

238. Kohutek K., *Modernizacja instytucji zakazu nadużycia pozycji dominującej w prawie konkurencji: nowe koncepcje oraz metody stosowania prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010.

239. Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2009.

240. Korczak J., *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

241. Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

242. Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawisk organizacyjnych*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.

243. Korzeniowski P., [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

244. Kosik J., *Związek gmin – osoba nieznana*, [w:] H. Olszewska i B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997.

245. Kosikowski C., *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok, 1992.

246. Kosikowski C., *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Warszawa 1991.

247. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

248. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

249. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, Komentarz*, Warszawa 2009.

250. Kosikowski C., Ławicki T., *Ochrona prawa konkurencji i zwalczania praktyk monopolistycznych*, Warszawa 1994.

251. C. Kosiński C., *Kilka uwag na temat uwarunkowań wykonywania przez wojewodów funkcji nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2005.

252. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1965.

253. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1969.

254. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1975.

255. Kotulski M., *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red. nauk.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Międzynarodowa konferencja naukowa, Baranów Sandomierski, 22-25 maja 2005*, Rzeszów 2005.

256. Kowalczyk R., *Nadzór wojewody nad gminą*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, Wrocław 1999.

257. Kowalik J., *Między rywalizacją a współpracą – gmina i powiat po reformie 1998 r.*, [w:] J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red. nauk.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej*, Warszawa 2009.

258. Kozicka B., *Z zagadnień definiowania kontroli administracji*, [w:] K. Nowacki (red.), *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, Wrocław 1999.

259. Kozłowska B., *Odpowiedzialność samorządów w tworzeniu planów gospodarki odpadami*, [w:] S. Zabawa (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonym prawem*, Poznań 2007.

260. Kozłowska B., Pawełczyk D., *Gospodarka zużytymi oponami w Polsce*, [w:] Ł. Fukas-Płonka (red.), *Zarządzanie gospodarka odpadami*, Poznań 2010.

261. Koźmiński K., Piotrkowski A. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002.

262. Krasnodębska-Tomkiel M., *Wspólnotowe prawo konkurencji*, Warszawa 2006.

263. Kryczko P., *Gospodarka finansowa gmin*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

264. Krzywoń A., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny" 2011, nr 2-4.

265. Kulesza C., *Prawo krzywdzące przedsiębiorców. Wybrane aspekty ingerencji państwa w sferę wolności działalności gospodarczej*, Białystok 2004.

266. Kulesza M., *Administracyjne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.

267. Kulesza M., *Miasto jako podmiot prawa*, [w:] J. Regulski (red.), *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, Wrocław 1984.

268. Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1990, t. 1.

269. Kulesza M., *O kolizji interesów w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo" 1985, t. CXLIII.

270. Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

271. Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006.

272. Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.

273. Kuta T., *Organizująca rola współczesnej administracji i miejsce w niej prawa finansowego i jego derywatów*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001.

274. Kuzior P., *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 1-2.

275. Kuźma K., Chojnacki D., Hartung W., Maćkowska K., Szymczak K., Zdrajkowski P., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013.

276. Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011.

277. Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prawo" 1968, t. VIII.

278. Leboda R., Oleszczuk P., *Odpady komunalne i ich zagospodarowanie. Zagadnienia wybrane*, Lublin 2002.

279. Lejcyk M., *System źródeł prawa unijnego po Traktacie Lizbońskim*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 2.

280. Lew-Gliniecka K., *Pojęcie i rodzaje odpadów w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2010, nr 2.

281. Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2011.

282. Lipowicz I., *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Kraków 2007.

283. Lis E., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi a opodatkowanie VAT,* „Przegląd Komunalny" 2012, nr 10.

284. Lisowski P., *Prawo administracyjne wobec wymogu oswajania niepewności – kilka refleksji*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym, II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012.

285. Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

286. Lissoń P., *Kompetencje organów antymonopolowych a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce*, [w:] C. Banasiński, M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006.

287. Lissowski O., *Zarządzanie publiczne i zamówienie publiczne – kierunki modernizacji instytucjonalnej w Unii Europejskiej i na świecie*, Poznań 2009.

288. Longchamps F., *O źródłach prawa administracyjnego (problemy badawcze)*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1973.

289. Longchamps M., *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 808, „Prawo" 1986, t. CXXXIII.

290. Longchamps M., *O prawnym uregulowaniu ochrony środowiska*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 446, „Prawo" 1978, t. LXXVIII.

291. Longchamps M., *Przestrzeń w prawie środowiska*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo" 1985, t. CXLIII.

292. Łętowska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.

293. Łętowska E., *„Multicentryczność" systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.

294. Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

295. Łustacz L., *Podstawowe pojęcia z zakresu ochrony środowiska*, [w:] L. Łustacz (red.), *Ochrona środowiska. Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1979.

296. Maciejewski M., *Skuteczność i efektywność prawa administracyjnego oraz administracji jako czynniki wpływające na zakres wolności działalności gospodarczej*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej*, Katowice 2013.

297. Maksymowicz B., *Procedury postępowania z odpadami komunalnymi. Podatek śmieciowy*, [w:] Ł. Fukas-Płonka (red.), *Zarządzanie gospodarka odpa*dami, Poznań 2010.

298. Maksymowicz B., *Selektywne zbieranie odpadów komunalnych w kontekście efektywnego gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] B. Kozłowska (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Budowa gminnych systemów*, Poznań 2012.

299. Maksymowicz B., *Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych – pomysł na efektywne gospodarowanie odpadami komunalnym*, [w:] B. Kozłowska (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Budowa gminnych systemów*, Poznań 2012.

300. Makowiec A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, (red.) K. Brzeziński, Warszawa 2013.

301. Malinowski R., *Ewolucja systemu planowania gospodarczego a problem charakteru prawnego planów gospodarczych*, „Państwo i Prawo" 1975, Nr 2.

302. Manczarski P., *Instalacje regionalne. Zagadnienia technologiczne*, [w:] B. Kozłowska (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Budowa gminnych sy*stemów, Poznań 2012.

303. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa 1999.

304. Mazur-Wierzbicka E., *Ochrona środowiska a integracja europejska. Doświadczenia polskie,* Warszawa 2012.

305. Miemiec W., *Komentarz*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.

306. Milczarek T., *Samorząd gminny*, Warszawa 1999.

307. Milewski R., *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Warszawa 2004.

308. Modzelewska-Wąchał E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2001.

309. Modrzejewski A., *Właściciel nieruchomości w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Samorząd Terytorialny" 2013 nr 1-2.

310. Moll T., *Zasada wykonywania przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Publicznego" nr 2011, nr 5.

311. Niczyporuk J., *Przedmiot zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publiczny*ch, Warszawa 2013.

312. Niczyporuk J., *Podmiot zamawiający*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych*, Warszawa 2013.

313. Niedziółka M., *Nowe wyzwania ekologiczne w dobie globalizacji*, [w:] M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska, Zagadnienia społeczno-prawn*e, Warszawa 2011.

314. Niewiadomski Z., Grzelak W., *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 1990.

315. Niewiadomski Z., *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, Nr 1-2.

316. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny. Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

317. Niewiadomski Z., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego,* t. 6. *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

318. Niżnik-Dobosz I., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

319. Norek E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2008.

320. Nowacki K., *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 744, „Prawo" 1986, t. CXXIII.

321. Nowacki K., Nowacka E., *Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i jej zadania*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim, 16-17 października 2012 r.*, Wrocław 2012.

322. Nowicki H., Nowicki P., *O potrzebie zamówień „in house" w gospodarce odpadami. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszko, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013.

323. Nowicki H., *Kontrola postępowań o udzielenie zamówień publicznych*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych*, Warszawa 2013.

324. Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002.

325. Ochendowski E., *Prawo administracyjne*. *Część ogólna*, Toruń 2002.

326. Ochendowski J., *Samodzielność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem prof. dra hab. Leona Kieresa*, Wrocław 2011.

327. Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

328. Ofiarska M., *Statuty związków międzygminnych – uwarunkowania prawne a praktyka*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

329. Ofiarski Z., Ofiarska M., *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalny*m, Wrocław 2012.

330. Olender M., *Law and economics – Ekonomiczna analiza prawa*, „Edukacja Prawnicza" 2005, nr 4.

331. Oleś M., *Pewność prawa a działanie administracji na podstawie i w granicach prawa*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*. *II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012.

332. Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.

333. Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004.

334. Paczulski R., *Najnowsze zmiany w prawie polskim*, „Ochrona Środowiska. Przegląd" 2001, nr 3.

335. Pakuła A., *Cykl organizacyjnego działania*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.

336. Pakuła A., *Planowanie i kontrolowanie w organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.

337. Pakuła A., *Organy administracji rządowej wobec samorządu terytorialnego (wybrane przykłady regulacji ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania spoza sfery nadzoru weryfikacyjnego*, [w:] E. Ura (red. nauk.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa konferencja naukowa, Baranów Sandomierski, 22-25 maja 2005 r.*, Rzeszów 2005.

338. Pakuła A., *Samorząd terytorialny a działalność pożytku publicznego*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław, 7-8 marca 2005*, Wrocław 2005.

339. Panejko J., *Geneza i postawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.

340. Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007.

341. Parchomiuk J., *Odpowiedzialność z tytułu bezprawia normatywnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010.

342. Parchomiuk J., *Zakres przedmiotowy – rodzaje uszczerbków objęte obowiązkiem odszkodowawczym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010.

343. Pawełczyk M., *Nadużywanie pozycji dominującej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

344. Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986.

345. Piekara A., *Społeczność lokalna i samorząd*, Warszawa 1986.

346. Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002.

347. Płonka E., *Formy organizacyjne prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej*, [w:] W. Niemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, Warszawa 1995.

348. Płużyński M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009.

349. Podgórki K., *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1-2.

350. Ponikowski B., *Kontrowersje wokół pojęcia państwa prawnego*, [w:] H. Rota (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, Wrocław 1992.

351. Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.

352. Popowska B., *Publiczne prawo gospodarcze w płaszczyźnie proceduralnej*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe tendencje badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010.

353. Przeszło E., *„Czynności sprawdzające" jako rodzaj kontroli zamówień publicznych*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013.

354. Przybyła M. (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menadżerskiej*, Wrocław 2003.

355. Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1995, nr 2.

356. Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1977.

357. Rabska T., *Prawo gospodarcze stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1977.

358. Radecki W., *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010.

359. Radecki W., *Komentarz do ustawy Prawo ochrony środowiska. Odpowiedzialność w ochronie środowiska. Tytuł VI ustawy Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.

360. Radecki W., *Koncepcja opłat i kar pieniężnych w ochronie środowiska w świetle Konstytucji RP*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 1999.

361. Radecki W., *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław 1985.

362. Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.

363. Radecki W., *Problemy prawne ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998.

364. Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2006.

365. Radecki W., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2006.

366. Radecki W., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz,* Warszawa 2012.

367. Rajca L., *Upodmiotowienie publicznoprawne (polityczne) i cywilnoprawne (gospodarcze) gminy a rozwój lokalny*, „Przegląd Sądowy" 2001, nr 2.

368. Rakoczy R., *Regulaminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz czystości i porządku w gminie*, Warszawa 2008.

369. Rakoczy B., *Utrzymanie czystości i porządku w prawie polskim. Komentarz*, Warszawa 2013.

370. Równy K., *Ku międzynarodowemu i porównawczemu prawu zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska (wybór opracowań)*, Warszawa 2010.

371. Rudnicki M., *Prawne i ekonomiczne dylematy zrównoważonego rozwoju w dobie ogólnoświatowego kryzysu*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2009, nr 2.

372. Sadowy J., *Specyfikacja istotnych warunków zamówienia*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2013.

373. Safjan M., Matuszyk K., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.

374. Samecki W., *Gospodarowanie za pomocą planowania*, Wrocław 1980.

375. Sawuła R., *Glosa do uchwały NSA z dnia 25 marca 1998* r., FPK2/98, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 4.

376. Sikora K., Nadz*ór i kontrola nad działalnością prawotwórczą organów administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.

377. Sikorska M., *Polemika: odpady z przetargiem lub bez,* „Gazeta Prawna", 1 sierpnia 2012, nr 148.

378. Skorupko S., Auderska H. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968.

379. Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

380. Sobol E. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993.

381. Sokołowicz W., *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2000.

382. Sokołowicz W., *Rzeczypospolita Polska – demokratyczne państwo prawne*, „Państwo i Prawo" 1990, z. 4.

383. Sommer J., *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, „Ochrona środowiska. Prawo i polityka" 2010, nr 4/62.

384. Sowiński R., *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent" nr 2003, nr 6.

385. Sowiński R., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003.

386. Specht-Schampera A., *Przetarg na odbieranie odpadów komunalnych*, „Gazeta Prawna. Biznes i Energia" 25 sierpnia 2011, nr 164.

387. Srokosz T., *Opinia. Transport nie jest szczególnym rodzajem odpadów*, „Gazeta Prawna", 10 lutego 2009, nr 28.

388. Srokosz T., *Koncesja na usługi budowlane*, „BMP Ochrona środowiska. Biznes i finanse" 2009, t. 6.

389. Stachowiak M., Jerzykowski J., Dzierżanowski W., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2007.

390. Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1992, t. XLVI.

391. Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć., A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

392. Stahl M., *Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

393. Stahl M., *Określenia jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej, ich zróżnicowanie i uwarunkowania. Wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym i władztwo jako cechy podmiotów administrujących*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

394. Stahl M., *System administracji publicznej. Określenie systemu administracji publicznej oraz rodzaje powiązań w tym systemie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

395. Starościak J., *Elementy nauki administracji*, [w:] S. Jędrzejewski (red.), *Kontrola administracji*, Toruń 1979.

396. Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.

397. Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.

398. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.

399. Stasikowski R., *Infrastruktura techniczna jako podstawowe pojęcie nauki prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 11.

400. Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego*), „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 7-8.

401. Stasikowski R., *Prawo a jednostka, społeczeństwo i gospodarka*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 9.

402. Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert Jr D.R., *Kierowanie*, Warszawa 2001.

403. Stroński R.T., *Ekonomiczna analiza prawa, czyli w poszukiwaniu efektywności*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2002, z. 3.

404. Strzyczkowski K., *Elementy prawne planowania przedsiębiorstw państwowych*, „Państwo i Prawo" 1993, Nr 11.

405. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.

406. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.

407. Strzyczkowski K., *Prawa podstawowe wobec publicznej działalności gospodarczej*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej*, Katowice 2013.

408. Strzyczkowski K., *Rola współczesnej administracji w gospodarce. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1992.

409. Strzyczkowski K., *Zagadnienia ustawowej regulacji planowania gospodarczego*, „Państwo i Prawo" 1982, nr 1.

410. Strzyczkowski K., *Zagadnienia ustawowej regulacji planowania gospodarczego*, „Państwo i Prawo" 1982, nr 1-2.

411. Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

412. Supernat J., *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie,* [w:] E. Ura (red. nauk.) *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, *Międzynarodowa Konferencja Naukowa Baranów Sandomierski 22-25 maja 2005*, redakcja naukowa prof. dr hab. Elżbieta Ura, Rzeszów 2005

413. Supernat J., *Prakseologiczne zasady nauki administracji a normy prawne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo" 1985, t. CXLIII.

414. Suwaj P.J., *Europejskie prawo administracyjne – interakcje z administracyjnym prawem krajów członkowskich UE*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego, Księga pamiątkowa Profesora J.S. Langroda*, Paryż 2011.

415. Szafrański A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.

416. Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi, Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim, 16-17 października 2012 r*., Wrocław 2013,

417. Szewc A., [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.

418. Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995.

419. Szewczyk M., *Podmiotowość prawa gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993.

420. Szewczyk M., *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (et. al.) (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

421. Szostak R., *Wybór najkorzystniejszej oferty*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2013.

422. Szpadt R., *Prognoza zmian w zakresie gospodarki odpadami*, Warszawa 2010.

423. Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.

424. Szydło M., *Administracyjno-prawna regulacja cen*, „Monitor Prawniczy" 2002.

425. Szydło M., *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek" 2005, nr 1.

426. Szydło M., *Ekonomiczna analiza nadużywania pozycji dominującej w rozumieniu art. 82 TWE*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2007, Nr 2.

427. Szydło M., *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.

428. Szydło M., *Funkcje administracji wobec gospodarki*, [w:] R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8a. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

429. Szydło M., *Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jako dziedzina gospodarki komunalnej*, „Rejent" 2004, nr 14.

430. Szydło M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Przegląd Samorządowy" 2002.

431. Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.

432. Szydło M., *Sytuacja prawna stron umowy, koncesji na roboty budowlane lub usługi, zawieranej w zakresie wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 3.

433. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.

434. Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.

435. Tamowicz P., *Prywatyzacja usług komunalnych*, Gdańsk 1990.

436. Tarno J.P. (red.), Sieniuć M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.

437. Tarnowska K., *Przetarg nie w każdej sytuacji jest bezwzględnie konieczny*, „Rzeczpospolita. Prawo i Praktyka" 17 stycznia 2012.

438. Terek K. (współpraca P. Strzyżyński), *Aktualizacja WPGO. Kreowanie nowej rzeczywistośc*i, „Przegląd Komunalny" 2012, nr 6.

439. Trela A., *Dopuszczalność działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej w świetle proponowanych zmian ustawy o gospodarce komunalnej*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010.

440. Trela A., *Świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej a ochrona konkurencji*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006.

441. Trzciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 2005

442. Walaszek-Pyzioł A., *O zasadach prawnych i kształtowaniu środowiska naturalnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze" 1983, R. XVI.

443. Waligórski M., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001.

444. Waligórski M., *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red), *25 lat fundamentów działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013.

445. Wasilewski A., *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), Gospodarka, administracja, samorząd, Poznań 1997.

446. Wasilewski A., *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 8.

447. Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004.

448. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.

449. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* Warszawa 2000.

450. Wierzbowski M., Wyrzykowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005.

451. Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.

452. Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

453. Wilk J., *Niepewność sytuacji jednostki wynikająca z możliwości stosowania środków nadzoru nad aktami prawa miejscowego*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym, II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012.

454. Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997.

455. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.

456. Wojtkowiak A., *Ewolucja pojęcia przedsiębiorcy w odniesieniu do gminnych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność komunalną*, „Przegląd Prawa Publicznego" nr 2011, nr 10.

457. Wronkowska S., [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004

458. Wyrzykowski M., „*Interes społeczny" jako kategoria proceduralna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1022, „Prawo" 1990, t. CLXVIII.

459. Zacharko L., *Ocena modelu prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (et al.) (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

460. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.

461. Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

462. Zespół Radców Prawnych w Krakowie, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002.

463. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1971.

464. Ziemski K.M., *Prawne formy działania administracji, Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

465. Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981

466. Zimmermann J., *Pewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym, II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012.

467. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

468. Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług publicznych*, Gdańsk 2007.

469. Żuławska Cz., *Zasady prawa gospodarczego prywatnego*, Warszawa 1999.

Wykaz wykorzystanych w pracy pozostałych źródeł

1. Raport *Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11* (*Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry)*, Ernst and Young, Warszawa 2011.
2. Raport Prezesa UOKiK *Konkurencja na polskim rynku usług odbierania i zagospodarowana odpadów komunalnych,* Warszawa, luty 2012.
3. Główny Urząd Statystyczny, *Zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012-2016*, Warszawa, 29.09.2017 r., https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/zmiana-systemu-gospodarki-odpadami-komunalnymi-w-polsce-w-latach-2012-2016,6,1.html.
4. Styś T., FoksR., Instytut Sobieskiego, *Rynek gospodarowania odpadami Polsce. Perspektywa 2030 r.* http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Stys-Foks-Rynek-gospodarowania-odpadami-PDF.pdf.
5. Styś T., Foks R., Moskwil K., Instytut Sobieskiego*, Raport. Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2030,* http://www.sobieski.org.pl/kpgo2030/.
6. Opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych nt. in house, www.odpady.net.pl.2017.06.05/opinia-prawna-uzp-nt-in-house.
7. In-house oczyma Ministra Rozwoju, http://prawodlasamorzadu.pl/2016-11-17-in-house-oczyma-ministerstwa-rozwoju.

Recenzowana praca poświęcona jest […] niezwykle żywotnej i aktualnej problematyce odpadów komunalnych. Przyjąć można, iż stanowi niewątpliwie jedno z pierwszych, kompleksowych i wysoce kompetentnych, starannie i ze znawstwem wykonanych opracowań dokonujących analizy sytuacji prawnej gminy w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

[…] Autorka przeanalizowała nie tylko sytuację gminy jako organizatora systemu, ale i problematykę jej zaangażowania majątkowego, czasami jako jego uczestnika i wykonawcy założonych ustaleń.

Z recenzji dr. hab. Tadeusza Kocowskiego, prof. UWr

[…] rozprawa w sposób wzorowy ujmuje całość problematyki zawartej w temacie i wnosi istotne wartości do dyskursu naukowego, stanowiąc wartościowy i unikalny na tym poziomie analizy wkład w dyskusję o usprawnieniu systemu gospodarowania odpadami.

[…] Jej niekwestionowaną zaletą jest łączenie fundamentalnych kwestii przekształcania prawa z analizą szczegółową konkretnej instytucji prawnej, pozwalającą na wyjątkowo precyzyjne uzasadnianie tez i wyników badań. Rozprawa jest wyrazem ogromnej pracy dokumentacyjnej – co w połączeniu z klarownością konstrukcji, konsekwencją i rzetelnością wywodów, staranną redakcją tekstu nadaje jej walor osiągnięcia naukowego, ważnego dla nauki prawa administracyjnego.

Z recenzji prof. nadzw. dr. hab. Jana Jeżewskiego

ISBN 978-83-66066-16-8 (druk)
ISBN 978-83-66066-17-5 (online)