

**Uniwersytet Jagielloński**  
**Wydział Prawa i Administracji**  
**Katedra Prawa Administracyjnego**

Grzegorz Samitowski

**Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej  
gospodarki odpadami komunalnymi**

Rozprawa doktorska  
opracowana pod kierunkiem  
prof. dr hab. Wojciecha Jakimowicza

Kraków 2017

## Spis treści

WSTĘP .....	5
Przedmiot i cel pracy .....	5
Konstrukcja pracy .....	6
C Z Ę Ś Ć I .....	10
1. Interes publiczny .....	10
1.1 Uwagi wprowadzające .....	10
1.2 Znaczenie językowe .....	10
1.2.1 Interes .....	10
1.2.2 Cecha publiczności .....	11
1.2.3 Jednolity interes publiczny a wielość interesów publicznych .....	13
1.3 Interes publiczny a interes indywidualny .....	14
1.4 Interes publiczny na etapie stanowienia i stosowania prawa .....	16
1.5 Definicja interesu publicznego .....	23
2. Cel publiczny .....	25
2.1 Pojęcie celu w ujęciu nauk społecznych .....	25
2.2 Istota celu publicznego .....	27
2.2.1 Wprowadzenie .....	27
2.2.2 Rozumienie celu publicznego .....	28
2.2.3 Wyznaczanie celów publicznych w prawodawstwie administracyjnym .....	30
2.3 Wnioski .....	32
3. Zadanie publiczne .....	33
3.1 Pojęcie zadania publicznego .....	33
3.2 Normy formułujące zadania publiczne a klasyfikacja norm prawa administracyjnego .....	34
3.3 Koncepcja systemu zadań publicznych .....	45
3.3.1 System zadań publicznych w kontekście form i metod działania administracji .....	45
3.3.2 Konstrukcja systemu zadań publicznych w kontekście funkcji zarządzania .....	49
3.3.2.1 Wprowadzenie .....	49
3.3.2.2 Zadania analityczne .....	51
3.3.2.3 Zadania organizatorskie .....	57

3.3.2.4 Zadania kierunkujące .....	60
3.3.2.5 Zadania kontrolne.....	67
3.3.2.6 Wnioski .....	71
3.3.3 Inne systemowe ujęcia zadań publicznych.....	72
4. Podsumowanie .....	74
C Z Ę Ś Ć I I.....	81
5. Realizacja zadań publicznych przez samorząd gminny .....	81
5.1 Istota samorządu gminnego.....	81
5.1.1 Wspólnota lokalna jako zjawisko społeczne.....	81
5.1.2 Pojęcie samorządu terytorialnego .....	88
5.1.2.1 Cechy samorządu terytorialnego .....	88
5.1.2.2 Podsumowanie .....	95
5.2 Charakterystyka zadań realizowanych przez samorząd gminny.....	95
5.2.1 Podstawowy podział zadań gminy – zadania własne i zadania zlecone .....	95
5.2.2 Zadania gminy w kontekście użyteczności publicznej .....	100
5.2.3 Gospodarka komunalna.....	105
5.2.3.1 Pojęcie „gospodarka komunalna” .....	105
5.2.3.2 Wybrane zagadnienia z zakresu swobody organizatorskiej.....	107
6. Zakres i charakter celów publicznych realizowanych przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi .....	116
6.1 Europejski kontekst normatywny.....	116
6.2 Cele publiczne realizowane przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.....	136
C Z Ę Ś Ć I I I .....	183
7. Charakterystyka systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kontekście koncepcji systemu zadań publicznych.....	183
7.1 Pojęcie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.....	183
7.2 Klasyfikacja zadań publicznych realizowanych przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.....	192
7.2.1 Wprowadzenie.....	192
7.2.2 Zadania organizatorskie .....	200

7.2.2.1 Wprowadzenie.....	200
7.2.2.2 Zadania organizatorskie na płaszczyźnie instytucjonalnej.....	200
7.2.2.3 Zadania organizatorskie na płaszczyźnie technicznej.....	267
7.2.2.4 Zadania organizatorskie na płaszczyźnie formalnej.....	283
7.2.2.5 Podsumowanie .....	309
7.2.3 Zadania w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.....	310
7.2.3.1 Charakter prawny opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi .....	310
7.2.3.2 Podmioty zobowiązane do ponoszenia opłaty.....	314
7.2.3.2 Kategorie działań realizowanych w ramach zadania obsługi administracyjnej dotyczącej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi .....	319
7.2.3.3 Podsumowanie .....	336
7.2.4 Zadania informacyjno-edukacyjne .....	336
7.2.5 Zadania kontrolne i nadzorcze .....	343
7.2.5.1 Wprowadzenie.....	343
7.2.5.2 Analiza zadań kontrolnych i nadzorczych realizowanych przez gminę względem wyszczególnionych kategorii podmiotów.....	344
7.2.5.3 Podsumowanie .....	360
7.2.6 Zadania analityczne.....	360
7.3 System gospodarowania odpadami komunalnymi a system zadań publicznych .....	364
8. Podsumowanie .....	371
WYKAZ LITERATURY .....	376

## WSTĘP

### Przedmiot i cel pracy

Jak wydaje się, uzasadnionym jest stwierdzenie, iż jakość realizacji zadań publicznych wyznaczonych do wykonywania przez administrację stanowi – w istotnej mierze – odzwierciedlenie stanu regulacji prawnej ustanowionej na cele ich urzeczywistnienia. W tym kontekście, nauce prawa administracyjnego przypisać można swoistą misję polegającą na tworzeniu teoretycznych podstaw do kształtowania prawa w taki sposób, aby jego stosowanie umożliwiało wymaganą sprawność oraz efektywność działań administracji publicznej. Jednocześnie, pomimo rozpowszechnionej w piśmiennictwie krytyki aktualnego stanu regulacji administracyjnoprawnej, za szerokie należy nadal uznać pole dla projektowania metod umożliwiających podnoszenia standardu tejże regulacji. Istotne wydaje się przy tym, by w ramach tego rodzaju prób nie ulegać pokusie fragmentarycznego, „wycinkowego” analizowania dostrzeganych niedoskonałości prawodawstwa administracyjnego, lecz by dążyć do formułowania ogólniejszych wniosków, możliwych do użytecznego uwzględniania w ramach poszczególnych dziedzin wspomnianej gałęzi prawa<sup>1</sup>.

Powyższe założenia wstępne zaważyły na doborze tematyki niniejszej pracy. Jej przedmiotem jest analiza charakterystyki zadań publicznych realizowanych przez samorządy gminne, ze szczególnym uwzględnieniem typologii tego rodzaju zadań oraz kwestii związków funkcjonalnych pomiędzy nimi. Analiza ta przeprowadzona została w celu wypracowania swoistej metodologii konstruowania podstaw prawnych w zakresie zadań publicznych, opartej na dorobku nauki zarządzania, ściślej zaś – na bazie wyszczególnionych w ramach tejże nauki funkcji planowania i podejmowania decyzji, organizowania, przewodzenia oraz kontrolowania (tj. klasycznych funkcji zarządzania)<sup>2</sup>.

Kluczową dla niniejszej pracy kategorię pojęciową „zadania publicznego” oparto o jej rozumienie akcentujące aspekt „czynnościowy” zadania, trafnie wyrażony przez M. Górskiego, wskazującego, iż wyznaczanie zadań publicznych polega na normatywnym określeniu zachowań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistnienia określonego celu państwa, za pomocą wyznaczonych środków i form działania<sup>3</sup>. Jak przyjęto w ramach niniejszej pracy, wspomniane „zachowania aparatu administracji” co do zasady nie stanowią wyizolowanych, odrębnych funkcjonalnie czynności, lecz przybierają zazwyczaj postać swoistego konglomeratu działań realizowanych na potrzeby osiągnięcia danego celu

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 7.

<sup>2</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004, s. 8.

<sup>3</sup> M. Górski, *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, *Acta Universitatis Lodzianensis* 1992, *Folia Iuridica*, nr 52, s. 170.

publicznego (np. urzeczywistnianie danych celów środowiskowych może wymagać łączenia przez administrację działań o charakterze władczym – prowadzących do przymusowego dostosowywania się przez podmioty administrowane do wyznaczonych prawem obowiązków – z działaniami niewładczymi, mającymi przykładowo na celu rozwijanie świadomości ekologicznej podmiotów obowiązanych do określonych zachowań). Dostrzeżenie tej specyfiki, szczególnie widocznej w przypadku realizowania przez administrację usług o charakterze użyteczności publicznej, skłania do poszukiwania efektywnych metod konstruowania regulacji prawnej w obszarze zadań publicznych, umożliwiając systemowe podejście do tego zagadnienia. „Systemowość” oznacza w tym przypadku przede wszystkim kompletność (a więc stan, w którym można stwierdzić, iż zakres prawnie wyznaczonych zadań obejmuje wszelkie elementy niezbędne dla osiągnięcia danego celu) oraz spójność (czyli logiczne powiązanie pomiędzy poszczególnymi zadaniami).

Proponowana w ramach niniejszej pracy metodologia, ujęta w postulowaną kategorię pojęciową określoną mianem **systemu zadań publicznych**, zilustrowana została na przykładzie zadań publicznych realizowanych przez samorząd gminny w obrębie gospodarki odpadami komunalnymi. Wybór ten podyktowany został w istotnej mierze aktualnością wskazanej problematyki – w kontekście niedawnego włączenia tej dziedziny życia społecznego w zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym. Jednocześnie oceniono, iż dziedzina ta cechuje się szczególnie wieloaspektowym charakterem zadań publicznych realizowanych w jej ramach, co chroni przed wspomnianą powyżej „wycinkowością” czynionych rozważań. W ramach pracy podjęto próbę oceny, czy aktualny stan regulacji prawnej w zakresie gminnej gospodarki odpadami komunalnymi odpowiada wymogom strukturalnym wyznaczonym na bazie autorskiej koncepcji systemu zadań publicznych.

### **Konstrukcja pracy**

Z punktu widzenia założeń konstrukcyjnych niniejszej pracy, jako priorytet przyjęto ustrukturyzowanie jej zgodnie z tzw. zasadą MECE<sup>4</sup>, tj. w sposób zapewniający, z jednej strony, objęcie nią ogółu wątków istotnych z punktu widzenia analizowanego zagadnienia, z drugiej zaś, tematyczną rozłączność poszczególnych elementów pracy (tj. brak wzajemnego „nakładania się” obszarów analizowanych w ramach poszczególnych części pracy, umożliwiający zachowanie przejrzystości wywodu). W celu zadośćuczynienia

---

<sup>4</sup> Zasada MECE (ang. *mutually exclusive, completely exhaustive*, pol. wzajemnie wykluczający się, łącznie wyczerpujący) stanowi metodologię prowadzenia procesu badawczego, zakładającą konieczność podziału analizowanych zagadnień na elementy o możliwie zbliżonym stopniu istotności oraz odrębne pod względem zakresu, które łącznie stanowią wyczerpujący zbiór tematyczny wymagany dla kompletności analizy danego zagadnienia. Zob. E.M. Rasiel, P.N. Friga, *Umysł McKinsey*, Warszawa 2004, s. 3.

przedmiotowemu założeniu, niniejsza praca skonstruowana została w podziale na trzy części tematyczne.

**Część I** poświęcona została charakterystyce kluczowych dla niniejszej pracy kategorii pojęciowych. Przyjęto, iż na potrzeby odpowiedniego scharakteryzowania instytucji zadania publicznego, niezbędne jest wykazanie jej relacji w stosunku do kategorii interesu publicznego oraz celu publicznego. Na te cele przeprowadzono analizę stanowisk doktryny odnoszących się do wskazanych pojęć, uzupełnioną o próbę autorskiego określenia ich charakterystyki. Interpretując elementy wspomnianej triady pojęciowej („interes publiczny – cel publiczny – zadanie publiczne”) starano się uwzględnić aspekty z pogranicza prawa oraz innych nauk społecznych, dążąc do ukazania możliwych kierunków ostrożnej reinterpretacji tych pojęć, m.in. w kontekście ewolucji samej administracji publicznej, zmieniającej stopniowo swoją rolę od „strażnika” realizacji określonych nakazów i zakazów do organizatora szeregu dziedzin życia społecznego. Część I zwieńczono poprzez sformułowanie charakterystyki wskazanego powyżej systemu zadań publicznych, stanowiącej bazę dla dalszych rozważań.

W ramach **Części II** analizie poddano zagadnienie realizacji zadań publicznych przez samorząd gminny, wychodząc od określenia koncepcji rozumienia samorządu, wywodzonej – ponownie – w oparciu o kontekst wykraczający poza obszar nauk prawnych. Próba uchwycenia mechanizmów społecznych rządzących formowaniem się wspólnot lokalnych oraz wykształcaniem się regulacji strukturyzujących ich funkcjonowanie – podejmowana przy uwzględnieniu refleksji historycznej – pozwoliła na uwypuklenie aspektów niekiedy niedostrzeganych w ramach analizy istoty samorządu (jak np. akcentowane w ramach niniejszej pracy zjawisko swoistego „prądu oddolnego”, przejawiające się w stopniowym rozszerzaniu regulacji prawnej w zakresie zadań samorządowych o aspekty funkcjonowania wspólnot lokalnych uprzednio realizowane metodami „obywatelskimi”, nieformalnymi; zjawisko to scharakteryzowano jako przeciwwagę dla klasycznie rozumianej decentralizacji, polegającej na „przesuwaniu na niższy szczebel” zadań pierwotnie realizowanych przez administrację centralną; jak podkreślono w ramach pracy, oba te zjawiska występują łącznie i dla obu swoistym zwornikiem jest zasada subsydiarności – raz przemawiająca za realokacją zadania danej wspólnoty z poziomu nieformalnego na poziom regulacji samorządowej, np. z uwagi na wywodzoną z przesłanek prakseologicznych konieczność realizowania zadania przy wykorzystaniu przymusu administracyjnego, innym zaś razem wyrażająca się występowaniem racjonalnych, efektywnościowych przesłanek dla przeniesienia danych kompetencji z poziomu centralnego na bardziej adekwatny – np. z uwagi na możliwość lepszego rozeznania uwarunkowań lokalnych – poziom samorządowy).

Przeprowadzoną analizą charakterystyki samorządowych zadań publicznych objęto zagadnienie dystynkcji zadań własnych oraz zleconych, w stosunku do których podjęto próbę

określenia, w jakim stopniu ich klasyczne wyróżnienie współgra z realiami aktualnej regulacji samorządowej. Odniesiono się ponadto do kategorii zadań o charakterze użyteczności publicznej, starając się wskazać zarówno ich status prawny, jak i odnieść się do występujących w stosunku do nich – częstokroć niedostrzeganych – aspektów natury ekonomicznej, a to w kontekście słusznej obserwacji M. Szydły, w myśl której w stosunku do tejże kategorii zadań w doktrynie do pewnego stopnia upowszechnione zostało rozumienie oparte na anachronicznym interpretowaniu roli i charakterystyki zadań użyteczności publicznej jako „z natury nierynkowych”<sup>5</sup>.

Analizę zadań publicznych realizowanych przez samorzady gminne uzupełniono o charakterystykę kategorii określanej mianem gospodarki komunalnej, której omówienie dało asumpt do podkreślenia szczególnej wagi tzw. swobody organizatorskiej gmin – której szczególnym orędownikiem był M. Kulesza<sup>6</sup> – oznaczającej optymalny z punktu widzenia efektywnej realizacji zadań publicznych poziom elastyczności samorządu gminnego w zakresie wyboru form i metod realizowania gospodarki komunalnej.

Pozostały zakres Części II poświęcony został wprowadzeniu do zagadnienia gminnej gospodarki odpadami komunalnymi, polegającemu na scharakteryzowaniu jej w kontekście ustanowionych w jej zakresie celów publicznych. W pierwszej kolejności, przedmiotowym wprowadzeniem objęto analizę rozwoju prawodawstwa unijnego (jak również aktów *soft-law*) w zakresie gospodarowania odpadami, akcentując szczególny rozwój tej dziedziny na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Wskazano przy tym zaobserwowane przejawy braku harmonii tego rozwoju, mające, jak wydaje się, pewien wpływ na trudności Państw Członkowskich w osiągnięciu celów środowiskowych w zakresie gospodarki odpadami wyznaczanych na poziomie unijnym. Europejski kontekst normatywny został w dalszej kolejności uzupełniony o rozważania dotyczące krajowych regulacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, które zaprezentowane zostały w szerokim ujęciu historycznym. Perspektywa ta miała na celu wykazanie istotnej zmienności w zakresie przyjmowanych na przestrzeni lat modeli gospodarki odpadami oraz zarysowanie podłoża wykraczającego poza zagadnienia natury prawnej (w tym realiów środowiskowych oraz ekonomicznych), stanowiącego podstawę dla przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych.

W ramach **Części III** przeprowadzono kompleksową analizę zadań publicznych realizowanych przez samorząd gminny w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, regulowanego przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>7</sup>. Na potrzeby przedmiotowej analizy zaproponowano

---

<sup>5</sup> M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008, wyd. el.

<sup>6</sup> M. Kulesza, Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne, Samorząd Terytorialny 2012, nr 7-8, s. 9.

<sup>7</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.



klasyfikację tychże zadań w podziale na 1) zadania organizatorskie, 2) zadania w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, 3) zadania informacyjno-edukacyjne, 4) zadania kontrolne i nadzorcze oraz 5) zadania analityczne. W stosunku do każdego z elementów wyszczególnionych w ramach przedmiotowej klasyfikacji przeprowadzono rozważania mające na celu, z jednej strony, scharakteryzowanie zakresu oraz funkcji danej grupy zadań, z drugiej zaś, ocenę sposobu ich uregulowania w relacji do koncepcji systemu zadań publicznych zaprezentowanej w Części I niniejszej pracy. Pozwoliło to na wskazanie obszarów postulowanych zmian legislacyjnych, ukierunkowanych na wzmocnienie skuteczności oraz efektywności realizacji zadań publicznych wykonywanych przez samorządy gminne w obrębie gospodarki odpadami komunalnymi.

# C Z Ę Ś Ć I

## 1. Interes publiczny

### 1.1 Uwagi wprowadzające

Interes publiczny należy do tej kategorii pojęć prawnych, które zwyczajowo uznaje się za niepoddające się definiowaniu. Jak twierdzi A. Szafrąński, „w pojęcie interesu publicznego, jako pojęcie niezdefiniowane i niedookreślone, wpisana jest z góry pewna wieloznaczność. Stanowi ona konsekwencję wielości poglądów, przy założeniu otwartości tego pojęcia na oceny pozaprawne (...)”<sup>8</sup>. E. Modliński zauważa natomiast, iż „pojęcie (...) interesu publicznego jest zbyt ogólne i ulega zmianom w miarę postępu czasu. Ścisłe określenie tego pojęcia bywa i wtedy nieosiągalne, gdy je prawodawca usiłuje opisać przez wskazanie na bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny lub «ważne względy publiczne»”<sup>9</sup>.

Temu „domniemaniu nieokreśloności” interesu publicznego towarzyszy uznanie go za centralną instytucję prawa administracyjnego, legitymizującą ingerencję administracji – czy też ogólniej władzy publicznej – w sferę wolności jednostki<sup>10</sup>.

W mojej ocenie, pomimo trudności sygnalizowanych w doktrynie, niezbędne jest sformułowanie klarownej charakterystyki interesu publicznego jako pojęcia prawnego. Wynika to z faktu, iż można mieć wątpliwości, czy obecny stan „rozpoznania” tego pojęcia pozwala na uznanie go za klauzulę generalną, podlegającą akceptowalnym regułom dyskrecjonalności władz publicznych, czy też stało się ono ogólnikiem, umożliwiającym usprawiedliwienie dowolnych niemal ocen prawnych<sup>11</sup>.

### 1.2 Znaczenie językowe

#### 1.2.1 Interes

Wydaje się, iż trudności w definiowaniu pojęcia interesu publicznego znajdują główne źródło w wieloznaczności samego terminu „interes”. Łaciński źródłosłów tego pojęcia, *interesse*<sup>12</sup>, stanowi złożenie (*compositum*) słów *inter* oraz *sum*, które może być rozumiane jako „być w czymś”, „brać udział”. Zauważalny jest bardzo daleki rozróżnienie pomiędzy obecnymi zastosowaniami tego określenia – zarówno w języku polskim (m.in. „pożytek”, „korzyść”,

<sup>8</sup> A. Szafrąński, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 134.

<sup>9</sup> E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 15-16.

<sup>10</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 96-97.

<sup>11</sup> W. Jakimowicz wskazuje, iż „abstrakcyjne i szerokie rozumienie interesu publicznego może prowadzić do podważania praworządności”. Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 117.

<sup>12</sup> J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2005, s. 512.

„przedsięwzięcie przynoszące korzyść materialną”, „przedsiębiorstwo”<sup>13</sup>), jak i w językach obcych, które zaadaptowały to pojęcie na różnorodne potrzeby (np. w języku angielskim – „zainteresowanie”, „odsetki”<sup>14</sup>).

Gruntownej analizie pojęcia „interes”, obejmującej rozważania na temat znaczenia tego terminu w ujęciu psychologii, socjologii oraz nauk politycznych i prawnych, dokonali A.S. Duda<sup>15</sup> oraz P.J. Suwaj<sup>16</sup>. Autorzy ci słusznie wskazali na szczególnie bliski związek analizowanego pojęcia z terminami „korzyść”, „wartość” i „potrzeba”. Przyjmując takie rozumienie interesu za punkt wyjścia, przywołać można dalej idące uszczegółowienie tego pojęcia, wypływające z definicji sformułowanych przez R. Bryłę oraz H. Groszyka i A. Korybskiego. W ujęciu R. Bryły, poprzez interes należy rozumieć **„uświadomioną potrzebę”**. Autor ten konkretyzuje, iż „interes człowieka, jednostki, grupy społecznej to takie dążenie, którego realizacja w określonych warunkach historycznych i świadomościowych sprzyja zaspokojeniu maksymalnej ilości ludzkich potrzeb”<sup>17</sup>. H. Groszyk i A. Korybski formułują bardzo zbliżoną definicję, tłumacząc analizowany termin jako **„ujawnioną w określonej strukturze społecznej i uświadomioną potrzebę”**, co motywują założeniem, iż „u podstaw określonych, świadomych zachowań jednostek bądź grup społecznych leżą zawsze jakieś uświadomione potrzeby tych podmiotów”<sup>18</sup>.

Powyższe rozumienie pojęcia „interes” jako „uświadomionej potrzeby” należy uznać za użyteczne, ponieważ oddaje ono jego treść językową, nie przypisując mu znaczeń ocennych, potęgających trudności interpretacyjne. Będzie ono stanowić fundament dalszych rozważań w ramach niniejszej pracy.

### 1.2.2 Cecha publiczności

Należy rozważyć, jakie konsekwencje na płaszczyźnie językowej ma określenie interesu jako „publicznego”. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem zwrotu „publiczny”, słowo to oznacza m.in. „dotyczący całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości”, „dostępny lub przeznaczony dla wszystkich” oraz „związany z jakimś urzędem lub z jakąś instytucją nieprywatną”<sup>19</sup>. Wynika stąd, iż cechę publiczności można kojarzyć zarówno ze związkiem określonego

<sup>13</sup> E. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 1, Warszawa 2003, s. 1228-1229.

<sup>14</sup> Advanced American Dictionary, Longman, Harlow 2000, s. 752-753.

<sup>15</sup> A.S. Duda, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2008, s. 3-13.

<sup>16</sup> P.J. Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009, s. 19-27.

<sup>17</sup> R. Bryła, Sprzeczności i polityka, Warszawa 1988, s. 25.

<sup>18</sup> H. Groszyk, A. Korybski, O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej) (w:) Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy, red. A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 20.

<sup>19</sup> E. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 3, Warszawa 2003, s. 843.

czynnika z pewną zbiorowością, jak i z występowaniem w danym stosunku relacji o charakterze – co do zasady – władczym, zakładającym podporządkowanie jednostki organom władzy publicznej.

W literaturze zauważalna jest tendencja do wiązania interesu publicznego ze wskazanym powyżej „instytucjonalnym” charakterem cechy publiczności. Takie podejście prezentuje m.in. L. Garlicki, formułując następującą interpretację brzmienia art. 22 Konstytucji RP: „(...) każde ograniczenie wolności gospodarczej (...) musi spełniać materialną przesłankę występowania ważnego **interesu publicznego**. O tym, czy przesłanka została rzeczywiście spełniona, rozstrzygać ostatecznie będzie Trybunał Konstytucyjny, jako że ograniczenie wolności gospodarczej, nie posiadające należytego oparcia w **interesie państwa**, traktować należy jako sprzeczne z konstytucją”<sup>20</sup>.

W mojej opinii, takie rozumienie cechy publiczności w odniesieniu do pojęcia interesu publicznego nie znajduje uzasadnienia. Należy zgodzić się z tezą W. Jakimowicza, w myśl której interes publiczny nie może być utożsamiany ani z interesem państwa, ani z interesem administracji państwowej<sup>21</sup>. Niezależnie od skłaniających do przyjęcia tej tezy przesłanek wpływających z aprobaty konstrukcji służby publicznej (zagadnienie to rozwinięte zostanie w dalszej części niniejszej pracy), jej przyjęcie jest w zasadzie konieczne w przypadku utożsamiania interesu z „potrzebą” – można bowiem przyjąć, iż państwo oraz przypisany mu aparat wykonawczy nie mają „zdolności” kreowania *sui generis* potrzeb „wewnętrznych”<sup>22</sup> (pomijając potrzeby o charakterze czysto organizacyjnym, nie posiadające cechy doniosłości), jako że istotą ich funkcjonowania jest działanie na rzecz podmiotów usytuowanych na zewnątrz ich struktury.

Podobnie, nie byłby do zaakceptowania pogląd stanowiący, iż przez sam fakt posiadania cechy publiczności, interes publiczny może być realizowany jedynie w oparciu o agendy o charakterze nieprywatnym. Interes publiczny, odnoszący się do potrzeb określonej zbiorowości, z natury rzeczy może być (i jest) realizowany przez szereg instytucji zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także samoistnie przez tę zbiorowość. Ponadto, realizacja interesu publicznego poprzez formy prywatnoprawne nie ogranicza się absolutnie do przypadków, w których jest ona wykonywana w imieniu instytucji publicznych, tj. w oparciu o ich zlecenie, czy też z ich upoważnienia. Konstatacja ta nie kłóci się z aprobatą powołanego powyżej poglądu, zgodnie z którym interes publiczny stanowi granicę ingerencji administracji publicznej w prawa i wolności jednostki. Należy bowiem podkreślić, iż uznanie danej

---

<sup>20</sup> L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2005, s. 80. Należy jednakże zauważyć, iż ten sam autor wskazuje, iż „błędem byłoby (...) utożsamienie interesu publicznego z interesem państwowym”. Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 31 Konstytucji RP, w: L. Garlicki, Konstytucja RP. Komentarz, s. 22.

<sup>21</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 122.

<sup>22</sup> J. Szachułowicz, Własność publiczna: powstanie, przekształcanie, funkcje, zarządzanie, Warszawa 2000, s. 172.

zbiorowej potrzeby za pozostającą w ramach interesu publicznego nie rodzi samo w sobie domniemania konieczności jej realizacji poprzez instrumentarium administracyjne ani obejmowania przez władze publiczne pieczy nad jej zaspokojeniem, lecz jedynie stanowi o jej „potencjale” do bycia włączoną w domenę działalności administracyjnej. Zauważa to E. Schmidt-Aßmann, stwierdzając, iż „wprawdzie administracja publiczna jest centralnie ważnym dysponentem interesów publicznych, jednak wcale nie posiada monopolu na przedstawianie i realizację interesów publicznych. Co więcej, te ostatnie mogą być sprawowane także przez niepaństwowe zrzeszenia, grupy interesów i osoby prywatne. Stąd odnajdowanie interesów publicznych nie może zostać przekonywująco zamknięte w jakimś tytule kompetencyjnym administracji”<sup>23</sup>.

### 1.2.3 Jednolity interes publiczny a wielość interesów publicznych

Z przywołanego powyżej fragmentu opracowania E. Schmidta-Aßmanna wyczytać można istotne zagadnienie językowe związane z pojęciem interesu publicznego, w daleko idący sposób wpływające na rozumienie tej instytucji prawnej. Autor ten operuje bowiem pojęciem „interesów publicznych”, co skłania do postawienia pytania o dopuszczalność „rozszerzania” interesu publicznego na niezależne elementy.

Usprawiedliwionym wydaje się być pogląd, iż w polskiej literaturze administracyjnej oraz krajowych aktach prawnych przyjęta została (choć nie bez wyjątków<sup>24</sup>) konwencja występowania **jednolitego interesu publicznego**, tj. uznawania go za katalog zamknięty (*numerus clausus*) wartości aksjologicznych respektowanych przez organy stanowiące oraz stosujące prawo, wyinterpretowany w oparciu o konkretne przypadki, jednakże obejmujący swoim zakresem całkowity zbiór tychże wartości<sup>25</sup>. Odwołując się do

<sup>23</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011, s. 192.

<sup>24</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 72; Należy ponadto wskazać, iż brak w tym względzie konsekwencji w Konstytucji RP, na co wskazuje posługiwanie się w niej pojęciem interesu publicznego zarówno w sposób sugerujący jednolitość tej instytucji (art. 17 ust. 1, art. 63), jak i w sposób przeciwny (art. 22).

<sup>25</sup> Takie rozumienie instytucji interesu publicznego można również zaobserwować w ramach *acquis communautaire*, czego wyrazem jest brzmienie motywu (40) preambuły Dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, zgodnie z którym „pojęcie «nadrzędnego interesu publicznego» (ang. *overriding reasons relating to the public interest*), do którego odnoszą się niektóre przepisy niniejszej dyrektywy, zostało ukształtowane przez Trybunał Sprawiedliwości w jego orzecznictwie dotyczącym art. 43 i 49 Traktatu i może ono podlegać dalszej ewolucji. Pojęcie to, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości obejmuje co najmniej następujące elementy (ang. *the notion as recognised in the case law of the Court of Justice covers at least the following grounds*): porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, w rozumieniu art. 46 i 55 Traktatu, utrzymanie porządku społecznego, cele polityki społecznej, ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne pracowników, dobrostan zwierząt, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo drogowe, ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania

sformułowanego powyżej rozumienia interesu jako potrzeby, należy postawić pytanie o sens stosowania tej konwencji. Jej wadą konstrukcyjną jest przyjmowanie istnienia ścisłego związku między wieloma odległymi od siebie i niekoniecznie równorzędnymi potrzebami zbiorowymi. Na gruncie teoretycznym koncepcja jednolitego interesu publicznego eliminuje w zasadzie dopuszczalność występowania kolizji między tymi potrzebami (jako że wszystkie są „scalone” w interesie publicznym), stawiając organy władzy publicznej w pozycji Dworkinowskiego sędziego Herkulesa<sup>26</sup>, obowiązane do wyinterpretowania, który „fragment” jednolitego interesu publicznego zasługuje na uznanie w określonym przypadku.

Bardziej uzasadnione wydaje się rozpatrywanie **odrębnych interesów publicznych**, stanowiących odpowiednio szerokie kategorie jednorodnych spraw dotyczących danej zbiorowości. Przyjęcie koncepcji wielości interesów publicznych mogłoby stanowić podstawę do tworzenia stosownych reguł wyważania tych interesów między sobą w przypadku występowania pomiędzy nimi kolizji (co wydaje się niezbędne nie tylko na etapie stosowania, ale przede wszystkim i stanowienia prawa).

### 1.3 Interes publiczny a interes indywidualny

W literaturze odnoszącej się do pojęcia interesu publicznego częstym zabiegiem jest konfrontowanie go z pojęciem interesu indywidualnego. Jak wskazuje J. Zimmermann, „zestawienie ze sobą kategorii interesu publicznego i indywidualnego może w wielu sytuacjach stwarzać napięcie między nimi, czyli ich konkurencyjność, co nakazuje rozważyć bardzo doniosłe zagadnienie kolizji między tymi interesami”<sup>27</sup>. W. Jakimowicz zauważa z kolei, iż „nie zawsze realizacja interesu publicznego pozostaje w zgodzie z interesem jednostki, ponieważ oba te pojęcia mają charakter abstrakcyjny, a ich skonkretyzowanie następuje dopiero na tle indywidualnie określonych stanów faktycznych”<sup>28</sup>.

W mojej ocenie, przed podjęciem tej kwestii, konieczne jest rozróżnienie **dwóch płaszczyzn** analizy relacji pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym, tj.:

---

różnych poglądów, w szczególności, społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa, potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie, utrzymanie zróżnicowania prasy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, oraz politykę weterynaryjną”. Należy zwrócić uwagę, iż powołane w Dyrektywie rozumienie interesu publicznego jako jednolitej „idei” (ang. *notion*) zostało w zasadzie zignorowane w krajowej implementacji tego aktu prawnego, którą stanowi ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy, nadrzędny interes publiczny oznacza bowiem „wartość podlegającą ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, 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, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego”.

<sup>26</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.

<sup>27</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 39-40.

<sup>28</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 117.

- a)  **płaszczyzny konstrukcyjnej** oraz
- b)  **płaszczyzny treściowej**.

Kluczowa wydaje się analiza porównawcza obu typów interesów na płaszczyźnie konstrukcyjnej. Przez wymiar konstrukcyjny należy w tym przypadku rozumieć charakterystyczną budowę każdego z interesów jako instytucji prawnej, w oderwaniu od jego konkretnej treści.

Rozpatrując różnice w konstrukcji interesu publicznego oraz interesu indywidualnego, należy zwrócić uwagę na **odmienne założenia bazowe co do typów podmiotów, których potrzeby mają zostać zaspokojone** w wyniku realizacji każdego z interesów. W tym miejscu należy poczynić zastrzeżenie, iż dalsze rozważania odnoszą się do założeń przyjmowanych przez – jak określa ich E. Schmidt-Aßmann – „nosicieli” obu kategorii interesów<sup>29</sup>.

Można przyjąć, iż **interes indywidualny**, niezależnie od pozostałych charakteryzujących go cech, opiera się na przyjmowanym przez jego „posiadacza” założeniu, iż w wyniku realizacji tegoż interesu **korzyść powinien odnieść konkretnie ten zindywidualizowany podmiot, któremu interes przynależy** (jednostka, rodzina, osoba prawna itp.<sup>30</sup>). W mojej ocenie, samo w sobie nie stanowi to manifestacji postawy utylitarystycznej czy indywidualistycznej<sup>31</sup> takiego podmiotu, lecz jest prostą konsekwencją faktu, iż niektóre potrzeby mogą posiadać charakter czysto osobisty.

**Interes publiczny** zasadzony jest natomiast na założeniach, zgodnie z którymi **korzyść** z jego realizacji:

- a) może, ale nie musi zostać odniesiona przez jednostkę postulującą jego ochronę,
- b) powinna odnieść społeczność (rozumiana jako krąg niezindywidualizowanych podmiotów), której interes przynależy,
- c) może odnosić także podmiot (lub przedmiot) o charakterze abstrakcyjnym (np. znajdujący źródło w panującej ideologii, tradycji, odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń itp.)<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne...*, s. 188.

<sup>30</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt...*, s. 32 i powołane tam orzecznictwo oraz literatura.

<sup>31</sup> J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 19.

<sup>32</sup> Do takiego rozumienia istoty konstrukcji interesu publicznego zdaje się nawiązywać J. Zimmermann, pisząc: „Przy interesie publicznym dany podmiot nie jest czymś zainteresowany bezpośrednio «dla siebie», ale dla dobra wspólnego. To zainteresowanie dobrem wspólnym może wynikać z pobudek społecznych, moralnych, altruistycznych lub patriotycznych, ale może też być umotywowane własną korzyścią, którą podmiot odniesie dzięki dbaniu o dobro wspólne (podmiot, dbając o środowisko, sam będzie żył w czystszy i zdrowszym środowisku)”. Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 39.

Ta „nierównowaga oczekiwań” nosicieli obu typów interesów decyduje o różnicy pomiędzy tymi dwiema instytucjami. Jej dostrzeżenie wydaje się o tyle istotne, iż na płaszczyźnie treściowej interesy te mogą w konkretnych przypadkach być zupełnie tożsame.

W zasadzie powoływanie się na sprzeczność interesu publicznego i interesu indywidualnego nie może w ogóle dotyczyć się płaszczyzny konstrukcyjnej. Na tej płaszczyźnie można mówić jedynie o odmienności ich założeń, pozostawiając ponadto otwartym pytanie o dychotomiczność ich relacji<sup>33</sup>. Co do płaszczyzny treściowej, sprzeczność ta może zachodzić zwłaszcza w przypadkach, gdy wymagania interesu publicznego (lub interesów publicznych<sup>34</sup>) wskazują na potrzebę ograniczenia indywidualnych zamierzeń określonych podmiotów prawa (widocznie jest to zwłaszcza w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego).

#### 1.4 Interes publiczny na etapie stanowienia i stosowania prawa

Jak wskazuje W. Jakimowicz, interes publiczny – w jego ujęciu konstytucyjnym – ma obowiązek respektować zarówno ustawodawca tworzący prawo, jak i organy powołane do jego stosowania<sup>35</sup>. W obu tych kontekstach interes publiczny pełni niezwykle istotną, choć odmienną rolę.

Emanacja interesu publicznego na etapie **stanowienia prawa** daje skutek w postaci „odbicia” w tymże prawie potrzeb (materialnych bądź duchowych) panujących w danej społeczności. Można zaryzykować stwierdzenie, iż wszelkie przepisy prawa administracyjnego w jakimś stopniu wynikają z chęci zadośćuczynienia interesowi publicznemu. Konstatacja ta nie stanowi rzecz jasna odwołania do niepodważalnych prawd uniwersalnych, ponieważ stopień „udziału” interesu publicznego w stanowionym prawie zależy od uwarunkowań politycznych (a szerzej – społecznych), panujących w danych momencie historycznym. Dla zilustrowania tego zagadnienia warto przywołać opis pierwotnej organizacji wspólnoty rzymskiej, zawarty w opracowaniu J. Zabłockiego i A. Tarwackiej dotyczącym rzymskiego prawa publicznego: „Początkowo władza królewska była zapewne niewielka. Pierwsi królowie sprawowali ją nad nielicznym ludem zamieszkującym obszar malutkiej gminy. Społeczność rzymską tworzyli

---

<sup>33</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 127; Przykładem dopuszczenia innego niż dychotomiczny podziału między tymi interesami jest koncepcja zawarta w art. 63 Konstytucji RP, zgodnie z którą „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w **interesie publicznym, własnym lub innej osoby** za jej zgodą (...)”.

<sup>34</sup> Odwołując się do sformułowanej powyżej koncepcji wielości odrębnych interesów publicznych, należy wskazać, iż wspólnego mianownika tych interesów należy poszukiwać w ich modelu ich konstrukcji, określonym poprzez scharakteryzowane ich płaszczyzny konstrukcyjnej. Płaszczyzna treściowa poszczególnych interesów publicznych uwarunkowana będzie każdorazowo istniejącymi uwarunkowaniami, w tym zwłaszcza uwarunkowaniami konstytucyjnymi, politycznymi oraz społecznymi.

<sup>35</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 119.



ludzie wolni, którzy wspólnie podejmowali decyzje i uczestniczyli w ich realizacji. Jeśli propozycja króla spodobała się im, akceptowali ją, jeśli nie, odrzucali. (...) Król stopniowo przejmował coraz większą władzę, którą, gdy z czasem stała się niemal nieograniczona, Rzymianie znienawidzili”<sup>36</sup>. Zarysowany w ten sposób proces „utrąty wpływów” interesu publicznego (rozumianego w sposób przyjęty w niniejszej pracy) w modelu stanowienia prawa scharakteryzował I. Kant, pisząc: „suweren chce uszczęśliwić lud podług swych pojęć i staje się despotą; lud nie chce dać się pozbawić powszechnego ludzkiego roszczenia do własnej szczęśliwości i staje się buntownikiem”<sup>37</sup>.

Powyższe wpisuje się w wartą przywołania Kantowską teorię prawa publicznego, w myśl której prawo to stanowi obudowę przyjętego przez rządzoną nim wspólnotę założenia o konieczności „wyjścia ze stanu natury” (tj. stanu, w którym „każdy kieruje się własnym mniemaniem”) w celu uzyskania ogólnej korzyści<sup>38</sup>. Ów kompromis, skutkujący poddaniem się regule prawa publicznego, nazywa Kant przejściem do stanu obywatelskiego (*status civilis*), w wyniku którego tworzy się państwo (*civitas*). Jak pisze Kant: „Państwo ze względu na swoją formę, jako związane **wspólnym interesem**, który wszyscy jego członkowie mają w tym, aby żyć w stanie normowanym prawem, nazywa się republiką (...)”<sup>39</sup>.

Powyższa teoria, odwołująca się w głównej mierze do roli prawa publicznego jako czynnika stabilizującego stosunki społeczne w obliczu charakterystycznego dla „stanu natury” ciągłego zagrożenia aktami przemocy, może równie trafnie opisywać proces poddawania się wspólnym regulacjom prawnym w celu zaspokajania uświadomionych potrzeb. Warto w tym miejscu przywołać celne stwierdzenie E. Modlińskiego: „Jest zjawiskiem normalnym, że z rozwojem kultury zwiększają się potrzeby ludzkie, a zatem zwiększa się ilość i jakość potrzeb wspólnych ludzkości, rozbitej na poszczególne grupy społeczne. W miarę też rozwoju potrzeb indywidualnych jednostki, staje się ona coraz bardziej bezradna wobec ogromu środków, potrzebnych dla zaspokojenia swych wymagań i coraz częściej ucieka się do pomocy całej społeczności, której jest częścią. W miarę zatem wzrostu potrzeb i wymagań ludzkich wzrasta zakres działania społeczeństwa, jako jednostki zbiorowej. Ten rozwój i przerzucanie trudu opanowania sił przyrody i zaspokojenia w ten sposób coraz to bardziej licznych i zróżniczkowanych potrzeb ludzkich ma charakter stały, a z nim łączy się również odpowiednia zmiana ustosunkowania się jednostki do wspólnoty. Siłą rzeczy zakres swobody jednostki ulega uszczupleniu na rzecz wspólnoty”<sup>40</sup>. Zauważalny proces „przesuwania” w domenę prawa publicznego dziedzin dotychczas pozostawianych w gestii jednostek lub ich

---

<sup>36</sup> J. Zabłocki, A. Tarwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005, s. 14-15.

<sup>37</sup> I. Kant, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, Taut aber nicht für die Praxis* (w:) N. Hoerster (red.), *Klassische Texte der Staatsphilosophie*, Nördlingen 1997, s. 226 – podaję za K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne: Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011, s. 138.

<sup>38</sup> I. Kant, *Metafizyczne podstawy nauki prawa*, Kęty 2006, s. 118.

<sup>39</sup> I. Kant, *Metafizyczne...*, s. 117.

<sup>40</sup> E. Modliński, *Pojęcie...*, s. 4.

autonomicznych organizacji wynika niewątpliwie ze wskazanego przez E. Modlińskiego zbiorowego (choć nie bezdyskusyjnego) założenia, iż pewien etap rozwoju społeczeństwa osiągalny jest jedynie w oparciu o mechanizmy właściwe instytucjom publicznym. Za typowy przykład można uznać realizację przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym, wymagających kumulacji znaczących środków finansowych, między innymi przy użyciu charakterystycznego dla prawa publicznego przymusu fiskalnego.

Przy okazji tego zagadnienia należy zadać pytanie, czy na gruncie teoretycznoprawnym istnieje instrument pozwalający na dokonywanie oceny na ile samo „przejęcie” danej dziedziny życia społecznego w domenę publicznoprawną jest zgodne z wymaganiami wynikającymi z interesu publicznego. W mojej ocenie, w materii tej należy odwołać się do **zasady subsydiarności** jako jednej z podstawowych zasad państwa prawnego. W opisywanym kontekście powinna mieć ona znaczenie jako wyznacznik pożądanego (tj. efektywnego z punktu widzenia zamierzonego celu) podziału zaangażowania instytucji publicznoprawnych oraz pozostałych (w tym prywatnych) form organizacyjnych w realizację potrzeb zbiorowych, jak również wyboru najodpowiedniejszych metod realizacji tych potrzeb. W przeciwnym razie ochrona interesu publicznego na etapie stanowienia prawa stałaby się iluzoryczna. Jak stwierdzono bowiem w niniejszej pracy, **interes publiczny nie może być utożsamiany ze sferą aktywności państwowej czy samorządowej i charakterystycznymi dla niej urządzeniami**. Co więcej, na bazie analizy historycznej kreowania się społeczeństw, można stwierdzić, iż pierwotnie był on w znacznej mierze sprzężony ze strukturami o charakterze czysto obywatelskim, dla których motywem przejmowania na siebie obowiązków był świadomy dobór najefektywniejszych środków realizacji potrzeb zbiorowych. W tym miejscu wskazać należy przykład opisaną przez A. de Tocqueville’a wspólnoty *in statu nascendi*, tj. gminy amerykańskiej z I poł. XIX wieku (region Nowej Anglii), posiadającej jedynie znikome cechy ciała o charakterze politycznym, a jednocześnie noszącej wszelkie znamiona stowarzyszenia obywatelskiego. Autor ten w następujący sposób nakreśla zasady ustalania treści interesu publicznego w przedmiotowym organizmie społecznym: „Selectmeni [członkowie aparatu wykonawczego wspólnoty – G.S.] są najczęściej osobiście odpowiedzialni za swoje działania, ale w praktyce postępują wedle zasad uprzednio ustanowionych przez większość. Jeśli chcą wprowadzić jakąkolwiek zmianę do ustalonego porządku lub poświęcić się jakiemś nowemu przedsięwzięciu, muszą zwrócić się o pozwolenie tych, którzy dali im władzę. Załóżmy, że chodzi o zbudowanie szkoły: selectmeni zwołują pewnego dnia wszystkich wyborców w miejscu do tego celu przeznaczonym, przedstawiają im zaistniałą potrzebę, zapoznają wyborców ze sposobami jej zaspokojenia, z wysokością sumy, którą należy wydać oraz z miejscem, którego wybór wydaje się dogodny. Zgromadzenie, poinformowane o tym wszystkim, podejmuje decyzję,

ustala miejsce budowy, przegłosowuje wysokość podatku i powierza selectmenom wykonanie swojej woli”<sup>41</sup>.

W zaprezentowanym przez A. de Tocqueville’a modelu organizacyjnym skupione są dwa zasadnicze aspekty rozpoznawania interesu publicznego na etapie stanowienia prawa, tj. odnoszenie się do **realnych potrzeb zbiorowości** oraz – jeżeli ich zaspokojenie wymaga aktywności – świadome podejmowanie przez wspólnotę takich działań, które przedstawiają **korzystny bilans** pomiędzy ponoszonymi przez nią ciężarami a ich spodziewanym efektem (tj. działań efektywnych).

Zagadnienie konieczności odzwierciedlania realnych potrzeb zbiorowości w procesie stanowienia prawa podnosi E. Schmidt-Aßmann, słusznie wskazując, iż „**u podstaw prawa administracyjnego musi leżeć określony przez samego nosiciela interesu konkretny interes**. Każde immanentne ograniczenie, które pojęcie interesu definicyjnie z góry wiąże z «dobrze rozumianym interesem», zbyt wcześnie powoduje normatywne wartościowanie i tym samym równocześnie w jednej chwili wprowadza do gry zewnętrzną kompetencję wartościowania, podczas gdy interes dopiero w ogóle chce się uzewnętrznić”<sup>42</sup>.

Spostrzeżenie to współgra z przyjętą w niniejszej pracy koncepcją interesu jako „uświadomionej potrzeby”. Kreuje ono bowiem dyrektywę takiego działania, które pozwoli zapobiec budowaniu treści interesu publicznego na założeniach nie pozostających w związku z takimi potrzebami. E. Schmidt-Aßmann wskazuje ponadto, iż aby można było mówić o stanowieniu prawa w oparciu o realne interesy, muszą zostać poczynione pewne gwarancje o charakterze instytucjonalno-organizacyjnym, tj. konieczne jest funkcjonowanie specjalnych ciał eksperckich, dysponujących odpowiednim przygotowaniem merytorycznym do określania pożądanego kształtu regulacji administracyjnych<sup>43</sup>. Na zauważalny wzrost znaczenia tego typu ciał zwraca uwagę Z. Niewiadomski, kategoryzując aparat ekspercki jako faktyczny element organizacji samorządu terytorialnego w Polsce<sup>44</sup>.

Analizowany wątek określania „realnego pola interesów” należy uzupełnić o spostrzeżenie, iż proces ten wymaga z jednej strony zapewnienia środków organizacyjnych umożliwiających wyrażenie treści interesów przez ich „nosicieli”, jak i nie może się on obyć bez stosownego badania skutków postulowanych regulacji. Dopiero wtedy można bowiem uznać, iż rozpatrywane zagadnienie jest „rzeczywistą” potrzebą, zasługującą ponadto na miano „uświadomionej”.

---

<sup>41</sup> A. de Tocqueville, O demokracji w Ameryce, Warszawa 1976, s. 73.

<sup>42</sup> E. Schmidt-Aßmann, Ogólne..., s. 188.

<sup>43</sup> E. Schmidt-Aßmann, Ogólne..., s. 190-191.

<sup>44</sup> Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, Tom VI, Warszawa 2011, s. 194-196.

Powyższa konkluzja nawiązuje do wskazanego powyżej kolejnego aspektu rozpoznawania interesu publicznego na etapie stanowienia prawa, tj. konieczności analizowania, jakie działania podejmowane w celu zaspokojenia interesu mogą przynieść najbardziej pożądany efekt. Zagadnienie to stanowi immanentną właściwość instytucji interesu publicznego, co uwidacznia się m.in. w prezentowanym powyżej ujęciu E. Modlińskiego. Skoro bowiem jednostka staje się „coraz bardziej bezradna wobec ogromu środków, potrzebnych dla zaspokojenia swych wymagań”, to powierzając realizację tychże wymagań wspólnocie podejmuje efektywny ze swojego punktu widzenia wybór, pozwalający wykorzystać zalety współdziałania. Abstrahowanie od kwestii efektywności na etapie stanowienia prawa można uznać za sprzeczne z założeniem towarzyszącym formowaniu się wspólnot społecznych jako takich (tj. rozumianych jako wehikuły umożliwiające zaspokajanie wspólnych potrzeb).

W tym miejscu należy odwołać się do wykształconej na gruncie orzecznictwa francuskiego Trybunału Kompetencyjnego (*Tribunal des conflits*)<sup>45</sup> oraz rozwiniętej w ramach tamtejszej kultury prawnej<sup>46</sup> konstrukcji **służby publicznej** (*service public*). W ujęciu J.S. Langroda, wybitnego znawcy francuskiej myśli administracyjnej, podstawą dla tejże konstrukcji jest założenie, iż uzasadnienie dla aktywności administracji można znaleźć wtedy, gdy aktywność ta posiada walor **pożyteczności społecznej**<sup>47</sup>, rozumianej w ten sposób, iż danego obszaru życia społecznego, z uwagi na okoliczności, nie sposób „pozostawić inicjatywie i realizacji prywatnej z powodu czy to całkowitej braku tej ostatniej, czy to niewystarczającego rozmiaru, czy też jej następstw szkodliwych dla dobra publicznego”. Ten sposób pojmowania istoty administracji, zakładający jej immanentny związek ze zobiektywizowaną korzyścią dla administrowanej zbiorowości, niewątpliwie oparty jest na idei efektywności jako jednej z baz umożliwiających realizację interesu publicznego. W pewnej mierze można to również odczytać z kolejnej przywoływanej przez J.S. Langroda podstawowej cechy służby publicznej, jaką jest jej **ciągłość**<sup>48</sup> (konieczność nieprzerwanej aktywności administracji). Zrozumiałym jest, iż dla zachowania tejże ciągłości, konieczne jest konstruowanie regulacji prawnych z uwzględnieniem kwestii efektywności, tak aby nie powstało zagrożenie wystąpienia przerwy w funkcjonowaniu administracji lub całkowitego „złożenia” przez nią służby publicznej w danym obszarze<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Podstawowymi orzeczeniami Trybunału Kompetencyjnego odnoszącymi się do konstrukcji służby publicznej są: wyrok z dnia 8 lutego 1873 r. w sprawie Blanco, wyrok z dnia 30 lipca 1873 r. w sprawie Pelletier oraz wyrok z dnia 29 lutego 1908 r. w sprawie Feutry.

<sup>46</sup> Zob. L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, Paryż 1927, G. Jèze, *Les principes généraux du droit administrative*, Paryż 1914.

<sup>47</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 216.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 217.

<sup>49</sup> Za daleką konsekwencję dostrzeżenia tego zagadnienia w skali paneuropejskiej uznać można uwzględnienie w Traktacie z Maastricht zobiektywizowanych kryteriów dotyczących oceny sytuacji budżetowej oraz wysokości długu publicznego w Państwach Członkowskich Wspólnoty Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej). Wprowadzenie obostrzeń co do możliwości zaciągania zobowiązań na realizację zadań publicznych z natury rzeczy wywołuje istotne implikacje nie tylko w obszarze funkcjonowania administracji,

Powyższe rozważania dotyczyły rozumienia pojęcia interesu publicznego w odniesieniu do procesu stanowienia prawa. W następnej kolejności należy odnieść się do płaszczyzny **stosowania prawa**, która cechuje się odmienną charakterystyką w kwestii zasad rozpoznawania i ochrony interesu publicznego.

Podstawową różnicą między płaszczyznami stanowienia i stosowania prawa w kontekście przedmiotowego zagadnienia jest zasób przesłanek, którymi odpowiednio organ stanowiący i stosujący prawo mogą kierować się w ramach procesu rozpoznawania interesu publicznego. O ile bowiem organ stanowiący prawo obowiązany jest wyinterpretować treść tego interesu z ogółu stosunków społecznych, biorąc m.in. pod uwagę zagadnienia polityczno-światopoglądowe, o tyle w procesie stosowania prawa obszar analizy interesu publicznego z zasady nie powinien przekraczać ram wyznaczonych obowiązującym porządkiem prawnym. Istotną implikacją takiego stanu rzeczy jest fakt, iż niedoskonałości w interpretacji interesu publicznego poczynione przez ustawodawcę na etapie stanowienia prawa rozciągają się na etap stosowania prawa, gdzie są co do zasady nieodwracalne. Może to prowadzić do sytuacji, w których zgodne z prawem działania organów administracji pozostają w nieusuwalnej sprzeczności z interesem publicznym<sup>50</sup>.

Z powyższego wynika, iż organy stosujące prawo rozpoznając treść interesu publicznego działają niejako wtórnie w stosunku do ustawodawcy. W tym miejscu należy zadać pytanie, czy obowiązek brania pod uwagę interesu publicznego występuje w odniesieniu do całości ich działalności, czy też jest on zawężony do przypadków, w których prawo dopuszcza uznaniowość co do treści przyjmowanych przez te organy rozwiązań. Analogiczna wątpliwość z natury rzeczy nie występuje w stosunku do ustawodawcy, jako że z natury rzeczy każdy przejaw jego aktywności zdeterminowany jest szeroko rozumianą ochroną interesu publicznego<sup>51</sup>.

Wątpliwości co do zakresu obowiązku uwzględniania interesu publicznego analizowane były w polskiej literaturze administracyjnej w odniesieniu do treści art. 7 k.p.a., zgodnie z którym „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, **mając na względzie interes społeczny** i słuszny interes obywateli”. Zarysowane w tej kwestii sporne stanowiska odwoływały się do tego, czy organ stosując art. 7 k.p.a. obowiązany jest uwzględniać treść interesu społecznego tylko w odniesieniu do decyzji opartych na uznaniu, czy też co do

---

lecz również – a być może przede wszystkim – w obszarze legislacyjnym, z uwagi na konieczność dostosowania zakresu i rozmiaru polityk publicznych do uwarunkowań ekonomicznych.

<sup>50</sup> Podobnie W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 132.

<sup>51</sup> Jak jednakże wskazano powyżej, już sama regulacja publicznoprawna danej dziedziny życia społecznego może być sprzeczna z interesem publicznym, o ile narusza zasadę subsydiarności.

decyzji związanych. Analiza poglądów doktryny, dokonana przez M. Wyrzykowskiego<sup>52</sup> oraz W. Jakimowicza<sup>53</sup>, skłania do wniosku, iż brak jest podstaw ku temu, by zawężyć zakres opisywanego obowiązku jedynie do decyzji o charakterze uznaniowym. Ponadto – uprawnione jest twierdzenie, iż wymóg zawarty w art. 7 k.p.a. rozciąga się nie tylko na czynności organu w ramach postępowania administracyjnego, ale na każde działanie w ramach szeroko pojętego stosowania prawa. Uzasadnieniem takiego stanowiska może być założenie, iż każda czynność organu administracji, jako wynikająca wprost z prawa ustanowionego w celu ochrony interesu publicznego, nie może od tegoż interesu abstrahować. Przypisanie słuszności pogładowi stanowiącemu, iż konieczność uwzględniania interesu publicznego występuje tylko w ramach uznania administracyjnego równałoby się z przyjęciem, iż interes ten dostrzegalny jest jedynie z pozycji konfliktu z interesem indywidualnym i że jego rolą na etapie stosowania prawa jest jedynie limitowanie oddziaływania interesu indywidualnego. Stanowisko to zostało zakwestionowane w ramach niniejszej pracy, jako oparte na dyskusyjnym założeniu naturalnej sprzeczności oraz dychotomiczności tychże interesów.

Niezależnie od powyższej konkluzji, należy uznać, iż ryzyko naruszenia interesu publicznego potęguje się w przypadku, gdy organ stosujący prawo dysponuje luzem decyzyjnym co do treści danej formy działania administracji i jednocześnie działa w oparciu o normy nie precyzujące kierunku interpretacji interesu publicznego. W tym aspekcie znaczenia nabiera scharakteryzowana w literaturze<sup>54</sup> **konstrukcja legalności celu**. W. Jakimowicz wiąże tę konstrukcję z założeniem stanowiącym, iż „kierunek legalności działalności administracji wyznaczają prócz zasad ogólnych postępowania administracyjnego również te normy prawne, które wskazują organowi zadania, cele, kryteria działania”<sup>55</sup>. Konstrukcja legalności celu koresponduje w pewnym stopniu ze zbliżoną do niej instytucją nadużycia prawa podmiotowego, obecną na gruncie prawa cywilnego<sup>56</sup>. Konsekwencją jej uznania jest wniosek, iż rozstrzygnięciu organu można odmówić waloru legalności, jeżeli narusza ono cel, który stanowił motyw ustanowienia normy stosowanej przez organ (nawet jeżeli rozstrzygnięcie to pozornie mieści się w granicach luzu decyzyjnego). Na gruncie polskiego porządku prawnego konstrukcję tę można by wywodzić z przywołanego powyżej art. 7 k.p.a., jako że rozumiany szeroko obowiązek uwzględniania interesu publicznego w ramach działalności administracji stanowi w odniesieniu do luzu decyzyjnego dyrektywę takiego

---

<sup>52</sup> M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu..., s. 133-134.

<sup>53</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 139-141.

<sup>54</sup> J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 122; W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 150-155.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 150.

<sup>56</sup> Art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny: „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współzycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego **nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony**”.

funkcjonowania, które tenże interes (oraz wynikający z niego skonkretyzowany cel działania administracji) zrealizuje.

### **1.5 Definicja interesu publicznego**

Powyższe rozważania na temat instytucji interesu publicznego skłaniają do przyjęcia, iż przez pojęcie to można rozumieć uświadomioną potrzebę przynależną całemu społeczeństwu lub jakiejś zbiorowości, charakteryzującą się tym, iż w założeniu „nosicieli” tej potrzeby, korzyść z jej realizacji:

- a) może, ale nie musi zostać odniesiona przez jednostkę postulującą jego ochronę,
- b) powinna odnieść społeczność (rozumiana jako krąg niezindywidualizowanych podmiotów), której ta potrzeba przynależy,
- c) może odnosić także podmiot (lub przedmiot) o charakterze abstrakcyjnym (np. znajdujący źródło w panującej ideologii, tradycji, odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń itp.).

Powyższa definicja odnosi się do płaszczyzny konstrukcyjnej interesu publicznego. Niecelowe jest natomiast konstruowanie definicji tego pojęcia na płaszczyźnie treściowej, ponieważ w tym względzie decydujące są zmienne czynniki społeczne – w głównej mierze polityczne i gospodarcze. W danych bowiem realiach zgodne z interesem publicznym mogłoby być przykładowo tworzenie podstaw formalnych dla szerokiej ingerencji państwa w daną dziedzinę życia społecznego (np. instrumentarium administracyjne służące wzmocnieniu porządku publicznego w przypadku zagrożenia konfliktem zbrojnym), w innych zaś rozwiązania tego rodzaju pozostawałyby z nim sprzeczne.

Nadto, pojęcie interesu publicznego na płaszczyźnie konstrukcyjnej nie może być w sposób uzasadniony przeciwstawiane interesowi indywidualnemu, jako że na tej płaszczyźnie nie występuje między nimi na niej relacja wzajemnego wykluczania się (wypływają one z odmiennych, jednakże niesprzecznych między sobą pobudek psychospołecznych). Co do płaszczyzny treściowej, interesy te mogą wchodzić ze sobą we wszelkiego typu relacje, nie wyłączając kolizji, jak i zbieżności.

Posiadanie przez daną uświadomioną potrzebę zbiorową charakteru interesu publicznego nie daje żadnej preferencji do zaspokajania jej przez aparat publicznoprawny. Charakter ten stanowi natomiast o potencjale danej potrzeby do bycia włączoną w domenę regulacji publicznoprawnej.

Rozpoznawanie interesu publicznego na etapie stanowienia prawa polega na realizacji działań mających na celu określenie rzeczywistych potrzeb danej społeczności oraz zmierzaniu do

nadania takiego kształtu tworzonej regulacji, który pozwoli na jak najefektywniejsze zaspokojenie tych potrzeb.

Rozpoznawanie interesu publicznego na etapie stosowania prawa polega na odkodowaniu zawartego w materii ustawowej rozumienia tego interesu na płaszczyźnie treściowej, a w przypadku braku wskazówek w tym względzie – na wyinterpretowaniu treści interesu publicznego z określonego tekstem prawnym celu funkcjonowania administracji w danym obszarze<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 150-155.



## 2. Cel publiczny

### 2.1 Pojęcie celu w ujęciu nauk społecznych

Według znaczenia słownikowego, pojęcie „cel” oznacza „to, do czego się dąży”<sup>58</sup>. W rozumieniu tym zakodowane jest pewne charakterystyczne dla czasów współczesnych spojrzenie na model funkcjonowania świata naturalnego, w tym w szczególności przyrody ożywionej. Spojrzenie takie charakteryzuje się uznaniem, iż podmiot podejmujący aktywność posiada wpływ na to, czy określony cel działania zostanie osiągnięty. Innymi słowy, w takim ujęciu osiągnięcie celu jest wynikiem „dążeń”, nie zaś nieuchronnego i bezwiednego zbliżania się do niego. Pogląd taki stoi w opozycji do występujących na historycznych etapach rozwoju cywilizacyjnego koncepcji finalistycznych, zwanych również teleologicznymi.

Teleologia jako nurt myślowy zakładający celowość w funkcjonowaniu świata została pierwotnie uznana na gruncie filozofii greckiej. Pierwszą próbą naukowego, pozamitologicznego<sup>59</sup> tłumaczenia fenomenu celowości była koncepcja idei platońskich. Jak pisał w 1910 r. W. Biegański<sup>60</sup>, według Platona „pierwotną przyczyną wszelkich zdarzeń i wszelkich przedmiotów w przyrodzie są idee, pojęte nadmysłowo, mające realny byt w regionach pozaświatowych. Idee te są wzorem, podług którego urzeczywistniają się wszystkie zdarzenia i przedmioty; są więc ich przyczyną celową i jako takie istnieją przed wszelkimi zdarzeniami”. Odmienne stanowisko w kwestii teleologii zarysowało się w filozofii Arystotelesa, który odrzucając koncepcję idei jako „nie przyczyniających się do istnienia rzeczy”<sup>61</sup>, wskazywał na istotność formy (gr. εἶδος) jako czynnika, który – przy pomocy przyczyny działającej – umożliwia urzeczywistnienie się celu (gr. τέλος) w materii. Źródła celowych przemian (zasad „ruchu i zmiany”<sup>62</sup>) Arystoteles upatrywał w naturze (gr. φύσις), zmierzającej immanentnie w kierunku coraz to dalszych faz rozwoju. Za indywidualny motor udoskonalania się poszczególnych rzeczy uważał on natomiast duszę, tj. entelechię<sup>63</sup> (gr. ἐντελέχεια<sup>64</sup>).

Miarą autorytetu filozofii Arystotelesa może być fakt, iż zarysowana powyżej koncepcja czterech przyczyn (materialnej, formalnej, sprawczej oraz celowej) stanowiła punkt wyjścia rozważań filozoficznych jeszcze w czasach baroku. Jej ostrożnym krytykiem był Francis Bacon, który w wydanym w 1620 r. *Novum Organum* podważył pożytek naukowy płynący

<sup>58</sup> E. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 1, Warszawa 2003, s. 377.

<sup>59</sup> Mitologiczna etiologia celowości wszechświata zauważalna była m.in. w filozofii Sokratesa („należy przyjąć za pewne, że (...) [boski – przypis G.S.] rozum, zamieszkujący we wszechświecie, zarządza wszystkim według własnego swobodnego upodobania” – Ksenofont, Wspomnienia o Sokratesie, I, 4).

<sup>60</sup> W. Biegański, Neo-teleologia, Warszawa 1910, s. 48.

<sup>61</sup> S. Swieżawski, Dzieje europejskiej filozofii klasycznej, Warszawa-Wrocław 2000, s. 142.

<sup>62</sup> Arystoteles, Fizyka, II, 1.

<sup>63</sup> J. Legowicz, Zarys historii filozofii, Warszawa 1983, s. 81-82.

<sup>64</sup> Wyraz ten, pochodzący od słów „én télos échein”, oznacza dosłownie „ucelowienie”.

z uznawania przyczyny celowej. Jak wskazuje J. Legowicz, dla Bacona zapatrywania teleologiczne stanowiły przyczynę tzw. „złudzeń plemiennych”. W jego koncepcji, „złudzenia plemienne” (łac. *idola tribus*) dawały skutek w postaci błędów w poznaniu i prowadziły do koncentracji na wyobrażeniach o rzeczach, zamiast na rzeczach jako takich<sup>65</sup>.

Dalej idącej krytyce poddawał przyczyny celowe Baruch Spinoza. W wydanej pośmiertnie *Etyce* (1677), myśliciel ten wskazywał na konieczność ostatecznego zerwania z finalizmem na rzecz determinizmu. Determinizm, tj. pogląd o uzależnieniu biegu zdarzeń od przyczyn, nie zaś od z góry ustalonych celów (jak pisał Spinoza – „przyczyny przyczyn”), uzasadniał on doświadczeniem płynącym z praktycznej obserwacji funkcjonowania przyrody<sup>66</sup>.

Oryginalne spojrzenie na celowość przedstawił w wydanej ponad wiek później (1790) *Krytyce władzy sądu* Immanuel Kant. W. Biegański, charakteryzując poglądy Kanta w tym przedmiocie, posłużył się podziałem na celowość obiektywną (metafizyczną) oraz subiektywną (metodologiczną)<sup>67</sup>. O ile pojęcie celowości obiektywnej odwoływało się do finalizmu w sensie ontologicznym (niemożliwego według Kanta do potwierdzenia lub sfalsyfikowania), o tyle uznana przez myśliciela celowość metodologiczna miała w jego mniemaniu charakter „narzędzia” poznawczego. Innymi słowy, dla Kanta celowość metodologiczna (formalna, nie zaś rzeczywista) służyła do uproszczonego tłumaczenia występujących zjawisk, na bazie odwoływania się do ich celu wynikającego z poczynionych obserwacji.

Jak wskazał W. Biegański, coraz mocniej dyskredytowana koncepcja finalizmu znalazła w XIX wieku niespodziewany impuls do rozwoju za sprawą odkryć biologicznych Karola Darwina<sup>68</sup>. Podkreślił to wybitny XIX-wieczny psycholog, jeden z twórców nowoczesnej psychologii, Wilhelm Wundt, pisząc: „Jeżeli zwolennicy teorii Darwina twierdzą, że teoria ta wyłącza zupełnie rozpatrywanie celowe w sprawie rozwoju zjawisk biologicznych, to pogląd ten jest błędny. Właśnie najistotniejsza część tej teorii, hipoteza walki o byt, jest na wskroś teleologicznej natury i wielką zasługą Darwina była głównie ta okoliczność, że wykazał, jak

---

<sup>65</sup> J. Legowicz, *Zarys...*, s. 287-288.

<sup>66</sup> „Albowiem, jeżeli na przykład zabił kogoś kamień, spadłszy mu na głowę z jakiegoś dachu, oni będą w taki oto sposób dowodzić, że kamień [ten] spadł po to, żeby zabić człowieka. Gdyby nie był spadł w tym celu za wolą Boga, to jakim sposobem było możliwe, aby tyle okoliczności przypadkowo się zbiegło (a często wiele się ich zbiega jednocześnie)? Odpowie ktoś może, iż stało się to dlatego, że dął wiatr i że człowieka tamtędy droga prowadziła. Wtedy oni będą nalegać dalej: dlaczego wiatr dął w owej chwili? Dlaczego człowiek właśnie w tejże chwili tamtędy przechodził? Jeśli się znowu odpowie, że wiatr powstał dlatego, że poprzedniego dnia, gdy jeszcze pogoda była spokojna, morze zaczęło się kołysać, a że człowiek szedł na zaproszenie przyjaciela, oni zapytają z kolei, bo pytać można bez końca, dlaczego morze się kołysało i dlaczego człowiek na ten czas był zaproszony? I tak nie przestaną pytać dalej o przyczyny przyczyn, aż się nie ucieknie do woli Boga, to jest schroniska niewiedzy” (cytat pochodzący z: <http://sady.up.krakow.pl/antfil.spinoza.etyka.htm>).

<sup>67</sup> W. Biegański, *Neo-teleologia...*, s. 54.

<sup>68</sup> W. Biegański, *Neo-teleologia...*, s. 57.

pojęcia teleologiczne mogą być stosowane w biologii w znaczeniu momentów przyczynowych<sup>69</sup>.

Oddziaływanie koncepcji Darwina wykroczyło daleko poza ramy nauk biologicznych, wywierając wpływ również na niektóre prądy myślowe obecne w teorii prawa okresu II poł. XIX wieku. Bezpośrednich odwołań do darwinizmu doszukać się można w dziele Rudolfa von Iheringa pt. *Cel w prawie*<sup>70</sup> (1877). Ihering, gorący zwolennik finalizmu, rozumiał prawo jako przestrzeń walki interesów, zmagających się między sobą o „przetrwanie” na wzór organizmów poddanych regułom ewolucji. Mniej radykalne stanowisko w tej kwestii prezentował główny przedstawiciel brytyjskiego „ewolucjonizmu prawnego” okresu wiktoriańskiego, Henry Sumner Maine. W wydanej w 1861 r. pozycji *Prawo starożytne* zwracał on uwagę nie na „czynnik walki” w procesie tworzenia prawa, lecz na spójny z podejściem ewolucjonistycznym rozwój instytucji prawnych od prymitywnych do niezwykle wyrafinowanych (wskazując przejście „od statusu do kontraktu”<sup>71</sup> jako podstawową ścieżkę tego rozwoju).

Obecne w XX w. skrajne doktryny polityczne i ich oddziaływanie na systemy prawne nakazują postawić znak zapytania nad tezą o naturalnej tendencji prawa do ciągłego rozwoju w kierunku coraz to bardziej zaawansowanych form. Niemniej jednak, również obecnie żywe pozostają rozważania nad istotą prawa w kontekście ewolucjonizmu<sup>72</sup>.

## 2.2 Istota celu publicznego

### 2.2.1 Wprowadzenie

Niezależnie od kontrowersji dotyczących celowości prawa jako takiego, w zasadzie niekwestionowanym jest założenie, iż prawo stanowione jest efektem dążności prawodawcy do osiągnięcia określonych przez niego celów<sup>73</sup>. Założenie to stanowi implikację powszechnie akceptowanej koncepcji racjonalnego prawodawcy, według której – zgodnie z proponowanym przez S. Wronkowską modelem rozumienia tej koncepcji – prawodawca powinien rozpoczynać proces stanowienia prawa od określenia „celu działania w sposób dostatecznie precyzyjny dla wyboru środków, służących do jego realizacji”<sup>74</sup>. Cel ten, w wyniku przeprowadzenia procesu prawodawczego, przybiera postać tzw. celu tekstu prawnego. Zagadnieniem tym zajmował się m.in. T. Gizbert-Studnicki, będący autorem

---

<sup>69</sup> Podaję za: W. Biegański, *Neo-teleologia...*, s. 57.

<sup>70</sup> R. von Ihering, *Law as a Means to an End*, Boston 1913.

<sup>71</sup> H.S. Maine, *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society, and Its Relation to Modern Ideas*, Londyn 1861.

<sup>72</sup> Omawia je szczegółowo W. Załuski (w:) W. Załuski, *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009.

<sup>73</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 35.

<sup>74</sup> S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 134.

kompleksowej typologii celów tekstu prawnego. Zgodnie z zaprezentowanym przez niego podziałem, wyróżnić można cele wyznaczane:

- a) według kryterium merytorycznego, tj. cele społeczne, ekonomiczne, polityczne, kulturalne itp.,
- b) według kryterium trwałości, tj. cele doraźne i cele długofalowe,
- c) według kryterium sposobu wypełnienia, tj. cele polegające na realizacji pewnego stanu rzeczy (cele-efekty) i cele polegające na chronieniu lub pielęgnowaniu czegoś (cele pielęgnacyjne)<sup>75</sup>,
- d) według kryterium hierarchii, tj. cele wyższego rzędu i cele niższego rzędu (których spełnienie jest niezbędne do osiągnięcia celu wyższego rzędu),
- e) według kryterium kierunku działań, tj. cele pozytywne (polegające na realizacji pewnego stanu rzeczy) i cele negatywne (polegające na dążeniu do uniknięcia pewnego niepożądanego stanu rzeczy),
- f) według kryterium stopnia dookreślenia, tj. cele opisowe (zawierające skonkretyzowany opis pożądanego stanu rzeczy) i cele odwołujące się do wyrażen wartościujących (zawierające element subiektywny)<sup>76</sup>.

Podział ten nie ma charakteru wyczerpującego. Wydaje się, iż uzasadnione jest uzupełnienie go o kryterium gałęzi prawnej, której dany cel dotyczy. Niewątpliwie bowiem, różnice systemowe pomiędzy trzema podstawowymi gałęziami prawa (prawo cywilne, prawo karne, prawo administracyjne) implikują odmienny sposób postrzegania ich celów. Bezspornie owo kryterium podziału może w niektórych przypadkach dawać niejednoznaczny rezultat (np. w kwestii przepisów regulujących odpowiedzialność z tytułu kar nakładanych w reżimie administracyjnym), jednakże zasadniczo pozwala ono na usystematyzowanie metodologii wykładni stosowanej względem danego tekstu prawnego.

### **2.2.2 Rozumienie celu publicznego**

Jak wynika z powyższych rozważań, istotą celu prawodawcy zawartego w stanowionych przez niego normach prawnych jest zamiar wywołania określonej zmiany (lub utrzymania pożądanego stanu) w rzeczywistości społecznej. W tym miejscu dochodzimy do zagadnienia, jakimi cechami powinien wyróżniać się cel zawarty w prawie stanowionym, aby można było określać go jako cel publiczny.

---

<sup>75</sup> Charakterystykę celu pielęgnacyjnego interesująco obrazuje brzmienie art. 2 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., zgodnie z którym: „Celem każdej organizacji politycznej jest zachowanie (fr. *la conservation*) naturalnych i nieprzedawnialnych praw człowieka. Prawami tymi są: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciwko uciskowi”.

<sup>76</sup> T. Gizbert-Studnicki, Wykładnia celowościowa, SP 1985, z. 3-4, s. 56-59.

W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż cel ten w sposób immanentny łączy się z zagadnieniem interesu publicznego. Należy przyjąć, iż źródłem celu publicznego nie jest sama w sobie wola podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą, lecz w rzeczywistości odnajduje on swoją genezę w danym skonkretyzowanym interesie publicznym (rozumianym w sposób właściwy dla niniejszej pracy). W tym ujęciu, określenie celu publicznego odbywa się poprzez „wydobycie” go z interesu publicznego, nie zaś przez jego wykreowanie *ex nihilo*.

Związek celu publicznego z instytucją interesu publicznego jest często dostrzegany w literaturze. W ujęciu W. Jakimowicza, „celem publicznym administracji rozumianym szeroko jest już samo działanie administracji zdeterminowane prawnie i ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a celem publicznym w wąskim rozumieniu jest pożądany wynik tego działania w postaci zrealizowania interesu publicznego o sprecyzowanym kształcie”<sup>77</sup>. Na korelację między zagadnieniami celu publicznego oraz interesu publicznego wskazują również T. Woś<sup>78</sup> oraz G. Matusik<sup>79</sup>.

Należy zgodzić się ze sformułowanym przez W. Jakimowicza określeniem celu publicznego jako „pożądanego wyniku działania w postaci zrealizowania interesu publicznego o sprecyzowanym kształcie”. Konsekwencją takiego pojmowania celu publicznego jest w moim mniemaniu konieczność dokonywania precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy zakładanymi efektami końcowymi działań na rzecz interesu publicznego (celami *sensu stricto* – stanami, które mają zostać osiągnięte) a środkami na rzecz osiągnięcia tych efektów (zadaniami). Z tego względu, za wadliwe metodologicznie postrzegam określenie czynności wykonawczych wyliczonych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>80</sup> (np. budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, zakładanie i utrzymywanie cmentarzy) mianem „celów publicznych”. W moim przekonaniu, tworząc przedmiotowy katalog celów publicznych ustawodawca nie tylko zadziałał wbrew intuicji językowej (określając ewidentne środki wykonawcze celami), lecz wpłynął również na obniżenie rangi samego terminu „cel publiczny”. Dla zilustrowania bardziej adekwatnego w mojej opinii sposobu kategoryzowania danego zagadnienia jako celu publicznego, posłużę się przykładem. Przyjmijmy, iż stwierdzoną w wyniku odpowiednich analiz i skonkretyzowaną dzięki temu potrzebą danej społeczności (spełniająca przesłanki do uznania jej za interes publiczny w rozumieniu niniejszej pracy) jest potrzeba istnienia warunków umożliwiających kolektywne zaopatrywanie się w wodę (z uwagi na niedogodności korzystania z indywidualnych ujęć wody). W takim przypadku treścią celu

---

<sup>77</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 93.

<sup>78</sup> T. Woś, Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2011, s. 68.

<sup>79</sup> G. Matusik (w:) S. Kalus (red.), G. Bieniek, M. Gdesz, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2012, s. 56-57.

<sup>80</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147.

publicznego należałoby określić stan, w którym przedmiotowa potrzeba mogłaby zostać uznana za zaspokojoną (tj. stan, w którym dana społeczność posiada możliwość nieuciążliwego zaopatrywania się w wodę). Jedyne środkiem do osiągnięcia tegoż celu jest w takim przypadku budowa sieci wodociągowej. Trudno bowiem uznać, iż stanowi ona cel sam w sobie.

Przypuszczalnym źródłem wskazanego powyżej zaburzenia terminologicznego obecnego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest brak precyzji językowej w posługiwaniu się terminem „cel publiczny” w ramach Konstytucji RP. Jak stanowi kluczowy dla tego zagadnienia art. 21 ust. 2 Konstytucji, „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Wydaje się, iż sformułowanie „na cele publiczne” nie w pełni oddaje sens przedmiotowej regulacji oraz że merytorycznie właściwszym byłoby zwrot „dla realizacji celu publicznego”. Posługiwania się przedmiotowym sformułowaniem nie sposób ponadto usprawiedliwić konwencją językową opartą na zwyczaju. Dla porównania, poprzednia polska ustawa zasadnicza w sposób bezpośredni odwołująca się do instytucji wywłaszczenia, tj. Konstytucja marcowa z 1921 r., przewidywała w art. 99, iż „Rzeczpospolita Polska (...) dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem”.

### **2.2.3 Wyznaczanie celów publicznych w prawodawstwie administracyjnym**

Analizując istotę interesu publicznego, poczyniono w niniejszej pracy obserwację, iż zagadnienie to ma bliski (choć nie nieodzowny) związek z procesem przejmowania poszczególnych dziedzin życia społecznego w domenę publiczną. U podstaw wskazanego procesu (szczególnie zdynamizowanego od początków XX w.) legło niewątpliwie założenie, iż mechanizmy publicznoprawne umożliwiają większą efektywność działań w zakresie zaspokajania pewnego zakresu potrzeb zbiorowych.

Uznając to założenie za rodowód szeregu regulacji administracyjnoprawnych określających zasady realizacji działań zmierzających do bieżącego zaspokajania zbiorowych potrzeb, należy negatywnie ocenić dostrzegalną praktykę ustawodawczą polegającą na formułowaniu zadań administracji bez ustawowego określenia celów publicznych, które mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji tychże zadań. „Osieroczone” w ten sposób zadania przybierają w takim przypadku rolę wiodącą, mimo iż z natury rzeczy powinny być one służebne względem wyznaczonych uprzednio celów. Jak natomiast wskazuje W. Jakimowicz, „w sytuacjach, w których ustawodawca chce ukierunkować działania administracji na osiągnięcie konkretnego celu rozumianego jako pożądany wynik działania w postaci

zrealizowania interesu publicznego, to powinien on *expressis verbis* określić ten cel w ustawie, nazywając go właśnie w tekście ustawy celem publicznym<sup>81</sup>. Należy przyjąć, iż stosowanie takiego rozwiązania byłoby pożądane z punktu widzenia skuteczności doboru środków wykonawczych ustanowionych dla realizacji wyznaczonych celów. Jednocześnie, nagminne w praktyce legislacyjnej unikanie formułowania celu publicznego w obrębie tekstu prawnego uwydatnia rolę wykładni celowościowej (stanowiącej podtyp wykładni funkcjonalnej)<sup>82</sup>. Należy przyjąć, iż wykładnia ta, dla swej skuteczności, powinna być prowadzona przy zachowaniu możliwie szerokiego spektrum analizy treści celu tekstu prawnego. Na jedno z możliwych rozwiązań w tym zakresie wskazuje S. Wronkowska, twierdząc, iż: „Dokonując wykładni funkcjonalnej, należy ustalić, jakimi celami lub wartościami kierował się prawodawca, wydając określone przepisy. Realizując to zadanie, można analizować wstępy do aktów normatywnych (preambuły), w nich bowiem znajdują się deklaracje wskazujące stany rzeczy, które zamierza się osiągnąć przez wydanie ustawy («cel ustawy», *ratio legis*)”<sup>83</sup>. Przytoczone stanowisko co do zasadności analizy preambuły należy uznać za niewątpliwie trafne, jednakże z oczywistych przyczyn zakres wykładni dokonywanej na ich podstawie musi być mocno ograniczony. Jak wskazuje S. Lewandowski, praktyka poprzedzania tekstów prawnych rozbudowanymi preambułami właściwa jest ustrojom, w których są one narzędziem propagandy. W ustrojach demokratycznych preambuły mają charakter wyjątkowy i zarezerwowane są dla tekstów prawnych o szczególnym znaczeniu<sup>84</sup>. Wyjątkiem w tym zakresie jest prawodawstwo unijne, w którym preambuły stanowią typowy instrument techniki legislacyjnej<sup>85</sup>.

Zarówno S. Wronkowska<sup>86</sup>, jak i S. Lewandowski<sup>87</sup> wskazują ponadto na racjonalność włączenia w ramy wykładni celowościowej analizy materiałów powstających na etapie prac legislacyjnych. Zdaniem S. Lewandowskiego, „tu właśnie tkwią duże, na razie nieznacznie wykorzystywane możliwości”. Wykładnia taka, określana przez L. Morawskiego mianem wykładni autentycznej nieoficjalnej<sup>88</sup>, może obecnie oferować coraz to bardziej obiecujące

---

<sup>81</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 104.

<sup>82</sup> Wyczerpującej charakterystyki zasad tego rodzaju wykładni dokonał m.in. T. Gizbert-Studnicki, Wykładnia..., s. 51-70.

<sup>83</sup> S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa. Część I, Poznań 2002, s. 113.

<sup>84</sup> S. Lewandowski, Kontrowersje wokół preambuły, *Studia Iuridica* 1996, t. 31, s. 91-92.

<sup>85</sup> Należy przy tym zwrócić uwagę na jednoznaczną interpretację Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości co do charakteru prawnego preambuły. W wyroku z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-162/97 Nilsson i in., Rec. str. I-7477, pkt 54, ETS posłużył się następującym sformułowaniem: „(...) musi zostać wskazane, iż preambuła aktu wspólnotowego nie ma mocy wiążącej i nie może stanowić podstawy dla tworzenia derogacji w stosunku do faktycznych postanowień danego aktu” (tłum. – G.S.).

<sup>86</sup> S. Wronkowska, Podstawowe..., s. 113.

<sup>87</sup> S. Lewandowski, Kontrowersje..., s. 90.

<sup>88</sup> L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2005, s. 164.

rezultaty, w związku ze szczegółowym dokumentowaniem wszelkich faz prac legislacyjnych, stanowiącym pochodną zasady jawności funkcjonowania organów władzy publicznej<sup>89</sup>.

### **2.3 Wnioski**

Podsumowując rozważania dotyczące zagadnienia celu publicznego, należy stwierdzić, iż pojęcie to, podając za W. Jakimowiczem, należy rozumieć jako „pożądany wynik działania w postaci zrealizowania interesu publicznego o sprecyzowanym kształcie”. W związku z powyższym, cel publiczny stanowi kategorię immanentnie związaną z interesem publicznym i jako taki powinien być wywodzony z tegoż interesu w sposób bezpośredni.

Uzasadnione jest ponadto, by sformułowanie „cel publiczny” było wykorzystywane w procesie tworzenia prawa w sposób jednolity i precyzyjny, tj. by odnosiło się jedynie do stanów, w których dane interesy publiczne można uznać za zaspokojone, nie służyło natomiast do formułowania zadań wykonawczych, podejmowanych w celu realizacji interesu publicznego.

Należy ponadto podkreślić, iż w ramach ustawodawstwa administracyjnego, w istotnej mierze zdeterminowanego przyjętym przez prawodawcę sposobem rozumienia szczegółowych interesów publicznych, niepożądane jest „kamuflowanie” celu publicznego poprzez ograniczenie się do formułowania samych tylko zadań publicznych. Dookreślenie celu publicznego bezpośrednio w tekście prawnym posiada bowiem zarówno walor systematyzujący (stanowiąc wskazówkę przy doborze zadań odpowiednich do realizacji celu), jak i tworzy stabilne podstawy do skutecznego stosowania wykładni celowościowej.

---

<sup>89</sup> W ramach tego typu wykładni konieczne jest jednakże niewątpliwie uwzględnienie kontekstu historyczno-politycznego. Co oczywiste, szereg obowiązujących obecnie regulacji wydanych w okresie PRL projektowanych było przy uwzględnieniu założeń aksjologicznych pozostających w opozycji do dzisiejszych wartości konstytucyjnych.



### 3. Zadanie publiczne

#### 3.1 Pojęcie zadania publicznego

Znaczenie pojęcia „zadania publicznego” było przedmiotem szerokiego zainteresowania doktryny polskiego prawa administracyjnego. Co charakterystyczne, nie doczekało się ono wielu definicji pozytywnych. Wynika to z faktu, iż najczęściej było ono konfrontowane ze zbliżonymi pojęciami „właściwości”, „zakresu działania”, czy też „kompetencji”<sup>90</sup>. W efekcie, znacznie większa ilość poglądów doktryny dotyczących „zadania publicznego” koncentruje się na wykazaniu, w jakim zakresie kategoria ta odróżnia się od wskazanych pojęć, nie stanowiąc jednak wyczerpującej charakterystyki samego analizowanego terminu.

Charakterystyka taka wynika natomiast m.in. z badań T. Skocznyego prowadzonych nad pojęciem „zadań administracji państwowej”<sup>91</sup>. Autor ten wskazał, iż dla uznania zadania za zaliczające się do tej kategorii, musi ono stanowić sposób urzeczywistnienia określonego celu państwa. Nadto, odpowiedzialność za jego wykonanie ciążyć powinna na administracji. Dodatkowo, zadaniu temu muszą służyć określone środki jego wypełnienia w sensie preskryptywnym, natomiast dla wykonywania zadania podejmowane powinny być faktyczne środki lub działania w sensie deskryptywnym<sup>92</sup>.

Pojęcie to analizowała również L. Zacharko, która wskazuje, iż zadania publiczne określić można jako obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji<sup>93</sup>.

Zbliżone stanowisko zajmuje M. Górski, stwierdzając, iż wyznaczanie zadań publicznych polega na normatywnym **określeniu zachowań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistnienia określonego celu państwa**, za pomocą wyznaczonych **środków i form działania**<sup>94</sup>.

Odmienne rozumienie pojęcia zadania publicznego prezentuje Z. Cieślak. Wiąże on je z instytucją celu publicznego, ukazując obie te kategorie jako swoście rozumiane wartości. Wskazuje on, iż „zadaniem jest skonkretyzowana czasowo ocena realizowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości prawodawcy, a celem –

---

<sup>90</sup> L. Zacharko, Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne, Katowice 2000, s. 13-16 i wskazana tam literatura; Z. Leoński, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce, Poznań 1994, s. 21-23; D. Kurzyńska-Chmiel, Oświata jako zadanie publiczne, Warszawa 2013, s. 112-115 i wskazana tam literatura.

<sup>91</sup> Charakterystyczny dla okresu przed transformacją ustrojową termin „państwowy” został stopniowo zastąpiony zwrotem „publiczny”, co odzwierciedla zmianę roli państwa po 1989 r. Szerzej: S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994, s. 12-13.

<sup>92</sup> T. Skoczny, O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej, Organizacja-Metody-Technika 1985, nr 11-12, s. 20-21.

<sup>93</sup> L. Zacharko, Prywatyzacja..., s. 16.

<sup>94</sup> M. Górski, Pojęcia..., s. 170.

skonkretyzowana czasowo ocena projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości prawodawcy. Zatem w pierwszym przypadku chodzi o dokonaną przez prawodawcę pozytywną ocenę teraźniejszego stanu rzeczy (zadanie), a w drugim – przyszłego (cel)”<sup>95</sup>.

Spośród prezentowanych stanowisk doktryny w kwestii rozumienia instytucji zadania publicznego, opowiadam się za takim ujęciem, które akcentuje „czynnościowy” aspekt zadania. W moim przekonaniu, o zadaniu publicznym można mówić jedynie w aspekcie celowych działań wykonawczych, zróżnicowanych co do charakteru i sposobu realizacji, jednakże łącznie zmierzających do osiągnięcia określonego celu publicznego.

Na marginesie wskazać należy, iż problematyka rozumienia pojęcia zadania publicznego podejmowana była także w orzecznictwie. Za kluczowe w tym względzie uznać należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uchwale z dnia 27 września 1994 r.<sup>96</sup> Trybunał rozstrzygając zakres nadzoru nad działalnością komunalną gminy stwierdził wtedy, iż „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w przypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo społeczeństwa, jak w przypadku zadań zleconych”.

### **3.2 Normy formułujące zadania publiczne a klasyfikacja norm prawa administracyjnego**

Bardziej problematyczne od ustalenia definicji omawianego pojęcia wydaje się umiejscowienie norm kreujących zadania publiczne w systematyce norm prawa administracyjnego. Jak wykazano poniżej, wątpliwości w tym zakresie znajdują negatywne odzwierciedlenie w jakości legislacji administracyjnej.

Przyjmując za punkt wyjścia sformułowany przez W. Jakimowicza teoretyczny trójpodział typów norm prawa administracyjnego (normy kompetencyjne, normy postępowania – dzielące się na normy zadaniowe, normy określające formy działania, normy materialnoprawne i normy procesowe – oraz normy indywidualne)<sup>97</sup>, dostrzec można, iż brak jest kategorii, która w sposób wyczerpujący obejmowałaby rodzaj norm określających „zachowania aparatu administracji konieczne do urzeczywistnienia określonego celu państwa, za pomocą wyznaczonych środków i form działania”. W szczególności, wbrew intuicji językowej, z zagadnieniem zadań publicznych, rozumianych jako środki wykonawcze

---

<sup>95</sup> Z. Cieślak (red.), J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, Nauka administracji, Warszawa 2012, s. 14.

<sup>96</sup> W 10/93, Dz. U. 1994 Nr 133, poz. 550.

<sup>97</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 397-420.

niezbędne do osiągnięcia celu, związku nie posiada kategoria norm zadaniowych. Według powszechnie aprobowanej charakterystyki norm prawa administracyjnego autorstwa J. Filipka, normy te regulują **cele i kierunki** działania administracji, nie odnoszą się natomiast do „urządzeń lub przedsięwzięć” podejmowanych przez administrację publiczną<sup>98</sup>. W tym kontekście, określanie ich „zadaniowymi” prowadzi w mojej opinii do szkodliwej konfuzji pojęciowej. Polega ona na dostrzegalnym w praktyce prawodawczej „zlewaniu się” kategorii „zadania” i „celu” w jeden bliżej nieokreślony konstrukt, odwołujący się zarówno do celów strategicznych regulacji, jak i zadań wykonawczych. Przykładem tego rodzaju niestarannej regulacji może być zwłaszcza art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>99</sup>, określający, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy oraz stanowiący, iż w szczególności zadania te obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 5) lokalnego transportu zbiorowego,
- 6) ochrony zdrowia,
- 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 10) edukacji publicznej,
- 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 13) targowisk i hal targowych,
- 14) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 15) cmentarzy gminnych,
- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,

---

<sup>98</sup> Odmienne J. Zimmermann (w:) J. Zimmermann, Prawo..., s. 90.

<sup>99</sup> t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.

- 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 20) promocji gminy,
- 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>100</sup>,
- 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Istotne wątpliwości językowe może budzić już samo obejmowanie powyższym wyliczeniem m.in. „spraw wodociągów”, czy też „spraw cmentarzy gminnych”, jednakże najistotniejszą wadą przytoczonej regulacji wydaje się być brak konsekwencji konstrukcyjnej w określaniu „zadań” gminy. Z jednej strony ustawodawca naznacza bowiem **cele** do osiągnięcia przez gminę, takie jak „zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej”, „upowszechnianie idei samorządowej”, czy też „promocja gminy”, z drugiej zaś odnosi się do skonkretyzowanych **działań o charakterze wykonawczym**, np. „wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”. W ten sposób zaciera się granica między celem (zamierzonym efektem) a zadaniem (środkiem wykonawczym do realizacji celu). Problem ten, zauważalny w szeregu regulacji materialnoprawnych, nie ma waloru wyłączenie teoretycznego – brak precyzji legislacyjnej w rozróżnianiu obu wskazanych kategorii staje się niejednokrotnie źródłem faktycznej „niewykonalności” regulacji (w wyniku braku jednoznacznego określenia celu i braku doboru adekwatnych dla jego realizacji zadań).

Odnalezieniu podstaw do realizacji zadań publicznych w ramach wspomnianego powyżej trójpodziału norm prawa administracyjnego nie sprzyja różnorodność działań, które wykonywane są przez administrację w celu realizacji jej zadań. Można przyjąć, iż źródłem tej różnorodności jest wieloaspektowość zagadnień regulowanych prawem administracyjnym oraz przyświecający każdego rodzaju regulacji administracyjnej zamiar wywołania lub utrzymania jakiegoś stanu rzeczy, tj. osiągnięcie społecznie oczekiwanego rezultatu w świecie zewnętrznym. Do uzyskania takiego rezultatu równie konieczne mogą okazać się, oparte na tradycyjnie rozumianych normach kompetencyjnych, działania administracji polegające na podejmowaniu doniosłych prawnie czynności konwencjonalnych, które, jak podnosi W. Jakimowicz, stanowią katalog zamknięty (np. wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień itp.)<sup>101</sup>, jak i realizacja działań o całkowicie odmiennym charakterze, stanowiących zwłaszcza czynności organizacyjno-zarządcze, znajdujące umocowanie

---

<sup>100</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817.

<sup>101</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 407.

w normach postępowania<sup>102</sup>, w tym wynikające z upoważnienia do podejmowania czynności poza sferą prawa administracyjnego<sup>103</sup>. Posługując się przykładem – utrzymanie ładu przestrzennego, stanowiące realizację interesu wspólnoty lokalnej, może być osiągnięte zarówno przez podejmowanie inicjowanych przez administrację działań rewitalizacyjnych, jak i przez wydawanie uwzględniających wymogi prawne decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z punktu widzenia interesu publicznego kluczowego znaczenia nie posiada charakter działań realizowanych przez administrację – istota leży w efekcie ich podejmowania.

Zaprezentowane powyżej trudności co do umiejscowienia norm kreujących zadania publiczne w ramach katalogu norm prawa administracyjnego mogą znajdować swe źródło w istotnych przeobrażeniach samej administracji w okresie od jej pierwotnego ukształtowania aż po dzień dzisiejszy. Administracja w modelu nowoczesnym, budowana na fundamencie XIX-wiecznego zbiurokratyzowanego państwa policyjnego, stała początkowo w głównej mierze przed zadaniem egzekwowania ścisłych nakazów i zakazów formułowanych przez scentralizowaną władzę, w marginalnym jedynie stopniu koncentrując się na działaniach pozostających w sferze *dominium*. Obrazuje to przytoczony przez J. Piłsudskiego wyciąg z budżetu miasta Wilna na rok 1891<sup>104</sup>, określający niektóre z kategorii wydatków budżetowych.

Tabela 1 Wyciąg z budżetu miasta Wilna – 1891 r.

Lp.	Przedmiot	Wysokość wydatków [tys. rubli]	Udział w sumie wydatków [%]
1.	Koszary dla wojska i inne powinności rządowe	84,4	22,7 %
2.	Policja i więzienie	84,1	22,7 %
3.	Zarząd miasta i emerytury	43,6	11,7 %
4.	Straż ogniowa	24,6	6,6 %
5.	Utrzymanie posiadłości miejskich	21	5,6 %
6.	Ulice, ogrody, kanalizacja i oświetlenie	8,8	2,3 %
7.	Oświata ludowa	7,1	1,9 %
8.	Działalność sanitarno-medyczna	3,7	0,9 %
9.	Filantropia	2,1	0,5 %

Źródło: „Przedświt” (maj 1893 r.).

Administracja europejska na ówczesnym etapie jej rozwoju operowała przede wszystkim środkami prawnymi dotyczącymi ingerencji w sferę działania jednostek. Było to usprawiedliwione funkcjonującym wówczas paradygmatem polityki państwowej, który dawał

<sup>102</sup> Ibidem, s. 412.

<sup>103</sup> A. Doliwa, Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 181.

<sup>104</sup> J. Piłsudski, Pisma zbiorowe. Tom I, Warszawa 1937, s. 34-35. Wyciąg pochodzi z publikacji J. Piłsudskiego w czasopiśmie konspiracyjnym „Przedświt” (maj 1893 r.).

podstawy do szerokiej kontroli społeczeństwa oraz stosowania różnorodnych form represji. Nieprzypadkowo na ten etap w historii przypada powstanie słynnego dzieła F. Kafki pt. *Proces*<sup>105</sup>, odzwierciedlającego daleko idącą represyjność ówczesnego modelu funkcjonowania państwa.

Dwudziestowieczna ewolucja społeczno-gospodarcza, postępująca z różnorodnym natężeniem w ramach poszczególnych systemów geopolitycznych, doprowadziła do przewartościowania roli administracji i do odmiennego rozłożenia akcentów w zakresie jej działalności.

Egzemplifikacją zmian, jakie zaszły w rzeczywistości społecznej w wyniku wspomnianej ewolucji może być struktura podstawowych wydatków budżetu Gminy Miejskiej Kraków na rok 2014, określonych uchwałą nr XCIV/1390/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 2013 r.

**Tabela 2** Struktura wydatków Gminy Miejskiej Kraków według budżetu na rok 2014

Lp.	Przedmiot	Wysokość wydatków [mln złotych]	Udział w sumie wydatków [%]
1.	Oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza	1 197,67	30,3 %
2.	Transport i łączność	824,36	20,8 %
3.	Pomoc społeczna i inne zadania w zakresie polityki społecznej	383,43	9,7 %
4.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	362,31	9,1 %
5.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	316,62	8,0 %
6.	Administracja publiczna (w tym wynagrodzenia pracowników samorządowych)	211,91	5,03 %
7.	Gospodarka mieszkaniowa	198,02	5,01 %
8.	Obsługa długu publicznego	116,90	2,9 %
9.	Kultura fizyczna	102,41	2,5 %
10.	Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	41,31	1,0 %
11.	Straż gminna	28,92	0,7 %
12.	Obrona narodowa	0,006	0,0001 %

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XCIV/1390/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 2013 r.

Mimo tak zasadniczej odmienności przedmiotów zainteresowania wczesnej oraz obecnej administracji, ugruntowane w doktrynie prawa administracyjnego prawidła konstrukcyjne, tj. modele norm tworzących to prawo, nie ulegają istotnym modyfikacjom. Dzieje się tak,

<sup>105</sup> Publikacja dzieła powstałego w latach 1914-1915 nastąpiła w 1925 r.

mimo iż administracja nie jest już – tak jak dawniej – przede wszystkim podmiotem stosującym prawo na linii organ–jednostka, bazującym na podstawowym modelu stosunku administracyjnoprawnego między podmiotem administrowanym oraz administrującym, lecz staje się także uczestnikiem skomplikowanych, wieloaspektowych procesów gospodarczych, wymagających w głównej mierze stosowania skutecznych technik zarządzania<sup>106</sup>.

Identyfikacja powyższych uwarunkowań wydaje się usprawiedliwiać podjęcie próby stosownego uszczegółowienia tudzież reinterpretacji wskazanych powyżej kategorii norm prawa administracyjnego, tak aby w adekwatny sposób uwzględnić implikacje wynikające z obecnej charakterystyki funkcjonowania administracji publicznej (jak również aby zasygnalizować określone wymagania dla należytej legislacji administracyjnej, płynące z tychże uwarunkowań).

Punktem wyjściowym dla powyżej próby – odnoszącej się bezpośrednio do problematyki norm dedykowanych ustanawianiu celów oraz regulowaniu zadań wykonywanych przez administrację – powinno być założenie, iż prawo administracyjne winno być konstruowane w taki sposób, by jego treść oraz redakcja w sposób jak najpełniejszy umożliwiały faktyczną realizację interesu publicznego. W tym celu warto oprzeć się na dorobku nauki zarządzania, formułującej teoretyczne podstawy skutecznego realizowania wszelkiego rodzaju działalności zorganizowanej.

Jak wskazują M. Sierpińska oraz B. Niedbała<sup>107</sup>, w literaturze zarządzania wyróżnia się **czteroszczeblową hierarchię celów**:

- 1) **misja** – stanowiąca podstawową wizję celu funkcjonowania danej organizacji,
- 2) **cele strategiczne** – określające ogólny kierunek długoterminowego rozwoju organizacji,
- 3) **cele taktyczne** – ukierunkowane na realizację konkretnych celów strategicznych,
- 4) **cele operacyjne** – służące określeniu codziennych działań mających zapewnić realizację celów taktycznych.

Ideą powyższej hierarchii jest konieczność takiego formułowania rozwiązań strategicznych, taktycznych oraz operacyjnych, aby przystawały one do **rzeczywistych priorytetów** funkcjonowania organizacji i aby tworzyły spójną całość, pozwalającą m.in. na określanie stopnia realizacji wyznaczonych celów. Adaptując powyższą hierarchię do potrzeb nauki prawa administracyjnego, można zauważyć, iż posiada ona walor porządkujący dla rozważań na temat struktury regulacji administracyjnych przewidujących aktywność administracji

---

<sup>106</sup> E. Pierzchała, Czynniki kształtujące rozwój form prawnych działań administracji (w:) L. Zacharko (red.), A. Matan, G. Łaszczycza, Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej, Warszawa 2008, s. 225-226.

<sup>107</sup> M. Sierpińska, B. Niedbała, Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie, Warszawa 2003, s. 66.

w realizacji określonych interesów publicznych. Jej przykładowe zastosowanie zaprezentowano w ramach poniższej tabeli.

Tabela 3 Systematyka celów nauki zarządzania w kontekście prawa administracyjnego

Odpowiednik w nomenklaturze nauki zarządzania	Proponowany odpowiednik w nomenklaturze nauki prawa administracyjnego	Przykład	Komentarz
misja	interes publiczny	zidentyfikowana zbiorowa potrzeba w zakresie zapewnienia odpowiedniego stopnia higieny na terenie nieruchomości w kontekście faktu wytwarzania na nich nieczystości ciekłych (ścieków)	Jak wskazano omawiając zagadnienie interesu publicznego, interes ten jest podstawą do wszelkiej aktywności administracji publicznej. Należy zatem przyjąć, iż bazą do wyznaczania wskazanych w tabeli norm strategicznych, taktycznych oraz operacyjnych jest właśnie interes publiczny.
cel strategiczny	norma strategiczna (podtyp normy zadaniowej)	obowiązek gminy w zakresie zapewnienia zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków <sup>108</sup> )	Przyjęto, iż desygнатem normy strategicznej powinna być norma wyznaczająca pożądany stan docelowy, polegający na realizacji zidentyfikowanego interesu publicznego.
cel taktyczny	norma taktyczna (podtyp normy zadaniowej)	obowiązek wyposażenia aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 w system kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończony oczyszczalnią ścieków (art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne <sup>109</sup> )	Założono, iż mianem normy taktycznej należy określić normę stanowiącą <b>efekt analiz zakresu, w jakim możliwa jest realizacja normy strategicznej</b> (z uwzględnieniem wszelkich uwarunkowań w tym zakresie, w tym m.in. finansowych, organizacyjnych i społecznych).

<sup>108</sup> t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 139, z późn. zm.

<sup>109</sup> t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.



cel operacyjny	norma operacyjna (w obrębie normy kompetencyjnej)	<p>ustalanie przez gminę kierunków rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków)</p> <p>obowiązek uchwalenia przez radę gminy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków)</p> <p>realizowanie przez aparat pomocniczy organu wykonawczego gminy (lub przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne) odpowiednich inwestycji w zakresie infrastruktury kanalizacyjnej (m.in. art. 15 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków)</p>	Przyjęto, iż norma operacyjna powinna wyznaczać <b>zadanie publiczne</b> służące realizacji obowiązku wynikającego z normy taktycznej.
----------------	---	---	--

*Źródło: opracowanie własne.*

W ramach powyższego przykładu posłużono się pojęciami **normy strategicznej**, **taktycznej** oraz **operacyjnej**. Postulat włączenia ich w ramy istniejącej klasyfikacji norm prawa administracyjnego motywowany jest stanowiskiem, iż służyłoby to pełniejszemu wykazaniu związków funkcjonalnych pomiędzy normami zadaniowymi a kompetencyjnymi, występujących w przypadku regulacji administracyjnych poświęconych wyznaczaniu celów i zadań administracji publicznej.

W odniesieniu do **norm strategicznej** oraz **taktycznej**, ideą ich wyróżnienia jest zamysł sformułowania podtypów normy zadaniowej, określanej przez W. Jakimowicza jako norma skierowana do organu administracji publicznej, wyznaczająca obowiązek realizacji określonego zadania lub osiągnięcia zdefiniowanego celu<sup>110</sup>. Jak wskazano powyżej, czynnikiem różnicującym dla obu proponowanych podtypów normy zadaniowej jest **stopień konkretyzacji celu** wyznaczonego do realizacji przez administrację publiczną. O ile norma strategiczna stanowi **ogólne zobowiązanie administracji do realizacji zdefiniowanego w określonym obszarze interesu publicznego**, o tyle norma taktyczna powinna być rozumiana jako służąca wyznaczeniu **możliwego do osiągnięcia stopnia zaspokojenia tegoż interesu**, określonego za pomocą pragmatycznej oceny dokonanej przez prawodawcę. Wyróżnienie obu typów norm ukierunkowane jest również na odmienne kształtowanie odpowiedzialności administracji publicznej z ich tytułu. W ramach proponowanego modelu, norma strategiczna służy wyłącznie przypisaniu obowiązku realizacji danego interesu publicznego określonemu podmiotowi w obrębie struktury administracji publicznej, norma taktyczna natomiast jest ukierunkowana na stworzenie podstaw do oceny stopnia realizacji danego celu, mogącej skutkować ewentualną odpowiedzialnością administracji z tytułu braku osiągnięcia tegoż celu w dostatecznym stopniu (na bazie oceny poziomu jego realizacji w oparciu o konkretnie wyznaczony wskaźnik<sup>111</sup>).

O ile normy strategiczną oraz taktyczną odniesiono do kategorii normy zadaniowej, o tyle proponowana **norma operacyjna** może zostać określona jako swoisty nurt interpretowania normy (reguły) kompetencyjnej. Jak wskazuje się w literaturze, sposób rozumienia normy kompetencyjnej na gruncie prawa administracyjnego wywołuje istotne kontrowersje, czego wyrazem jest wysoce niejednolita interpretacja tego pojęcia prezentowana przez poszczególnych przedstawicieli doktryny<sup>112</sup>. Odstępując od szerokiego przytaczania tychże poglądów, warto odwołać się do obserwacji M. Krawczyka, który wskazuje, iż elementem kontrowersji formułowanych w stosunku do norm kompetencyjnych jest dylemat, czy powinny one być one łączone wyłącznie z możliwością dokonywania przez administrację tzw. czynności konwencjonalnych, wywołujących skutek na gruncie prawa administracyjnego, czy też „oddziaływanie” normy kompetencyjnej powinno być interpretowane szerzej, również jako upoważnienie do podejmowania działań nie

---

<sup>110</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia..., s. 413.

<sup>111</sup> Należy podkreślić, iż zauważalne w ostatnich latach upowszechnienie postanowień materialnego prawa administracyjnego wpisujących się w proponowaną formułę normy taktycznej wynikało z obowiązku implementacji szeregu dyrektyw Unii Europejskiej odnoszących się do różnego rodzaju ściśle określonych (tj. wyznaczonych w postaci wskaźnikowej) celów, w tym środowiskowych oraz dotyczących efektywności energetycznej. Ocena stopnia osiągnięcia celów wyznaczanych dla poszczególnych Państw Członkowskich na poziomie Unii Europejskiej (np. w zakresie określonego udziału energii ze źródeł odnawialnych w ramach krajowego zużycia energii elektrycznej) stanowi podstawę określania odpowiedzialności Państw Członkowskich w przypadku stwierdzenia braku osiągnięcia wymaganych wskaźników.

<sup>112</sup> M. Krawczyk, Podstawy władztwa administracyjnego, Warszawa 2016, s. 238.

posiadających takiego charakteru, jak np. niektóre rodzaje czynności faktycznych<sup>113</sup>. W mojej opinii, zgodzić należy się z prezentowanym przez tego autora poglądem, iż „kompetencja stanowi podstawę wszelkiego działania organów administracji publicznej”<sup>114</sup>, nie odnosząc się wyłącznie do czynności konwencjonalnych. Przeciwnie rozumienie, oparte, jak wydaje się, na interpretowaniu prawa administracyjnego przede wszystkim jako odnoszącego się do relacji organ–jednostka i dostrzegającego rolę normy kompetencyjnej głównie przez pryzmat postępowania jurysdykcyjnego, zdaje się nie uwzględniać obecnego charakteru zadań stawianych przed administracją publiczną, zobowiązaną do podejmowania wieloaspektowych działań mających na celu zaspokojenia złożonych potrzeb społecznych<sup>115</sup>.

W tym ujęciu, punktem ciężkości dla normy upoważniającej administrację do realizacji konkretnych działań (czy to nastawionych na wywołanie określonych skutków prawnych w relacjach zewnętrznych, czy też posiadający każdy inny charakter, a jednocześnie mających na celu realizację celów wyznaczonych normami strategicznymi oraz taktycznymi) jest aspekt „czynnościowy” (inaczej – operacyjny). Stąd, w celu uzyskania spójności funkcjonalnej oraz terminologicznej z zaprezentowaną powyżej kategoryzacją celów na gruncie nauki zarządzania, postuluję rozumienie normy kompetencyjnej synonimicznie w stosunku do normy operacyjnej, tj. normy upoważniającej administrację do działania na każdym polu, które prowadzi do osiągnięcia wyznaczonych dla niej celów (tj. realizowania zarówno czynności konwencjonalnych, jak i szerokiego wachlarza innego typu działań, w tym właściwych dla innych niż administracyjna gałęzi prawa).

Proponowany sposób rozumienia zdefiniowanych powyżej norm strategicznej, taktycznej oraz operacyjnej wynika z przyjętego założenia, iż konstruowanie prawa administracyjnego przewidującego obowiązek osiągnięcia przez administrację celu realizującego interes publiczny powinno każdorazowo polegać na formułowaniu w ramach aktu prawodawczego **skonkretyzowanej strategii**, budowanej przy pomocy norm merytorycznie odpowiadających zaproponowanym powyżej. Formuła taka zapobiega wskazanemu w poprzednim rozdziale „osierocaniu” celów i pomaga wyznaczać miary skuteczności działań administracji (co jest niezmiernie istotne z punktu widzenia jakości zarządzania publicznego).

Niewątpliwie, w obecnym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek regulacji nakładających na ustawodawcę obowiązek stosowania choćby zbliżonej metodologii przy konstruowaniu aktów prawa administracyjnego. W szczególności, brak odpowiednich zapisów w tym przedmiocie w rozporządzeniu regulującym zasady techniki prawodawczej<sup>116</sup>. Jest to o tyle niekonsekwentne, iż prawo przewiduje liczne przypadki, w których to na administrację

---

<sup>113</sup> Ibidem, s. 240.

<sup>114</sup> Ibidem, s. 241.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

nałożony jest obowiązek formułowania strategii obejmujących dane dziedziny jej aktywności. Wśród przykładów tego rodzaju aktów wskazać można:

- a) politykę energetyczną państwa (art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>117</sup>),
- b) strategię województwa (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa),
- c) założenia do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19 ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne),
- d) gminny program ochrony środowiska (art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>118</sup>).

Cechą wspólną tego typu aktów jest brak statusu prawa powszechnie obowiązującego. Posługując się terminologią upowszechnioną przez M. Szydłę, postanowieniom planów strategicznych można przypisać rolę zaledwie indykatywną oraz influencyjną. W ujęciu M. Szydły, postanowienia o charakterze indykatywnym zawierają obiektywne informacje o aktualnym stanie rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz prognozy dotyczące przyszłego rozwoju sytuacji. Z kolei postanowienia influencyjne rozumie on jako takie, które mają stanowić zachętę (środki pobudzenia) dla ich adresatów do podjęcia skonkretyzowanych działań gospodarczych, mimo braku obowiązku prawnego w zakresie ich realizacji (np. możliwość uzyskania ulg, zwolnień, subwencji)<sup>119</sup>.

Dokumenty strategiczne są natomiast zasadniczo pozbawione tzw. postanowień imperatywnych, które umożliwiałyby wyegzekwowanie realizacji określonej w nich polityki<sup>120</sup>. W praktyce oznacza to, iż określone organy administracji publicznej obłożone są obowiązkami w zakresie kształtowania strategii dotyczących zarządzania rozwojem danych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, natomiast w obszarze realizacji tychże strategii ograniczone są zadanymi przez ustawodawcę prawnymi instrumentami działania, na kształt których nie posiadają wpływu. W efekcie – niedostosowanie tychże instrumentów do wymogów realizowanej strategii powoduje (w obliczu wymogów zasady legalizmu<sup>121</sup>) praktyczną jej niewykonalność. Uwypukla to rolę odpowiedzialnego kreowania instrumentarium przysługującego administracji w realizacji celów, dla których została powołana.

---

<sup>117</sup> T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059, z późn. zm.

<sup>118</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.

<sup>119</sup> M. Szydło, Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy, Samorząd Terytorialny 2004, nr 5, s. 60-62.

<sup>120</sup> Wśród nielicznych wyjątków wskazać można postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wydawanych w przypadku, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

<sup>121</sup> M. Bitner, M. Kulesza, Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2009 nr 6, s. 5-14.

### 3.3 Koncepcja systemu zadań publicznych

#### 3.3.1 System zadań publicznych w kontekście form i metod działania administracji

Problematyka charakterystyki konstrukcyjnej zadań publicznych, tj. spektrum środków, które przysługują administracji w celu realizacji jej zadań, wchodzi w zakres zagadnienia **form działania administracji**.

Zagadnienie form działania administracji stanowi jedną z centralnych instytucji prawa administracyjnego. W ujęciu jednego z pierwszych badaczy tego zagadnienia, J. Starościaka, formy działania administracji stanowią **prawnie określone typy konkretnych czynności organów administracji**<sup>122</sup>. Definicja ta przeniknęła do licznych opracowań teoretycznych<sup>123</sup>, stając się podstawą do dalszych rozważań w tym zakresie. Wśród nowszych ujęć tego zagadnienia należy wskazać na definicję autorstwa K. Ziemskiego, zgodnie z którą „formą prawną działania administracji jest wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”<sup>124</sup>.

W doktrynie polskiego prawa administracyjnego nie ustają rozważania dotyczące klasyfikacji form działania administracji. Wydaje się, iż dokonanie ostatecznej klasyfikacji tychże form nie jest zadaniem możliwym, z uwagi na ciągłą ewolucję środków, przy pomocy których działa administracja<sup>125</sup>.

Pionierska klasyfikacja form działania administracji autorstwa M. Zimmermanna koncentrowała się na rozróżnieniu dwu podstawowych ich kategorii, tj. działań prawnych oraz działań faktycznych. W obrębie działań prawnych autor ten lokował:

- a) akty normatywne administracji,
- b) akty administracyjne,
- c) akty prawa cywilnego,

---

<sup>122</sup> J. Starościak, Prawne formy i metody działania administracji (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.) System prawa administracyjnego. Tom III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 40.

<sup>123</sup> M.in.: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawne formy działania administracji (w:) M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2001, s. 287; E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2008, s. 94; E. Olejniczak-Szałowska, Prawne formy działania administracji (w:) Z. Duniewska (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2002, s. 349.

<sup>124</sup> K. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji, Poznań 2005, s. 138.

<sup>125</sup> E. Pierzchała, Czynniki... (w:) Ewolucja..., s. 223-229.; M. Janik, Biurokracja a nowe formy działania administracji, (w:) Ewolucja..., s. 119-125; K. Kłósowska, Ewolucja czynności faktycznych administracji, (w:) Ewolucja..., s. 165-179.

d) czynności egzekucyjne<sup>126</sup>.

Alternatywna koncepcja podziału form działania administracji opracowana przez J. Starościaka zakładała przyporządkowanie ich dwu odrębnym sferom funkcjonowania administracji, tj. sferze zewnętrznej („działanie organów wobec osób i jednostek organizacyjnych nie powiązanych z organem działającym służbową podległością”) oraz wewnętrzną („działalność organu w ramach organizacyjnych określonego zespołu organów administracyjnych”). Do form stosowanych w sferze zewnętrznej J. Starościak zaliczał:

- 1) stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów,
- 2) wydawanie aktów administracyjnych,
- 3) zawieranie porozumień administracyjnych,
- 4) zawieranie umów,
- 5) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
- 6) wykonywanie czynności materialno-technicznych.

Z kolei w ramach sfery wewnętrznej ujmował on:

- 1) wydawanie poleceń służbowych,
- 2) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
- 3) wykonywanie czynności materialno-technicznych<sup>127</sup>.

Odmienne kryterium podziału form działania administracji wyróżnił E. Ochendowski. Zgodnie z jego poglądem, formy te można podzielić na mające charakter czynności prawnych oraz inne działania administracji. Autor ten wskazał, iż tym, co odróżnia obie kategorie jest kwestia zamiaru wywołania skutków prawnych. Jak argumentuje E. Ochendowski, zamiar ten charakteryzuje jedynie formy zaklasyfikowane do kategorii pierwszej, natomiast w przypadku form z kategorii drugiej skutki prawne mogą wystąpić jedynie ubocznie, jako efekt realizacji działań ukierunkowanych na inne cele<sup>128</sup>.

Oryginalną koncepcję klasyfikowania form działania administracji zaproponował A. Błaś. Autor ten sformułował podział tychże form według następującego klucza:

- 1) formy działań o charakterze wykonawczym, podejmowane wyłącznie na podstawie wyraźnych przepisów prawa administracyjnego materialnego, ustrojowego i procesowego,

---

<sup>126</sup> M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej*. Akt administracyjny (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa 1956, s. 320-325.

<sup>127</sup> J. Starościak, *Prawne...* (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.) *System...*, s. 45.

<sup>128</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 159-163 – podaję za Z. Cieślak (red.), *Nauka...*, s. 101.

- 2) formy działań o charakterze twórczym, podejmowane w oparciu minimum regulacji wynikającej z ogólnych przepisów kompetencyjnych oraz norm ustrojowych<sup>129</sup>.

Niezależnie od zróżnicowanego podejścia do zasad klasyfikowania form działania administracji, przedstawiciele doktryny w sposób zbliżony formułują typy występujących form działania. W ramach systematyki zaproponowanej przez J. Zimmermanna<sup>130</sup>, do katalogu tychże form zaliczają się:

- a) akty administracyjne,
- b) akty i czynności egzekucyjne,
- c) działania bezpośrednio zobowiązujące,
- d) umowy cywilnoprawne,
- e) umowy administracyjne,
- f) ugody administracyjne,
- g) przyrzeczenia administracyjne,
- h) działania społeczno-organizatorskie,
- i) działania materialno-techniczne,
- j) bezczynność administracji,
- k) milczenie administracji.

Z punktu widzenia realizacji zadań publicznych, wyżej określone formy działania stanowią dla administracji niezbędne środki, przy pomocy których może ona wykonywać stawiane przed nią obowiązki. Z uwagi na złożoność procesów, w których uczestniczy administracja, realizacja jej zadań wymaga umiejętnego łączenia różnorodnych form działania w ramach uporządkowanych układów. Ta swoista powinność administracji stała się przedmiotem zainteresowania doktryny, w ramach której wypracowano pojęcie tzw. **metod działania administracji**. Autorem klasycznej definicji tego pojęcia jest J. Starościak, który metody działania administracji określał jako „logicznie i świadomie z sobą powiązany ciąg występowania określonych prawnych form w rozwiązywaniu przez administrację postawionych przez nią zadań”<sup>131</sup>. T. Skoczny przyjmuje natomiast, iż metody te stanowią umyślny dobór zasobów i środków działania oraz zgodną z zamierzeniem kolejność ich stosowania. Charakteryzuje je on ponadto jako celowe ciągi działań prawnych i faktycznych oraz zestawy środków rzeczowych służące do systematycznego zaspokajania konkretnych potrzeb obywateli<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> A. Błaś – podaję za Z. Duniewska (red.), Prawo..., s. 379-380.

<sup>130</sup> J. Zimmermann, Prawo..., s. 369-450.

<sup>131</sup> J. Starościak, Prawne... (w:) T. Rabska, J. Lętowski (red.) System..., s. 40-41.

<sup>132</sup> T. Skoczny, Z zagadnień teorii metod i form działania administracji państwowej, Państwo i Prawo 1982, z. 3-4, s. 184 – podaję za J. Łukasiewicz, Słowo o metodach działania administracji publicznej (w:) L. Zacharko (red.), A. Matan, G. Łaszczyca, Ewolucja..., s. 199.

W ramach rozbudowanego katalogu metod działania administracji wyróżnia się:

- a) metodę przekonywania polegającą na stosowaniu form niezabezpieczonych możliwością użycia przymusu państwowego,
- b) metodę przymusu polegającą na stosowaniu form działania zabezpieczonych możliwością użycia przymusu państwowego,
- c) metodę podejmowania działalności prewencyjnej mającą tworzyć ogólne warunki, które przeciwstawiają się lub zapobiegają występowaniu zjawisk niekorzystnych, np. z perspektywy porządku, bezpieczeństwa publicznego,
- d) metodę oddziaływania ekonomicznego polegającą na stosowaniu form działania o charakterze ekonomicznym, które mogą być zabezpieczone przymusem państwowym, ale nie muszą,
- e) metodę generalnego rozwiązywania zagadnienia lub rozwiązywania cząstkowego albo sekwencyjnego,
- f) metodę cywilistyczną, która oznacza sposób postępowania przy rozwiązywaniu spraw bądź sytuacji za pomocą form prawa cywilnego,
- g) metodę oddziaływania socjologicznego, która przyjmuje, że na wybór pożądanego zachowania jednostki mają wpływ czynniki społeczne<sup>133</sup>.

Jak wynika z przytoczonych wyżej definicji, metody działania administracji mają charakter „wewnętrzny”, z uwagi na fakt, iż są wypracowywane przez samą administrację, w oparciu o zaobserwowane prawidłowości bądź analizy prognostyczne. Płynącymi „z zewnątrz” naturalnymi ograniczeniami dla tego procesu są powoływane wyżej wymogi zasady działania na podstawie przepisów prawa. W efekcie, niedoskonałości stanowionego prawa mają daleko idące odzwierciedlenie w jakości działania administracji. Niezależnie bowiem od tego, iż administracja działając twórczo wykształca możliwie efektywne modele funkcjonowania, prawdziwym impulsem dla skuteczności jej funkcjonowania są zawarte już na poziomie prawa powszechnie obowiązującego **pragmatyczne schematy realizacji postawionych przed nią celów**<sup>134</sup>, uporządkowane w **wieloelementowe konglomeraty spójnych względem siebie działań wykonawczych**<sup>135</sup>. Metodologia budowy tego rodzaju schematów, ujęta

<sup>133</sup> Z. Cieślak, Nauka..., s. 93.

<sup>134</sup> W. Dawidowicz, Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej, Warszawa 1972, s. 69.

<sup>135</sup> Inne ujęcie tego problemu prezentują J. Łukasiewicz i A. Błaś, którzy argumentują, iż z punktu widzenia efektywności funkcjonowania administracji istotne jest zapewnienie jej możliwości elastycznego doboru środków działania, sprowadzające się do braku formalizowania metod wykonywania przez nią zadań (rozumianych jako uporządkowane ciągi form działania administracji) – J. Łukasiewicz, Słowo o metodach działania administracji publicznej (w:) L. Zacharko (red.), A. Matan, G. Łaszczycza, Ewolucja..., s. 201; A. Błaś wskazuje, iż pełna regulacja w tym zakresie:

- 1) jest skazana na niepowodzenie, ponieważ nie da się przewidzieć i unormować wszystkich możliwych przyszłych sytuacji,
- 2) nie jest możliwa, ponieważ zawsze istnieją działania nieformalne,
- 3) nie jest celowa, gdyż działania nieformalne spełniają również pozytywną rolę,
- 4) nie jest konieczna, gdyż pozytywną rolę pełnią normy pozaprawne,



w postulowaną przeze mnie **koncepcję systemu zadań publicznych**, stanowi przedmiot dalszych rozważań.

### 3.3.2 Konstrukcja systemu zadań publicznych w kontekście funkcji zarządzania

#### 3.3.2.1 Wprowadzenie

Problematyka budowy zadań publicznych według logiki proponowanej w ramach koncepcji systemu zadań publicznych pozostaje dotychczas poza zakresem zainteresowania doktryny prawa administracyjnego, z uwagi na fakt, iż co do zasady jest to obszar przynależny **nauce polityki administracyjnej**<sup>136</sup>, poświęconej – według charakterystyki autorstwa M. Kuleszy oraz D. Sześciło – poszukiwaniu optymalnych środków technicznych i organizacyjnych służących wykonywaniu zadań publicznych<sup>137</sup>. Badania bliskie tej tematyce prowadzone są również na gruncie **nauki administracji**<sup>138</sup>. Wydaje się jednakże, iż uzasadnione jest podjęcie próby sformułowania teoretycznoprawnych podstaw budowy zadań publicznych według tej metodologii. W obliczu stosunkowo niskiej jakości prawa administracyjnego, zdaje się to być bowiem zaniedbany element zasad techniki prawodawczej.

W odniesieniu do powołanego zagadnienia, szczególnie przydatne jest wzięcie pod uwagę dorobku **teorii zarządzania organizacjami**. Stanowi ona bowiem źródło wiedzy na temat obiektywnych uwarunkowań organizacyjnych, umożliwiających skuteczne realizowanie zamierzeń grupowych. Podwaliny pod współczesne rozważania w tym zakresie położył H. Fayol, wybitny XIX-wieczny klasyk tzw. zarządzania administracyjnego, ukierunkowanego na zwiększenie efektywności przedsiębiorstw przemysłowych. Ze swoich obserwacji dotyczących praktyki zarządzania jednostkami gospodarczymi wyciągnął on użyteczne uogólnienia, które weszły do kanonu pierwotnej nauki zarządzania.

W szczególności na uwagę zasługują wyszczególnione przez H. Fayola klasyczne funkcje zarządzania, rozumiane jako elementy procesu zarządczego. Wyróżnił on:

---

5) byłaby szkodliwa, ponieważ osłabia inicjatywę i powoduje nadmiar kontroli – A. Błaś, Wewnętrzne działanie organizacyjne administracji państwowej – problem regulacji prawnej, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 648, Prawo CXII, Wrocław 1985, s. 46-47.

Pogląd ten uznać należy za słuszny i zgodny z praktyką funkcjonowania administracji. Jednocześnie, jego akceptacja nie wyklucza przyjęcia, iż w kontekście metod działania administracji dopuszczalne jest pewne minimum regulacji, porządkujące jej funkcjonowanie w oparciu o zasady płynące z prakseologii. Dodatkowo, regulacja taka powinna być budowana w sposób zapewniający eliminację faktycznej niewykonalności zadań stawianych przed administracją. Służyć temu mogą odpowiednie techniki analityczne, w tym tzw. **test wykonalności aktu prawnego**, o którym mowa w rozdziale 4 niniejszej pracy.

<sup>136</sup> Polityka administracyjna wraz z nauką administracji oraz nauką prawa administracyjnego stanowią elementy trójpodziału nauk o administracji wykreowanego w doktrynie europejskiej na przełomie XIX i XX wieku i upowszechnionego pracą *Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft* autorstwa F. Stier-Somlo.

<sup>137</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne, Warszawa 2013, s. 18.

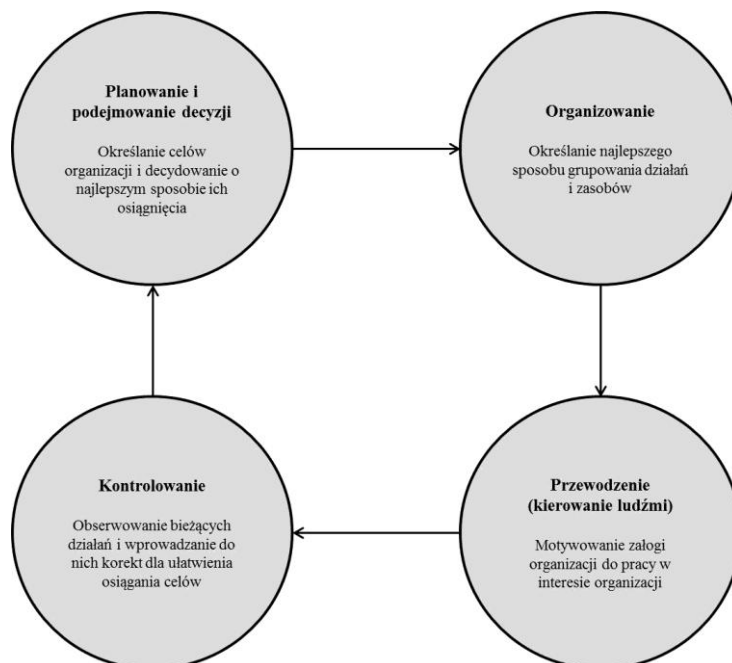
<sup>138</sup> A. Chrisidu-Budnik (red.), J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Nauka organizacji i zarządzania, Wrocław 2005; Z. Włodek, Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej, Warszawa 2013.

- a) funkcję przewidywania (*prévoyance*),
- b) funkcję organizowania (*organisation*),
- c) funkcję rozkazywania (*commandement*),
- d) funkcję koordynowania (*coordination*),
- e) funkcję kontrolowania (*contrôle*).

Jak podaje K. Krzakiewicz, powołując się przy tym na fragmenty wydanej w 1916 r. fundamentalnej pozycji H. Fayola *Administracja przemysłowa i ogólna*<sup>139</sup>, „przez przewidywanie rozumiał H. Fayol «badanie przyszłości» i «ustalenie stosownie do niej programu działania»; przez organizowanie – powoływanie do życia podwójnego organizmu: materialnego i społecznego; rozkazywanie polega na «spowodowaniu funkcjonowania personelu»; funkcja koordynowania to «łączenie i jednocześnie harmonizowanie wszystkich czynności i wszystkich wysiłków»; natomiast zadaniem kontrolowania jest «czuwanie nad tym, aby się wszystko odbywało zgodnie z ustalonymi przepisami i wydanymi rozkazami»<sup>140</sup>.

Zaproponowany przez H. Fayola katalog funkcji zarządzania przetrwał w zbliżonej postaci do czasów współczesnych. Jak wskazuje R.W. Griffin<sup>141</sup>, obecnie przyjmowany jest następujący podział tychże funkcji.

**Rysunek 1 Funkcje zarządzania**



Źródło: R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2013.

<sup>139</sup> H. Fayol, *Administration industrielle et générale*, Paryż 1916 (polskie wydanie: *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947).

<sup>140</sup> K. Krzakiewicz, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Poznań 1994, s. 50.

<sup>141</sup> R.W. Griffin, *Podstawy...*, s. 8.

Ideą wyszczególnienia wskazanych funkcji jest określenie, jakie procesy zarządcze powinny występować w ramach organizacji, aby możliwe było osiągnięcie optymalnych wyników zarządzania. Jak podkreśla się w literaturze<sup>142</sup>, dopiero przez łączne ich stosowanie (w znaczeniu logicznej kolejności podejmowania działań) zapewnia się prawidłowe funkcjonowanie organizacji – zgodnie z Arystotelesowską maksymą, iż w przypadku rzeczy, które składają się z części, całość nie jest jedynie ich prostym zbiorem, lecz rzeczą jakościowo inną, doskonalszą<sup>143</sup>.

Adaptując powyższe funkcje na potrzeby tworzenia modelowego systemu zadań publicznych, tj. zbioru działań administracji na rzecz realizacji określonego celu publicznego, można przyjąć, iż dla skuteczności tegoż systemu powinien on obejmować co najmniej:

- a) **zadania analityczne,**
- b) **zadania organizatorskie,**
- c) **zadania kierunkujące,**
- d) **zadania kontrolne.**

### 3.3.2.2 Zadania analityczne

Koncepcja wyszczególnienia **zadań analitycznych** w ramach modelowego systemu zadań publicznych opiera się na przyjęciu, iż dla celowego funkcjonowania tegoż systemu konieczna jest realizacja w jego ramach funkcji planowania. Zgodnie z charakterystyką tejże funkcji autorstwa teoretyka zarządzania K. Krzakiewicza, planowanie jest „odpowiedzią na niepewność kreowaną przez elementy otoczenia i stanowi warunek sprawnej realizacji procesu ciągłego dostosowywania organizacji do otoczenia”<sup>144</sup>. Zagadnienie bieżącego analizowania zmian zachodzących w otoczeniu można uznać za kluczowe dla prawidłowego wykonywania funkcji planowania. Należy podkreślić, iż planowanie jest w pewnym sensie procesem ciągłym, z uwagi na częste zmiany uwarunkowań społecznych oraz ekonomicznych, dotyczących wszelkiego typu organizacji, w tym administracji publicznej. Jak wskazuje S.P. Robbins, planowanie stanowi środek przeciwdziałania marnotrawstwu i niepewności, wynikającym z ciągłych zmian otoczenia<sup>145</sup>.

Szczegółowej charakterystyki funkcji planowania dokonali H. Koontz oraz C. O'Donnell, którzy wskazali, iż funkcja ta wyraża się poprzez następujące zasady:

---

<sup>142</sup> R.W. Griffin, Podstawy..., s. 8-9.

<sup>143</sup> Arystoteles, Metafizyka, Księga VIII, cz. 6.

<sup>144</sup> K. Krzakiewicz, Podstawy..., s. 51.

<sup>145</sup> S.P. Robbins (w:) S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, Podstawy zarządzania, Warszawa 2002, s. 132-133.

- 1) **przyczynianie się do osiągnięcia celów** („Bez planu wszelka działalność staje się po prostu zbiorem działań podejmowanych przypadkowo, w wyniku czego powstaje wyłącznie chaos”),
- 2) **prymat planowania** (szczególna rola planowania względem pozostałych funkcji planowania wyraża się w tym, iż w przypadku błędnego ukierunkowania planu wszelkie dalsze działania, tj. budowanie organizacji, dobór technik decyzyjnych oraz wykonywanie kontroli mogą nie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu),
- 3) **kompletność planowania** (planowanie „powiązuje” poszczególne szczeble organizacji, ponieważ jest dokonywane na każdym jej poziomie),
- 4) **efektywność planowania** (planowanie ma zmierzać do osiągnięcia celów przy „minimum niepożądanych konsekwencji i przy wynikach przewyższających koszty”)<sup>146</sup>.

Jak zauważa A. Pakuła<sup>147</sup>, w procesie planowania kwestią podstawową jest określenie celów działania. Cele te, w ujęciu J. Zieleniewskiego<sup>148</sup>, powinny wynikać z **ustalonych priorytetów w zakresie potrzeb**, które mają być zaspokojone poprzez planowane działania.

Dla funkcjonowania administracji publicznej charakterystyczne jest, iż działa ona w obszarach potrzeb społecznych zdefiniowanych uprzednio przez ustawodawcę. Nie wyklucza to jednak możliwości upoważnienia administracji do dookreślenia możliwego stopnia zaspokojenia tychże potrzeb, przy wzięciu pod uwagę istniejących uwarunkowań.

W zakresie zasad wyznaczania celów, należy odwołać się do wcześniejszych rozważań poczynionych w odniesieniu do celów strategicznych, taktycznych oraz operacyjnych. Z uwagi na wykonawczy charakter administracji, jej działania planistyczne ograniczać się będą zazwyczaj do wyznaczania celów o charakterze operacyjnym.

W literaturze wskazuje się, iż ostateczną fazą procesu planowania jest przekształcanie wyznaczonych celów w plany działania. Tworzenie planów stanowi kluczowy element procesu zarządzania, ponieważ przesądza o ukierunkowaniu działań w dłuższej perspektywie. Zaniedbania w obszarze kreowania planów działania znajdują odbicie w niskiej efektywności funkcjonowania organizacji. Z uwagi na powyższe, istotny jest wysoki standard organizacyjny na etapie tworzenia planów. W ujęciu T. Kotarbińskiego, plan jest „dobry”, jeżeli przy jego konstruowaniu zadbano, by był:

- 1) **wykonalny** (co nie oznacza, iż łatwy, lecz nie przekraczający górnej granicy możliwości wykonawców),

---

<sup>146</sup> Za A. Pakuła – H. Koontz, C. O’Donnell, *Zasady zarządzania*, Warszawa 1969, s. 508-510.

<sup>147</sup> A. Pakuła (w:) A. Chrisidu-Budnik (red.), J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 450.

<sup>148</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1971, s. 206.

- 2) **racjonalny** (powinien być oparty na określonych przesłankach, ugruntowany poznawczo),
- 3) **spójny wewnętrznie** (nie może zawierać sprzeczności),
- 4) **elastyczny** (powinien zawierać alternatywne rozwiązania w odniesieniu do przewidywanych zmian sytuacji),
- 5) **operatywny** (powinien stanowić rzeczywiście narzędzie działania o łatwo uchwytej treści),
- 6) **kompletny** (powinien zawierać wszystko, co jest niezbędne dla realizacji celu),
- 7) **terminowy** (powinien określać terminy realizacji celów i zadań),
- 8) **celowy** (konstrukcja planu winna prowadzić do realizacji ustalonych celów),
- 9) **komunikatywny** (powinien być zrozumiały dla jego adresatów, w tym przede wszystkim dla jego wykonawców),
- 10) **odpowiednio długodystansowy**,
- 11) **odpowiednio szczegółowy**,
- 12) **sprawny** (powinien zapewniać możliwie maksymalną sprawność przepisywanego układu działań)<sup>149</sup>.

Samo pojęcie planu w kontekście administracji publicznej powinno być rozumiane możliwie szeroko. W ramach zadań analitycznych realizowanych przez administrację spotyka się m.in. następujące typy planów oraz analiz:

- a) **analizy diagnostyczne** – dokumenty analityczne mające na celu określenie stanu danej dziedziny życia społecznego lub gospodarczego (np. analizy w zakresie jakości środowiska),
- b) **plany kierunkowe** – dokumenty planistyczne określające pożądane kierunki rozwoju danej dziedziny życia społecznego lub gospodarczego,
- c) **plany wdrożeniowe** – dokumenty planistyczne dedykowane inicjowaniu lub istotnemu rekonstruowaniu zasad realizacji danego typu działalności (np. usługi publicznej),
- d) **plany naprawcze** – dokumenty planistyczne o charakterze interwencyjnym, zmierzające do redukcji nieprawidłowości powstałych w danej dziedzinie życia społecznego lub gospodarczego,
- e) **studia wykonalności** – dokumenty analityczno-planistyczne określające najkorzystniejszy sposób realizacji określonych przedsięwzięć, głównie o charakterze inwestycyjnym (np. projekt budowy gminnej infrastruktury drogowej).

Powyższy niewyczerpujący katalog odnosi się jedynie do najczęściej występujących rodzajów zadań analitycznych realizowanych przez administrację publiczną. Nierzadko wskazane powyżej typy stanowią części składowe jednego dokumentu planistycznego.

---

<sup>149</sup> Za A. Pakuła – T. Kotabiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław, s. 304-306.

Niezmiernie istotne z punktu widzenia standardu tworzonych przez administrację dokumentów planistycznych i analitycznych jest zagadnienie istnienia upoważnienia dla podmiotów zewnętrznych do kontroli konstruowanych planów i analiz. W tym zakresie zauważyć można istotną nierównowagę, wyrażającą się w tym, iż jedynie wybrane dokumenty planistyczne tworzone przez administrację podlegają jakimkolwiek mechanizmom kontrolnym, zaś najbardziej rozbudowany system kontroli dokumentów planistycznych posiada rodowód unijny i nie znajduje istotnych odpowiedników w prawie krajowym. Zagadnienie to przybliży poniższa tabela.

**Tabela 4 Zakres kontroli dotyczącej wybranych dokumentów planistycznych**

Lp.	Rodzaj dokumentu	Przedmiot kontroli	Podmiot kontrolujący	Rodzaj ewentualnych negatywnych konsekwencji
1.	polityka energetyczna państwa	brak	brak	brak
2.	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	legalność	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wojewoda</li> <li>• wojewódzki sąd administracyjny</li> <li>• Naczelny Sąd Administracyjny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stwierdzenie nieważności uchwały</li> <li>• stwierdzenie wydania uchwały z naruszeniem prawa</li> </ul>
3.	wojewódzki plan gospodarki odpadami	legalność	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wojewoda</li> <li>• wojewódzki sąd administracyjny</li> <li>• Naczelny Sąd Administracyjny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stwierdzenie nieważności uchwały</li> <li>• stwierdzenie wydania uchwały z naruszeniem prawa</li> </ul>
4.	założenia do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe	legalność	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wojewoda</li> <li>• wojewódzki sąd administracyjny</li> <li>• Naczelny Sąd Administracyjny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stwierdzenie nieważności uchwały</li> <li>• stwierdzenie wydania uchwały z naruszeniem prawa</li> </ul>
5.	gminny plan gospodarki niskoemisyjnej	brak	brak	brak
6.	strategia rozwoju gminy	brak	brak	brak
7.	studium wykonalności projektu dofinansowywanego ze środków unijnych	spełnianie przez projekt np. następujących kryteriów: <ul style="list-style-type: none"> <li>• wykonalność finansowa,</li> <li>• dobór optymalnego modelu instytucjonalnego realizacji projektu,</li> <li>• gotowość realizacyjna (zakres uzyskanych decyzji administracyjnych, stopień przygotowania dokumentacji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• instytucja zarządzająca</li> <li>• instytucja pośrednicząca</li> <li>• instytucja wdrażająca</li> </ul> <p>– w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>150</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak uzyskania dofinansowania na realizację projektu</li> <li>• konieczność zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami</li> <li>• brak możliwości ubiegania się o dofinansowanie w terminie określonym przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.</li> </ul>

<sup>150</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 217, z późn. zm.

	przetargowej itp.), <ul style="list-style-type: none"> <li>• zapewnienie wymaganego efektu ekologicznego (np. osiągnięcia wymaganego stopnia redukcji emisji CO<sub>2</sub>),</li> <li>• zapewnienie tzw. trwałości projektu (deklaracja o braku zamiaru dokonywania istotnych zmian w zakresie warunków realizacji projektu w zdefiniowanym okresie czasu)</li> </ul>	ewentualnie dodatkowo m.in.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja Europejska,</li> <li>• Europejski Trybunał Obrachunkowy,</li> <li>• Inicjatywa JASPERS</li> <li>• Najwyższa Izba Kontroli,</li> <li>• Urząd Kontroli Skarbowej,</li> <li>• Urząd Zamówień Publicznych,</li> <li>• Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów</li> </ul>	o finansach publicznych <sup>151</sup>
--	--	--	--

Źródło: opracowanie własne.

Wyżej zaprezentowane przykłady dokumentów planistycznych oraz mechanizmów ich kontroli obrazują brak konsekwencji ustawodawcy w zakresie postrzegania roli zadań analitycznych wykonywanych przez administrację. Charakterystyczne jest wyznaczanie wysokich standardów w stosunku do dokumentów, które podlegają ocenie instytucji europejskich, przy jednoczesnym braku dbałości o jakość analogicznej dokumentacji wykonywanej na potrzeby wewnętrzne<sup>152</sup>.

Z uwagi na powyższe, uzasadniona wydaje się propozycja odmiennego niż dotychczas spojrzenia na rolę zadań analitycznych wykonywanych przez administrację publiczną. *De lege ferenda* konieczne jest takie konstruowanie norm operacyjnych zobowiązujących administrację publiczną do realizacji zadań analitycznych, aby standard wykonywanych analiz i planów podlegał wieloaspektowej kontroli merytorycznej.

<sup>151</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.

<sup>152</sup> Negatywnym przejawem tego zjawiska jest fakt, iż inwestycje realizowane przez podmioty publiczne przy pomocy środków własnych (tj. bez dofinansowania zewnętrznego) częstokroć podejmowane są bez wykonywania jakichkolwiek dokumentów o charakterze analitycznym (np. określających stopień ryzyk związanych z realizacją inwestycji, rentowność zaangażowanego kapitału lub poziom kosztów eksploatacyjnych, koniecznych do poniesienia w okresie amortyzacji powstałego majątku). Można zaryzykować stwierdzenie, iż brak wymogów prawnych w tym zakresie w istotnym stopniu przyczynia się do nierównowagi finansów publicznych, która negatywnie oddziałuje na zdolność administracji publicznej w zakresie realizacji jej zadań. Jednocześnie, wytyczne w zakresie przygotowywania tego rodzaju dokumentów stanowią przedmiot licznych opracowań międzynarodowych, wśród których jako klasyczne wskazać należy *Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies* wydany w 1995 r. przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Przemysłowego (UNIDO).



### 3.3.2.3 Zadania organizatorskie

Szczególną pozycję w ramach skutecznego systemu zadań publicznych pełnią **zadania organizatorskie**. Wywodzone z funkcji organizowania, mają one na celu takie ukształtowanie wewnętrznej organizacji administracji, aby była ona zdolna do realizacji postawionych przed nią zadań. Zagadnienie to, niedoceniane w erze weberowskiego, biurokratyczno-hierarchicznego modelu administrowania<sup>153</sup>, zostało należycie dostrzeżone w okresie rozwoju doktryny tzw. New Public Management.

W ujęciu encyklopedycznym, organizowanie to proces łączenia osobowych i rzeczowych składników działania, jak również zorganizowanych już działań w systemy bardziej złożone, przystosowane do zaspokajania określonych potrzeb<sup>154</sup>. B. Gliński<sup>155</sup> ujmuje organizowanie jako:

- 1) grupowanie czynności i pracowników w komórki i zespoły komórek (np. wydziały, zakłady),
- 2) przydzielanie zadań, pracy, narzędzi i materiałów,
- 3) kształtowanie więzi współpracy i podległości między komórkami,
- 4) delegowanie i rozgraniczanie uprawnień,
- 5) dobór i ustanowienie kadr kierowniczych.

W ramach nauki zarządzania wyróżnia się szereg typów struktur organizacyjnych. W ujęciu J. Biedy oraz G. Gruszczyńskiej-Malec, struktury organizacyjne dzielą się na:

- 1) **struktury liniowe** – zbudowane na zasadzie jedności rozkazodawstwa H. Fayola,
- 2) **struktury funkcjonalne** – charakteryzujące się stanem, w którym ten sam podwładny ma kilku przełożonych, z których każdy jest odpowiedzialny za określoną funkcję zarządzania,
- 3) **struktury sztabowo-liniowe** – w ramach których funkcjonują stanowiska i komórki sztabowe dla wspomagania kierowników liniowych (pomoc stanowisk i komórek specjalistycznych polega na zbieraniu informacji, doradzaniu, opiniowaniu, opracowywaniu warunków decyzyjnych, programowaniu),
- 4) **struktury dywizjonalne** – charakteryzujące się wyodrębnieniem segmentów organizacji o dużym stopniu samodzielności; wyodrębnienie segmentów następuje poprzez zastosowanie m.in. kryteriów przedmiotu działalności oraz obszaru działania; kierownictwo segmentu posiada szeroki zakres uprawnień i jest oceniane na podstawie konkretnych wskaźników,

---

<sup>153</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, Polityka..., 49-52.

<sup>154</sup> Encyklopedia organizacji i zarządzania, Warszawa 1982, s. 331.

<sup>155</sup> Za J. Bogdanienko – B. Gliński, Zarządzanie w gospodarce socjalistycznej, Warszawa 1985, s. 34.

- 5) **struktury macierzowe** – w ramach których przyjmuje się zasadę podwójnego podporządkowania, polegającą na tym, iż niezależnie od odpowiedzialności względem kierownictwa liniowego, podwładny podlega również kierownikowi wyznaczonemu *ad hoc* dla celów realizacji konkretnego projektu (częstokroć jest to odpowiedzialność o charakterze poziomym, tj. względem osoby ulokowanej na tym samym szczeblu organizacji),
- 6) **struktury zespołowe** – charakteryzującej się czasowym wyodrębnieniem zespołów z istniejącej struktury organizacyjnej; zespoły powoływane są zasadniczo do rozwiązywania konkretnych problemów powstałych w obszarze działalności organizacji i mają charakter celowy<sup>156</sup>.

Struktury dywizjonalne, macierzowe oraz zespołowe zalicza się do nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych. Cechują się one elastycznością oraz łatwością dostosowania do zmian zachodzących w otoczeniu organizacji<sup>157</sup>. Innym osiągnięciem ostatnich dziesięcioleci w zakresie rozwoju metod organizacji jest również upowszechnienie outsourcingu, polegającego na powierzaniu danych kategorii zadań wyspecjalizowanym jednostkom zewnętrznym.

Spośród zaprezentowanych powyżej rozwiązań organizacyjnych niewątpliwie najbardziej rozpowszechnionym w ramach administracji publicznej jest oparty na modelu weberowskim uproszczony schemat struktur liniowych. W polskim prawie administracyjnym jest on w pewnym stopniu pochodną przyjętego w Konstytucji RP modelu **korpusu służby cywilnej**. Zgodnie z art. 153 ust. 1 ustawy zasadniczej, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, utworzony w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zasady jego organizacji określa szczegółowo ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>158</sup>, regulująca m.in. zagadnienia podległości służbowej oraz pozostałych obowiązków organizacyjnych i pracowniczych członka korpusu.

Zbliżone regulacje dotyczą organizacji pracy w administracji samorządowej<sup>159</sup> oraz w szeregu innych podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>160</sup>. Nie oznacza to, iż w administracji publicznej nie istnieje możliwość elastycznego dostosowywania rozwiązań organizacyjnych do wymogów otoczenia społecznego czy gospodarczego. Przykładem jest m.in. szeroki katalog dopuszczalnych modeli organizacyjnych realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, określony ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce

---

<sup>156</sup> J. Bieda, G. Gruszczyńska-Malec, Zarządzanie. Podstawy teoretyczne, Katowice 2005, s. 61-68.

<sup>157</sup> Ibidem, s. 63.

<sup>158</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1345, z późn. zm.

<sup>159</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 902).

<sup>160</sup> Np. ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1638, z późn. zm.), ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1842).

komunalnej<sup>161</sup>. Zgodnie z art. 2 i 3 ustawy, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności:

- a) w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego,
- b) w drodze umów zawieranych z osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>162</sup> oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych, na zasadach ogólnych lub w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>163</sup>, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>164</sup>, ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>165</sup> lub ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>166</sup>.

Ponadto, na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w celu wykonywania zadań publicznych, gmina dysponuje uprawnieniem do zawierania porozumień międzygminnych oraz tworzenia związków międzygminnych. Prawo przewiduje ponadto różnorodne metody dekoncentracji kompetencji organów administracyjnych, omówione szerzej w ramach Części III niniejszej pracy.

Co istotne, jakość przyjętych rozwiązań organizacyjnych przekłada się na efektywność wykonywania zadań publicznych przez administrację publiczną. Z tego względu uzasadnionym wydaje się założenie, iż w ramach modelowego systemu zadań publicznych, służącemu określeniu sposobu realizacji danej usługi publicznej przez administrację, przydatne jest konstruowanie przez ustawodawcę zadań obligujących administrację do poszukiwania i wdrażania optymalnych rozwiązań organizacyjnych.

Oznaką stopniowego przenikania do praktyki administracyjnej idei efektywnej organizacji wykonywania zadań publicznych jest rosnące zainteresowanie instrumentami partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>167</sup>. Należy ponadto wskazać na pojawiające się rozważania dotyczące możliwości zastosowania kolejnych nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych, jak np. *vouchery* upoważniające do korzystania z danych usług publicznych<sup>168</sup>.

---

<sup>161</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 573, z późn. zm.

<sup>162</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1793.

<sup>163</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 696, z późn. zm.

<sup>164</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, z późn. zm.

<sup>165</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1867, z późn. zm.

<sup>166</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1920.

<sup>167</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka...*, Warszawa 2013, s. 98-106.

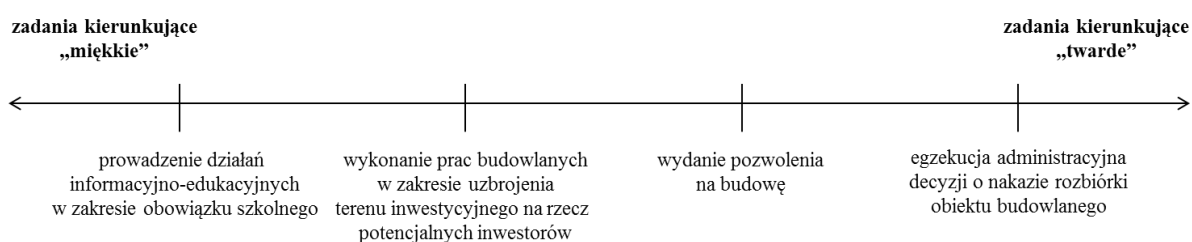
<sup>168</sup> Zastosowanie *voucherów* przewiduje projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym ([http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k8/agenda/seminaria/2013/130514/projekt\\_poprawiony.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2013/130514/projekt_poprawiony.pdf))

### 3.3.2.4 Zadania kierunkujące

Szczególną rolę w katalogu funkcji zarządzania pełni funkcja kierowania, określana również mianem funkcji przewodzenia. R.W. Griffin definiuje „przewodzenie” jako zespół procesów wykorzystywanych do skłonienia jednostek do współpracy na rzecz interesów organizacji<sup>169</sup>. Ujęcie to, formułowane w odniesieniu do organizacji *stricte* prywatnych, nie oddaje pełni zadań o charakterze influencyjnym obciążających administrację publiczną. W odniesieniu do niej, przewodzenie określić należałoby raczej jako zestaw działań zmierzających do celowego kształtowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Działania te określić można mianem **zadań kierunkujących**.

Za bardziej uzasadnione od próby formułowania katalogu tychże zadań uznaję przedstawienie swego rodzaju kontinuum, obrazującego szerokie spektrum oddziaływania na otoczenie za pomocą zadań kierunkujących o zróżnicowanej „intensywności”.

**Rysunek 2 Zadania kierunkujące**



*Źródło: opracowanie własne.*

Należy podkreślić, iż pozornie odległe od siebie metody oddziaływania za pomocą zadań kierunkujących „twardych” oraz „miękkich” oparte są na tożsamyh podstawach wynikających z mechanizmów socjotechnicznych. Socjotechnika, zwana również inżynierią społeczną, stanowi istotne źródło wiedzy na temat prawideł wykorzystywania dostępnych środków wpływania na rzeczywistość w celu osiągnięcia określonych zamierzeń w sferze społecznej<sup>170</sup>.

Realizacja zadań kierunkujących w każdym przypadku stanowi rezultat procesu o charakterze decyzyjnym. Należy podkreślić, iż nie ogranicza się to do przypadków, gdy wykonywanie zadania polega na posługiwaniu się formą aktu administracyjnego. Przeciwnie – w przypadku stosowania niektórych form władztwa administracyjnego, takich jak wydawanie decyzji związanych, sama czynność rzeczywistego decydowania ograniczona jest do minimum,

---

Zgodnie z projektem, uzyskiwanie świadczeń opiekuńczyh następowałoby w oparciu o tzw. czeki opiekuńcze, pozwalające na samodzielne dokonywanie wyboru co do sposobu realizacji świadczenia przez uprawnionego, z ograniczeniem do minimum pośrednictwa organu administracyjnego w organizacji opieki.

<sup>169</sup> R.W Griffin, *Podstawy...*, s. 10.

<sup>170</sup> Patrz np. J. Kwaśniewski (red.), J. Kubin, *Socjotechnika. Kontrowersje, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2000.

podczas gdy w toku stosowania działań „miękkich”, proces decyzyjny może przybierać formę wysoce rozbudowaną (dotyczy to m.in. oddziaływania za pomocą odpowiednio zaprojektowanych działań informacyjnych). Do zagadnienia tego w pewnym stopniu nawiązuje sformułowana przez A. Błasia koncepcja podziału form działania administracji na formy o charakterze wykonawczym oraz twórczym.

Analiza procesów decyzyjnych zachodzących w administracji publicznej była przedmiotem licznych opracowań teoretycznych. Za prekursora naukowego podejścia do tego zagadnienia uważa się H.A. Simona, autora *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*<sup>171</sup>. Autor ten sformułował pojęcie racjonalności administracyjnej, opartej na założeniu, iż decyzja jest poprawna, jeżeli stanowi wybór właściwych środków do osiągnięcia wyznaczonych celów. Zgodnie z jego twierdzeniem, „racjonalny administrator troszczy się o dobór efektywnych środków”<sup>172</sup>. W kontekście funkcjonowania administracji publicznej, rozważania H.A. Simona koncentrowały się na ograniczeniach, które utrudniają administracji formułowanie decyzji optymalnych z punktu widzenia postawionych przed nią celów. Zauważył on, iż procesów decyzyjnych zachodzących w administracji dotyczą zbliżone lub wręcz tożsame ułomności do tych, z którymi spotykamy się w życiu codziennym, zwłaszcza wynikające z braku łatwych narzędzi porównania dostępnych wariantów rozwiązania danego problemu<sup>173</sup>. Z tego względu, dla opisu rzeczywistych zachowań aparatu administracyjnego w zakresie formułowania decyzji proponował on posługiwanie się pojęciem „ograniczonej racjonalności” (*bounded rationality*). Jego koncepcja otworzyła pole do rozważań nad rzeczywistością administracyjną w zakresie realizowanych w jej ramach procesów decyzyjnych.

Jak wskazuje J. Supernat, analiza faktycznie występujących ograniczeń racjonalności decyzji administracyjnych pozwala na formułowanie wytycznych umożliwiających skuteczniejsze działanie decydentów i poprawę jakości ich decyzji<sup>174</sup>. Wśród wyróżnionych przez niego ograniczeń administracyjnego procesu decyzyjnego wskazać należy na:

- 1) **niedoskonałość informacji,**
- 2) **problemy z uwagą,**
- 3) **sposób podejścia do niepewności i ryzyka**<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nowy Jork 1947.

<sup>172</sup> H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Third Edition, Nowy Jork 1976, s. 61 – podaję za J. Supernat, *Racjonalność... (w:) Ewolucja...*, s. 271.

<sup>173</sup> H.A. Simon, *Administrative...*, s. 64 i n. oraz 80 i n. – podaję za J. Supernat, *Racjonalność... (w:) Ewolucja...*, s. 272.

<sup>174</sup> J. Supernat, *Racjonalność... (w:) Ewolucja...*, s. 273.

<sup>175</sup> *Ibidem*, s. 273-275.

**Ograniczenia w obszarze informacyjnym** biorą swoje źródło z kilku wymienionych przez J. Supernata czynników. W pierwszym rzędzie, zdolność osób oraz organizacji do gromadzenia informacji nie jest nieograniczona, co przekłada się na niewystarczający niekiedy zasób wiedzy na temat uwarunkowań, w ramach których porusza się organ administracyjny. Ponadto, zgromadzone informacje wymagają prawidłowej interpretacji, niekiedy niemożliwej bez szczegółowej wiedzy eksperckiej. Kolejnym czynnikiem, na który wskazuje J. Supernat są niedoskonałe zasoby „pamięci indywidualnej i instytucjonalnej”, skutkujące trudnościami w przyporządkowaniu właściwych informacji bieżącym problemom (m.in. z uwagi na niedoskonałe metody katalogowania oraz udostępniania zgromadzonych informacji). W dalszej kolejności wskazuje on na przeciążenie znaczną ilością występujących równocześnie kwestii problemowych oraz pojawiające się w związku z tym problemy komunikacyjne, związane z podziałem pracy i przyjętą strukturą organizacyjną.

Jakość operowania informacjami na etapie procesu decyzyjnego stanowi pochodną skuteczności realizacji omawianych w ramach niniejszego rozdziału zadań analitycznych. Niedostatki w zakresie wykonywania tychże zadań (polegające przede wszystkim na niewystarczającym polu analizy, nieodpowiednim ich ukierunkowaniu lub braku dostępności ich rezultatów) prowadzą do występowania w administracji niekorzystnych zjawisk wskazanych przez J. Supernata.

W zakresie **problemów z uwagą** w ramach administracyjnego procesu decyzyjnego, J. Supernat odwołuje się do zagadnienia stanu ciągłego rozproszenia działań administracji, wynikającego z wielości prowadzonych równocześnie procesów. Stan ten skutkuje trudnościami w określaniu zadań o charakterze priorytetowym, wymagających szczególnego traktowania i wyodrębnienia spośród bieżących obowiązków. Równie istotne znaczenie przypisać należy problemom z uwagą występującym na etapie fizycznego przygotowywania oraz podejmowania decyzji przez kompetentne ciała administracyjne. Źródeł tego rodzaju problemów szukać należy głównie w niedoskonałościach kultury organizacyjnej, wyrażających się w przyzwoleniu na różnego typu zachowania obniżające jakość wykonywanych działań. Odnosząc się do podstawowego instrumentu dochodzenia do decyzji, jakim w praktyce administracyjnej są spotkania robocze, narady oraz prezentacje, do często spotykanych wadliwości w zakresie kultury organizacyjnej zaliczyć należy zwłaszcza:

- 1) brak dbałości o zachowanie odpowiedniej rangi tego typu spotkań (np. milczące przyzwolenie na brak punktualności uczestników, praktyka wykonywania innych obowiązków podczas udziału w spotkaniu, rozpowszechniona zwłaszcza z uwagi na dostępność różnorodnych form komunikacji elektronicznej),
- 2) brak stosowania rozwiązań organizacyjnych zwiększających efektywność spotkań (np. brak formułowania agendy spotkania i udostępniania jej uczestnikom ze stosownym wyprzedzeniem, brak zapewniania odpowiedniej ilości czasu na odbycie spotkania,

niezbędnej dla umożliwienia wszystkim uczestnikom swobodnej wypowiedzi oraz wypracowania stosownego rozwiązania, brak utrwalania przebiegu spotkania oraz treści podjętych ustaleń, w tym w wyniku braku wyznaczenia protokolanta lub chaotyczne formułowanie protokołu),

- 3) nieodpowiedni dobór uczestników spotkania (np. brak uczestnictwa osób posiadających uprawnienie do rozstrzygania omawianych problemów, brak uczestnictwa pracowników merytorycznych, posiadających odpowiedni stopień znajomości analizowanych zagadnień, udział osób, których uczestnictwo nie jest uzasadnione omawianym tematem, a jednocześnie prowadzi do zbyt daleko idącej polaryzacji poglądów przedstawianych w ramach dyskusji),
- 4) brak dążenia do sformułowania konkluzji spotkania (praktyka „luźnej debaty” na temat problemu, nie ukierunkowanej na znalezienie pragmatycznego sposobu jego rozwiązania).

Eliminacja powyższych niedoskonałości poprzez wypracowanie odpowiedniego standardu organizacyjnego w ramach struktur administracyjnych odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji stanowi obszar omawianych powyżej zadań organizatorskich modelowego systemu zadań publicznych.

Kolejnym ograniczeniem procesu decyzyjnego poruszonym przez J. Supernata jest **sposób reagowania na niepewność i ryzyko** ze strony decydentów funkcjonujących w ramach administracji. Wskazuje on, iż o ile w ramach wyidealizowanych modeli procesu decyzyjnego działania niosące za sobą ryzyko stanowią równoważące rozwiązania danego problemu w stosunku do zachowań nie obarczonych ryzykiem (z uwagi na teoretyczną możliwość uzyskania „premię za ryzyko”, tj. ponadstandardowych korzystnych rezultatów realizowanych działań), o tyle w ramach administracji publicznej działania ryzykowne nie są postrzegane w kategorii szansy, lecz zagrożenia. Jak podnosi J. Supernat, wiąże się to „przyrodzonymi” cechami administracji, jakimi są stabilność i przewidywalność. Nadmierna skłonność do poszukiwania „premię za ryzyko” mogłaby doprowadzić do zatarcia się tych wartości, co groziłoby negatywnymi konsekwencjami dla zdolności zaspokajania interesu publicznego przez administrację publiczną.

Zasygnalizowane powyżej czynniki wpływające na jakość decyzji administracji publicznej należy zderzyć z wypracowanymi w literaturze teoriami w zakresie procesu decyzyjnego, dotyczącymi zasad celowego strukturyzowania procesu podejmowania decyzji w logiczne ciągi następujących po sobie działań.

Jako klasyczną wskazać należy koncepcję procesu decyzyjnego autorstwa P.F. Druckera. Autor ten w ramach wydanej w 1954 r. fundamentalnej pozycji *Praktyka zarządzania* wypracował model decyzyjny o następującej strukturze:

- 1) definiowanie problemu,
- 2) analizowanie problemu,
- 3) wypracowywanie wariantów rozwiązania,
- 4) wybór optymalnego rozwiązania,
- 5) nadanie wybranemu rozwiązaniu skuteczności w działaniu<sup>176</sup>.

Formułując powyższy model procesu decyzyjnego, Drucker opierał się na założeniu, iż zdecydowana większość decyzji o charakterze zarządczym podejmowana jest w ramach skomplikowanego konglomeratu różnorodnych uwarunkowań i niezbędne jest zapewnienie, iż na wszystkich poziomach procesu decyzyjnego uwarunkowania te zostaną odpowiednio wzięte pod uwagę. W tym kontekście, szczególne znaczenie ma sformułowany przez niego **etap definiowania problemu**. Jak zauważa, problemy wymagające podjęcia stosownej decyzji z natury rzeczy nie ujawniają się „samoistnie” w sposób dostateczny. Jak podnosi, „to, co na pierwszy rzut oka wygląda na istotne elementy problemu, rzadko bywa naprawdę ważne lub znaczące. Są to w najlepszym razie symptomy”<sup>177</sup>. Drucker podkreśla, iż prawidłowa technika decyzyjna wymaga zapewnienia bardzo istotnego zaangażowania w prawidłowe określenie samej istoty problemu, tak aby dalsze działania nie były ukierunkowane na zagadnienie w rzeczywistości dalekie od tegoż problemu<sup>178</sup>. Z punktu widzenia administracji publicznej ma to szczególne znaczenie w przypadku podejmowania działań mających na celu eliminację niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych. W takich przypadkach niezbędna jest umiejętność oddzielenia źródła problemu od jego widocznych następstw.

Dalej Drucker wyszczególnia **etap analizowania problemu**. Zagadnienie to dzieli on na dwa zasadnicze elementy: klasyfikowanie problemu oraz ustalanie faktów istotnych dla problemu<sup>179</sup>. Pod pojęciem klasyfikowania problemu Drucker rozumie określenie podmiotów, których zaangażowanie w proces decyzyjny jest niezbędne dla podjęcia odpowiedniej decyzji. Przekładając to zagadnienie na praktykę administracyjną, klasyfikacja problemu służy ulokowaniu procesu decyzyjnego we właściwych strukturach organizacyjnych, zgodnie z właściwością przypisaną danym organom. O ile w przypadku sformalizowanego postępowania administracyjnego działanie to nie stanowi, co do zasady, źródła istotnych wątpliwości, o tyle w przypadku decyzji podejmowanych w oparciu kompetencję ogólną, wybór gremiów odpowiedzialnych za rozwiązanie danego problemu sam w sobie może być przedmiotem daleko idącej analizy. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, w których organ administracji staje przed problemem braku wystarczających zasobów merytorycznych

---

<sup>176</sup> P.F. Drucker, *Praktyka zarządzania*, Warszawa 2009, s. 515-535.

<sup>177</sup> Ibidem, s. 518.

<sup>178</sup> Ibidem, s. 519.

<sup>179</sup> Ibidem, s. 523-524.



wewnątrz swojej struktury, skutkującym np. koniecznością zaangażowania zewnętrznych ciał doradczych.

Zagadnienie ustalania faktów istotnych dla analizowanego problemu stanowi z punktu widzenia Druckera płaszczyznę ciągłej „walki” z naturalnymi przeciwnościami. Jak twierdzi on, w każdym przypadku istnieje swego rodzaju deficyt informacyjny, niezbędny do uzupełniania dostępnymi metodami, w tym drogą wyciągania wniosków z dotychczasowych doświadczeń organizacji wypracowującej decyzję lub drogą wykorzystywania analiz eksperckich.

Kolejnym etapem procesu decyzyjnego w ujęciu Druckera jest **etap wypracowywania wariantów rozwiązania problemu**. Drucker wskazuje, iż „wielość rozwiązań to w efekcie nasze jedyne narzędzie dla mobilizowania i rozwijania naszej wyobraźni”<sup>180</sup>. Autor ten podkreśla, iż z punktu widzenia praktyki zarządzania częstymi błędami decydentów na tym etapie są m.in.:

- 1) brak opracowywania realistycznych wariantów alternatywnych danego rozwiązania – koncentrowanie się na jednym, z góry przyjętym modelu rozwiązania problemu,
- 2) formułowanie wariantów skrajnych („białe albo czarne”), co prowadzi do zawężenia pola analizy i skutkuje ryzykiem stosowania niepożądanych uproszczeń,
- 3) brak uwzględniania w analizach tzw. „wariantu zerowego”, tj. badania skutków (negatywnych lub pozytywnych) bezczynności.

Na płaszczyźnie funkcjonowania administracji publicznej wypracowywanie wariantów dostępnych rozwiązań dotyczy m.in. sytuacji, w których organ dysponuje możliwością wyboru najodpowiedniejszej dla danego problemu formy działania administracji.

Opisane powyżej fazy procesu decyzyjnego prowadzą w konsekwencji do osiągnięcia **etapu wyboru optymalnego rozwiązania**<sup>181</sup>. Drucker wskazuje na cztery podstawowe kryteria wyboru optymalnej decyzji:

- 1) wzajemna proporcja między spodziewaną korzyścią a przewidywanym ryzykiem wynikającym z wyboru danego wariantu,
- 2) gospodarność w wysiłkach, tj. określenie „który z możliwych kierunków działania da największe rezultaty przy najmniejszym wysiłku”,
- 3) możliwość realizacji danego wariantu w wymaganej przestrzeni czasowej,
- 4) wykonalność wariantu w kontekście istniejących ograniczeń w zakresie posiadanych zasobów<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Ibidem, s. 528.

<sup>181</sup> Ibidem, s. 530.

<sup>182</sup> P.F. Drucker, Praktyka..., s. 531-532.

W praktyce zarządzania, dokonywaniu wyboru właściwej decyzji w oparciu o wyspecyfikowane wyżej kryteria – oraz o szereg kryteriów dodatkowych – w coraz szerszym zakresie służą rozwijane od II. połowy XX. wieku specyficzne instrumenty analityczne, przenikające stopniowo również do administracji publicznej. Zaliczyć do nich można zwłaszcza mapy ryzyka, analizę SWOT, analizę kosztów i korzyści społecznych (*cost-benefit analysis*), analizę wrażliwości oraz szereg wskaźników służących do porównania definiowanych rozwiązań wariantowych, np. wskaźnik dynamicznego kosztu jednostkowego (*DGC – dynamic generation cost*), wskaźnik wewnętrznej stopy zwrotu (*IRR – internal rate of return*), czy wskaźnik wartości bieżącej netto (*NPV – net present value*).

W ramach koncepcji Druckera, proces decyzyjny wieńczy **etap nadawania wybranemu rozwiązaniu skuteczności w działaniu**<sup>183</sup>. Autor ten podnosi, iż na owym etapie kluczowe jest skuteczne komunikowanie podjętej decyzji podmiotom, które w oparciu o nią mają dokonać zmian w swoim działaniu. Ma to na celu nie tylko proste przekazanie informacji o podjętej decyzji, ale również przedstawienie jej w sposób, który umożliwia utożsamienie się z nią podmiotom, na które oddziałuje.

Powyższa koncepcja procesu decyzyjnego stanowiła źródło inspiracji dla kolejnych badaczy przedmiotowego zagadnienia. Nawiązywał do niej – na gruncie nauki administracji – E. Knosala. Wyróżniał on następujące fazy procesu decyzyjnego:

- 1) **„określenie problemu decyzyjnego**, a więc delimitację pola (przedmiotu), którego decyzja dotyczy oraz kręgu podmiotów, w których interesy i wartości decyzja ingeruje;
- 2) **określenie celów**, które przez podjęcie decyzji mają zostać osiągnięte; dobór celów następuje na podstawie obowiązujących norm oraz przyjętych kryteriów optymalizacji. Najczęściej chodzi o kilka, a nie tylko o jeden cel, co powoduje konieczność oceny celów, a także określenia obszarów konfliktowych;
- 3) **określenie wariantów decyzyjnych**; w dużych systemach decyzyjnych nie chodzi często o pojedyncze warianty, ale całe ich wiązki. Na tym etapie należy także często udzielić odpowiedzi na pytanie – w jakich horyzontach czasowych powinny lub mogą być realizowane poszczególne warianty;
- 4) **określenie ograniczeń**, czyli tzw. restrykcji decyzyjnych, które mogą mieć charakter polityczny, prawny, finansowy, moralny, także techniczny, a które mają istotny wpływ na selekcję celów i wariantów decyzyjnych;
- 5) **mechanizm sprzężenia zwrotnego**; w rzeczywistych procesach decyzyjnych nie zawsze zachowana jest logiczna kolejność poszczególnych faz. Występujące w praktyce odchylenia wynikają w dużej mierze z działania zasady sprzężenia zwrotnego. Poszczególne fazy procesu decyzyjnego wzajemnie na siebie oddziałują. Tak więc etap

---

<sup>183</sup> Ibidem, s. 533-535.

wcześniejszy oddziałuje na etap późniejszy i odwrotnie, wyniki osiągnięte na etapie późniejszym mogą spowodować modyfikację wyników etapu wcześniejszego, np. wzajemne oddziaływanie celów i środków<sup>184</sup>.

Wśród autorów szeroko analizujących – z różnorodnych perspektyw – zagadnienie procesu decyzyjnego wskazać należy również m.in. S. Ehrlicha<sup>185</sup>, L. Habudę<sup>186</sup> oraz J. Kozińskiego<sup>187</sup>.

Niezależnie od przyjmowanej koncepcji procesu decyzyjnego, w każdym przypadku dostrzegalny jest związek etapu rzeczywistego decydowania z etapem analityczno-poznawczym. W odniesieniu do zagadnienia modelowego systemu zadań publicznych oznacza to, iż w jego ramach niezbędne jest występowanie ścisłego powiązania między zadaniami analitycznymi oraz zadaniami kierującymi.

### 3.3.2.5 Zadania kontrolne

Jako ostatni typ zadań w ramach modelowego systemu zadań publicznych należy wskazać **zadania kontrolne**, stanowiące implementację wyszczególnioną w ramach teorii zarządzania funkcji kontrolowania.

Zarówno w literaturze zarządzania, jak i w doktrynie prawa administracyjnego sformułowano rozliczne sposoby rozumienia pojęcia „kontrola”. Zgodnie z klasycznym pojmowaniem tej kategorii pojęciowej, sformułowanym przez pioniera nauki zarządzania, H. Fayola, kontrola „polega na sprawdzaniu, czy wszystko idzie zgodnie z przyjętym programem, wydanymi rozkazami i ustalonymi zasadami”<sup>188</sup>. Współcześni autorzy, jak J. Stoner<sup>189</sup> oraz R.W. Griffin<sup>190</sup>, ujmują kontrolę jako proces mający na celu dostosowywanie rzeczywiście podejmowanych działań do założeń przyjętych w fazie planowania (wyznaczonych celów). Z kolei w ujęciu J. Biedy oraz G. Gruszczyńskiej-Malec, kontrola polega na ustalaniu stanów rzeczywistych oraz porównywaniu ich ze stanami wzorcowymi (wielkościami postulowanymi) w celu stwierdzenia występowania (lub nie) odchylenia i konkretyzowania zaleceń, służących eliminacji niepożądanych zjawisk<sup>191</sup>.

---

<sup>184</sup> E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 43-44.

<sup>185</sup> S. Ehrlich, *Dynamika norm*, Warszawa 1988, s. 54-71.

<sup>186</sup> L. Habuda, A. Habuda, *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej* (w:) L. Habuda (red.), *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław 2000, s. 11-30 i powołana tam literatura.

<sup>187</sup> L. Koziński, *Psychologia procesów przeddecyzyjnych*, Warszawa 1969.

<sup>188</sup> H. Fayol, *Administracja...*, s. 176 – podają za A. Pakuła (w:) A. Chrisidu-Budnik (red.), J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 463.

<sup>189</sup> J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 1999, s. 538.

<sup>190</sup> R.W. Griffin, *Podstawy...*, s. 11.

<sup>191</sup> J. Bieda, G. Gruszczyńska-Malec, *Zarządzanie...*, s. 82.

Zgodnie ze sformułowaną na gruncie prawa administracyjnego charakterystyką kontroli autorstwa J. Starościaka, „kontrolą jest obserwowanie, ustalanie, czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach”<sup>192</sup>. W myśl zbliżonej koncepcji W. Dawidowicza, „kontrola to działanie polegające na:

- 1) zbadaniu istniejącego stanu rzeczy,
- 2) zestawieniu tego co istnieje, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania – i sformułowanie na tej podstawie odpowiedniej oceny,
- 3) w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym, na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności,
- 4) sformułowaniu zaleceń mających na celu ukazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę”<sup>193</sup>.

Współcześnie J. Boć definiuje kontrolę jako zestaw działań polegających na:

- 1) badaniu zgodności stanu istniejącego z postulowanym,
- 2) ustaleniu zasięgu i przyczyn rozbieżności,
- 3) przekazaniu wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu<sup>194</sup>.

W celu prawidłowego zinterpretowania pojęcia kontroli, istotne jest rozróżnienie pomiędzy zakresem znaczeniowym tego terminu oraz przyjętym w doktrynie prawa administracyjnego rozumieniem pojęcia nadzoru. Różnicę między przywołanymi kategoriami prawnymi w trafny sposób oddał J. Starościak<sup>195</sup>, wskazując, iż „tam gdzie wchodzi w grę prawo wydawania polecenia, wiążącej dyrektywy o zmianie kierunku działania, w grę wchodzi kierowanie organami podległymi – mówić będziemy o nadzorze, a nie o kontroli. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, a łączy z czynnikiem kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw. (...) Organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje (...)”. Przywołaną tu charakterystykę nadzoru, sformułowaną w odniesieniu do czynności nadzorczych wykonywanych wewnątrz administracji publicznej, rozciągnąć należy również na nadzór wykonywany względem podmiotów usytuowanych poza administracją.

Jak wynika z koncepcji J. Starościaka, czynności nadzorcze składają się z:

- 1) fazy kontrolnej oraz

---

<sup>192</sup> J. Starościak, *Elementy nauki w administracji*, Warszawa 1957, s. 137.

<sup>193</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

<sup>194</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji* (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 376.

<sup>195</sup> J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 212.

2) fazy kierowniczej.

W moim przekonaniu, istnieją przesłanki przemawiające za włączeniem działań wykonywanych w ramach fazy kierowniczej do zakresu zadań kierunkujących administracji publicznej (tj. polegających na celowym kształtowaniu rzeczywistości społeczno-gospodarczej – w tym przypadku wykonywanych w oparciu o wnioski z prowadzonych kontroli). W kontekście tym za uzasadnione uznaję wyróżnienie zadań kontrolnych (nie zaś nadzorczych) jako odrębnej kategorii modelowego systemu zadań publicznych.

Co oczywiste, faktyczne oddzielenie czynności kontrolnych od czynności kierunkujących w samym procesie kontroli jest często niemożliwe, a dodatkowo wręcz niepożądane<sup>196</sup>. Jako przykład wskazać można fakt, iż samo przystąpienie do kontroli przez organ administracyjny stanowi dla podmiotu objętego kontrolą sygnał do podjęcia działań naprawczych w zakresie wiadomych mu nieprawidłowości. Stanowi to istotę **funkcji pobudzającej** kontroli, wyróżnionej przez A.K. Koźmińskiego w ramach katalogu funkcji kontroli. Autor ten wskazuje, iż – poza funkcją pobudzającą – kontroli można przypisać:

- 1) **funkcję informacyjną**, polegającą na dostarczaniu właściwym podmiotom zarządzającym niezbędnych informacji odnośnie stanu, przebiegu i skutku działań, warunkujących podejmowanie stosownych decyzji,
- 2) **funkcję instruktazową**, wyrażającą się w doradzaniu kontrolowanemu, instruowaniu go oraz udzielaniu mu stosownej pomocy,
- 3) **funkcję profilaktyczną**, polegającą na zapobieganiu niekorzystnym zjawiskom<sup>197</sup>.

Szczególną rolę należy przypisać funkcji informacyjnej kontroli. Jak wskazuje E. Knosala, „kontrola w systemie działania administracji (programowanie, wykonanie i kontrola) spełnia funkcję **informatora zwrotnego**, meldując planiście i wykonawcy o koniecznych modyfikacjach bądź programu, bądź jego wykonania (np. ustawowy nakaz monitorowania nowych instytucji prawnych)”. Autor ten stwierdza również, iż „**rdzeniem systemu kontrolnego jest mechanizm informacyjny**. Powinien on by tak skonstruowany, by zapewniał dopływ informacji, które umożliwią porównanie stanu istniejącego ze stanem postulowanym”<sup>198</sup>. Odnosząc te spostrzeżenia do zagadnienia modelowego systemu zadań publicznych, można przyjąć, iż pomiędzy skutecznością realizowanych przez administrację publiczną zadań kontrolnych a jakością wykonywanych przez nią zadań analitycznych występuje istotne powiązanie. Wynika to z faktu, iż rezultaty odpowiednio ukierunkowanych działań kontrolnych stanowią dla administracji wiarygodne źródło informacji (co szczególnie

---

<sup>196</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 21-22.

<sup>197</sup> A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 213-214 – podaję za A. Pakuła (w:) A. Chrisidu-Budnik (red.), J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 463-464.

<sup>198</sup> E. Knosala, *Zarys...*, s. 176-177.

istotne w kontekście trudności w dostępie do rzetelnych danych mogących stanowić podstawę do kreowania oraz realizowania polityk publicznych).

Jak wskazuje J. Boć, w przypadku kontroli wykonywanej na gruncie prawa administracyjnego, administracja publiczna odgrywa podwójną rolę, tj. co do zasady jest zarówno podmiotem kontrolowanym, jak i kontrolującym<sup>199</sup>. W literaturze prawa administracyjnego zagadnienie kontroli analizowane jest głównie w kontekście kontroli wykonywanej względem administracji publicznej. Stąd też, wypracowane w doktrynie różnorodne koncepcje klasyfikowania kontroli dotyczą w przeważającej mierze tej właśnie perspektywy kontrolnej. Niezależnie od tego, można uznać, iż kontrolą wykonywaną przez rozumiany szeroko organ administracyjny (celowo pomijam w tym kontekście kontrolę sądową) rządzą tożsame zasady, niezależnie od tego, czy kontrolą objęty jest inny organ, czy też jest ona ukierunkowana na podmiot ulokowany poza administracją. Stąd, bazując na zaproponowanej przez J. Jagielskiego klasyfikacji kontroli administracji<sup>200</sup>, za uzasadniony uznaję podział kontroli administracyjnej na:

- 1) kontrolę **kompleksową (generalną)** oraz kontrolę **problemową (odcinkową)** – jak wskazuje J. Jagielski, kontrola kompleksowa prowadzona jest w stosunku do całokształtu działalności podmiotu kontrolowanego, natomiast kontrolę problemową cechuje ukierunkowanie na pewien wycinek tejże działalności,
- 2) kontrolę **bezpośrednią (kontrolę „na miejscu”)** oraz kontrolę **pośrednią** – wyróżnione typy kontroli różnicuje sposób fizycznego prowadzenia czynności kontrolnych; w przypadku kontroli bezpośredniej, kontrola prowadzona jest w oparciu o takie instrumenty jak wizja lokalna, inspekcja czy wizytacja<sup>201</sup>; z kolei w przypadku kontroli pośredniej, podmiot kontrolujący bazuje w głównej mierze na dokumentacji dotyczącej podmiotu kontrolowanego, w tym np. na przekazanych przez ten podmiot sprawozdaniach,
- 3) kontrolę **planową** oraz kontrolę **doraźną** – kontrola planowa prowadzona jest w oparciu o opracowany harmonogram, budowany zasadniczo w oparciu o stosowną metodykę uwzględniającą prawdopodobieństwo występowania określonych naruszeń czy nieprawidłowości; kontrola doraźna ma natomiast charakter interwencyjny i dotyczy przypadków, w których wystąpienie naruszenia zostało już uprawdopodobnione,
- 4) kontrolę **wstępną (ex-ante)**, kontrolę **faktyczną** oraz kontrolę **następną (ex-post)** – kontrola *ex-ante* stanowi instrument służący określeniu, czy założenia planowanych do podjęcia działań podmiotu kontrolowanego są zgodne z obowiązującymi w danym zakresie wymogami i czy zachodzi potrzeba modyfikacji tychże założeń; kontrola faktyczna wykonywana jest na etapie prowadzenia działań przez podmiot kontrolowany

---

<sup>199</sup> J. Boć, *Kontrola...*, s. 376.

<sup>200</sup> J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 51-54.

<sup>201</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005, s. 406-407.

i służy wskazywaniu obszarów, w których realizowane działania prowadzą do naruszeń lub nieprawidłowości; z kolei kontrola *ex-post* służy ocenie, czy działania zrealizowane przez podmiot kontrolowany odpowiadają uprzednio poczynionym założonym, obowiązującym normom oraz innym specyficznym wymogom ich dotyczącym,

- 5) kontrolę **z urzędu** oraz kontrolę **na wniosek** – wskazane rodzaje kontroli różnicuje sposób ich inicjowania; w przypadku kontroli z urzędu, podmiot kontrolujący decyduje o podjęciu kontroli bez konieczności interakcji z podmiotami zewnętrznymi (co równocześnie nie wyklucza sugestii do dokonania kontroli ze strony samego kontrolowanego lub podmiotu trzeciego); w przypadku kontroli podejmowanej na wniosek, interakcja z podmiotem zewnętrznym jest warunkiem *sine qua non* do podjęcia kontroli.

Różnorodność typologiczna działań kontrolnych pozwala stwierdzić, iż procesy efektywnego planowania oraz prowadzenia administracyjnych działań kontrolnych mają charakter czynności zarządczych o wysokim stopniu złożoności. Ponadto, jak wskazuje J. Jagielski, efektywność kontroli może być oceniana z wielu punktów widzenia, w tym z perspektywy relacji pomiędzy generowanymi przez nią kosztami a uzyskiwanymi rezultatami<sup>202</sup>. Kwestia ta stanowi przedmiot zainteresowania autorów badających zagadnienie tzw. intensywności kontroli. W ujęciu E. Knosali, kontrola o optymalnym stopniu intensywności nie powinna prowadzić do przekroczenia uzyskiwanych z niej korzyści przez poniesione koszty, przy czym w tym kontekście należy w odpowiedni sposób brać pod uwagę również korzyści niepieniężne, takie jak umacnianie praworządności w społeczeństwie<sup>203</sup>.

### 3.3.2.6 Wnioski

Powyższe ujęcie systemu zadań publicznych, wywiedzione z funkcji zarządzania, opiera się na założeniu, iż w celu tworzenia prawnych warunków sprawności funkcjonowania administracji publicznej, konieczne jest zapewnienie:

- a) **kompletności instrumentarium oddziaływania administracyjnego** – oznacza to, iż regulacja administracyjna powinna uwzględniać implikacje wynikające z prawideł zarządzania dziedzinami, w obrębie których działa administracja i w związku z tym umocowywać ją do działania we wszystkich obszarach, w których jej aktywność jest wymagana do prawidłowego wypełniania postawionych przed nią celów (w oparciu o zaprezentowane powyżej osiągnięcia dorobku teorii zarządzania oraz nauk o administracji, postulując przyjęcie, iż obszarami tymi są co najmniej zadania analityczne, organizatorskie, kierunkujące oraz kontrolne),

<sup>202</sup> J. Jagielski, Kontrola..., s. 81-84.

<sup>203</sup> E. Knosala, Zarys..., s. 182.

b) **logicznego powiązania elementów instrumentarium oddziaływania administracyjnego** – zagadnienie to oparte jest na spostrzeżeniu, iż pomiędzy zadaniami analitycznymi, organizatorskimi, kierującymi oraz kontrolnymi zachodzi nierozzerwalny związek merytoryczny, tj. co do zasady efekty jednych stanowią podstawę do wykonywania drugich; przemawia to za dbałością prawodawcy o unikanie kreowania tzw. „ślepych uliczek”, tj. przypadków, w których nieadekwatne uformowanie jednego typu zadań uniemożliwia prawidłową realizację kolejnych (np. w przypadku budowania mechanizmów kontrolnych nieadekwatnych do gromadzenia informacji niezbędnych dla potrzeb realizacji zadań analitycznych lub zobowiązania administracji do wykonywania analiz irrelewantnych z punktu widzenia przedmiotu realizowanych działań kierujących).

Koncepcja **systemu zadań publicznych**, tj. proponowana metodologia budowy **kompletnego i logicznie powiązanego konglomeratu zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną, składającego się co najmniej z zadań analitycznych, organizatorskich, kierujących oraz kontrolnych**, nie zakłada zdjęcia z administracji odpowiedzialności w zakresie aktywnego poszukiwania technik zapewniających jak najpełniejsze wdrożenie polityk publicznych przewidzianych prawem administracyjnym. Z uwagi bowiem na zmienne uwarunkowania (jak choćby potrzeba ograniczenia wydatków lub zmiany kadrowe), administracja obowiązana jest na bieżąco rewidować przyjmowane uprzednio rozwiązania dotyczące wypełnianych zadań i dostosowywać je do tychże uwarunkowań. Koncepcja systemu zadań publicznych stanowi jednocześnie głos w toczonej w doktrynie dyskusji na temat sposobu zaradzenia dostrzegalnemu kryzysowi jakości prawa administracyjnego<sup>204</sup>. Można bowiem przyjąć, iż brak jasnych standardów w zakresie sposobu kreowania zadań publicznych wykonywanych przez administrację przyczynia się do występowania niekorzystnych zjawisk, determinujących niską ocenę regulacji prawnych w obrębie polityk publicznych.

### 3.3.3 Inne systemowe ujęcia zadań publicznych

Mimo iż przedstawiona powyżej koncepcja systemu zadań publicznych nie znajduje bezpośredniego odpowiednika w doktrynie prawa administracyjnego, idea systemowego grupowania zadań publicznych z uwagi na ich charakterystykę funkcjonuje w pewnej odmianie w dotychczasowym piśmiennictwie. Płaszczyzną dla tego typu rozważań były do tej

---

<sup>204</sup> D. Kijowski (red.), A. Mikuć, A. Suławko-Karetko, Jakość prawa administracyjnego. Tom I, Warszawa 2012, D. Kijowski, P. J. Suwaj (red.), Inflacja prawa administracyjnego. Tom II, A. Doliwa, S. Prutis (red.), D. Kijowski, P. J. Suwaj, Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne. Tom III, Warszawa 2012, M. Stahl, Z. Duniewska, Legislacja administracyjna, Warszawa 2012, M. Matczak, T. Zalasieński, Wyciąg z raportu dotyczącego koniecznych zmian procesu konsultacji publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz modelowej procedury konsultacji publicznych, Warszawa 2011 r.



pory zwłaszcza zadania administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska. Przeglądu stanowisk doktryny w zakresie typologii tychże zadań dokonała A. Barczak<sup>205</sup>. Wśród przywołanych przez tę autorkę poglądów wskazać należy zwłaszcza na koncepcje L. Jastrzębskiego oraz M. Górskiego. L. Jastrzębski, posługując się kryterium skutków prawnych wywoływanych przez środowiskowe formy działania, wyszczególnił:

- 1) środki prewencyjne,
- 2) środki finansowe,
- 3) środki restrykcyjne<sup>206</sup>.

Z kolei w ujęciu M. Górskiego, zadania środowiskowe administracji publicznej podzielić można na:

- 1) zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym (kreatywne, organizatorskie),
- 2) zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym,
- 3) zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym<sup>207</sup>.

Jak wskazuje A. Barczak, propozycja typologii zadań autorstwa M. Górskiego posiada szczególne walory porządkujące, zwłaszcza w kontekście daleko idącego rozproszenia regulacji prawnośrodowiskowej. Jak podkreśla autorka, pomiędzy wskazanymi kategoriami zadań nie sposób niekiedy wyznaczyć jednoznacznej granicy, z uwagi na fakt, iż ich zakresy merytoryczne przeplatają się między sobą. Jest to jednakże zgodne z charakterystyką funkcjonowania administracji publicznej, która uczestnicząc w złożonych procesach społeczno-gospodarczych, nierzadko ogrywa jednocześnie więcej niż jedną rolę, np. jako uczestnik obrotu, regulator, czy też podmiot podlegający kontroli.

---

<sup>205</sup> A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 46-50.

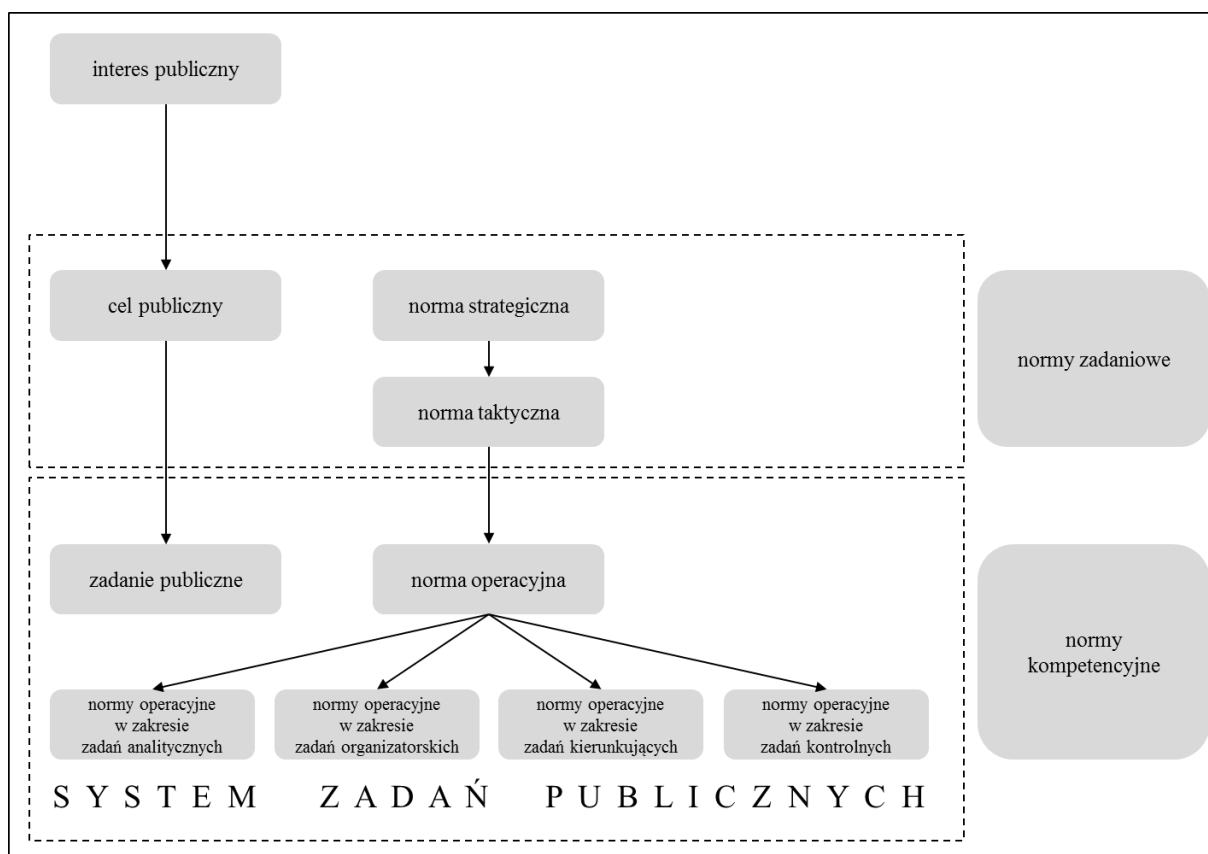
<sup>206</sup> L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1990, s. 63 i n. – podaję za A. Barczak, *Zadania...*, s. 47.

<sup>207</sup> M. Górski, *Prawo ochrony środowiska* (w:) M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2002, s. 241 i n. – podaję za A. Barczak, *Zadania...*, s. 49.

#### 4. Podsumowanie

W ramach niniejszej części pracy scharakteryzowana została siatka terminologiczna niezbędna do prawidłowej interpretacji stosowanej w dalszych częściach **triady pojęciowej „interes publiczny – cel publiczny – zadanie publiczne”**. Zarysowano również koncepcję sposobu pojmowania związku między tymi terminami. Wreszcie, sformułowano propozycję wyróżnienia terminologicznego szczególnych typów norm na potrzeby interpretacji roli norm zadaniowej oraz kompetencyjnej (**norma strategiczna, norma taktyczna, norma operacyjna**) oraz przedstawiono koncepcję tzw. modelowego **systemu zadań publicznych**, określającego typologię norm operacyjnych (tj. norm określających zadania publiczne realizowane przez administrację publiczną) w oparciu o przyjęte w literaturze funkcje zarządzania. Ujęcie ideowe omówionych zagadnień przedstawia poniższy schemat.

**Rysunek 3 System zadań publicznych**



*Źródło: opracowanie własne.*

Rozważania prowadzone w ramach niniejszej części pracy skoncentrowane zostały wokół wpływu interesu publicznego na regulacje administracyjnoprawne. Wysznuo wniosek, iż wpływ ten powinien być zasadniczy, jeżeli dana regulowana prawem polityka publiczna ma przystawać do rzeczywistych potrzeb społecznych. Warto w tym miejscu nawiązać do przywoływanej już myśli E. Schmidta-Aßmanna, który wskazał, iż swoistą pułapką dla

prawodawcy administracyjnego jest odwoływanie się do pojęcia „dobrze rozumianego interesu”, o ile nie zostaną zapewnione odpowiednie warunki (w tym instytucjonalne) do określenia rzeczywistych interesów przez samych ich nosicieli. Jak podkreślił on, „każde immanentne ograniczenie, które pojęcie interesu definicyjnie z góry wiąże z «dobrze rozumianym interesem», zbyt wcześnie powoduje normatywne wartościowanie i tym samym równocześnie w jednej chwili wprowadza do gry zewnętrzną kompetencję wartościowania, podczas gdy interes dopiero w ogóle chce się uzewnętrznić”<sup>208</sup>. Należy przy tym dodać, iż nawet wyjątkowo precyzyjna identyfikacja interesu publicznego pozostaje bez istotnego znaczenia, jeżeli na jej bazie nie są formułowane adekwatne cele publiczne oraz pragmatyczne i efektywne modele funkcjonowania administracji, odpowiadające stwierdzonym potrzebom społecznym.

W kontekście powyższych konkluzji, jako szczególnie istotny wyłania się problem jakości funkcjonującego modelu tworzenia prawa, tj. zagadnienie, w jakim stopniu model ten umożliwi prawidłowe identyfikowanie rzeczywistych potrzeb społecznych oraz budowanie odpowiedniego z punktu widzenia tych potrzeb instrumentarium administracyjnego.

Aby podjąć próbę oceny jakości funkcjonującego obecnie modelu tworzenia prawa, należy w pierwszej kolejności przywołać wyszczególnione w literaturze modele legislacji. Zagadnienie to analizował m.in. W. Staśkiewicz, który wskazał, iż co do zasady koncepcje tworzenia prawa podzielić można na woluntarystyczne oraz negocjacyjne<sup>209</sup>. W ramach koncepcji woluntarystycznych podkreślana jest władcza rola odpowiednich organów państwowych, upoważnionych do jednostronnego kształtowania norm prawnych, koncepcje negocjacyjne kładą zaś nacisk na konieczność samoograniczenia się władzy ustawodawczej poprzez ukształtowanie odpowiednich procedur legislacyjnych zapewniających „wpływ podmiotów prawa na treść tworzonych norm”<sup>210</sup> i zabezpieczających „możliwy consensus co do wartości”<sup>211</sup>. W. Staśkiewicz, przywołując koncepcję E. Kustry, wskazuje, iż w obrębie koncepcji negocjacyjnych możliwe jest wyszczególnienie modelu legalistycznego oraz społecznego. W ramach modelu legalistycznego, decentralizacji ulega faktyczna inicjatywa prawodawcza, zasady tworzenia prawa regulowane są przejrzystymi procedurami oraz zapewnione jest funkcjonowanie instytucjonalnych form wpływu społeczeństwa na treść prawa. Model społeczny zakłada natomiast zastąpienie regulacji opartych na przymusie

---

<sup>208</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne...*, s. 188.

<sup>209</sup> W. Staśkiewicz, *Stare i nowe modele legislacji* (w:) W. Staśkiewicz, T. Stawecki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie*, Warszawa 2010, s. 198.

<sup>210</sup> E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 13 – podaję za W. Staśkiewicz, *Stare i nowe...*, s. 198.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

publicznym regulacjami o charakterze zobowiązaniowym, tworzonymi w oparciu o zaawansowaną kooperację między podmiotami prawa<sup>212</sup>.

Odnosząc powyższe do polskiego modelu tworzenia prawa, warto przywołać sformułowany przez S. Wronkowską podział na dominujący w praktyce legislacyjnej model paternalistyczny (oparty na koncepcji woluntarystycznej) oraz – do pewnego stopnia fasadowy – model legalistyczny<sup>213</sup>. W opinii autorki, rozwiązania przyjęte w zakresie partycypacji społeczeństwa w tworzeniu regulacji prawnych nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i nie zapewniają autentycznego wpływu społecznego na treść prawa.

Poza zagadnieniem zakresu partycypacji podmiotów prawa w ramach procesu legislacyjnego, istotną kwestią analizowaną w odniesieniu do polskiej praktyki legislacyjnej jest stopień przejrzystości reguł tworzenia prawa oraz profesjonalizacji prawodawstwa. Szczególną rolę w tym zakresie pełnią okresowe audyty OECD<sup>214</sup>, poświęcone ocenie skuteczności wdrażania polityk publicznych przez Rzeczpospolitą Polską. W ramach audytów wykonanych na przestrzeni ostatnich lat wykazywano potrzebę istotnej przebudowy krajowego procesu legislacyjnego w kierunku większej efektywności regulacji prawnych oraz przeciwdziałania inflacji prawa. Konkluzje raportów OECD stały się inspiracją dla polityk rządowych poświęconych wzmocnieniu potencjału regulacyjnego, wśród których wymienić można:

- a) Program Reformy Regulacji 2006-2008,
- b) Program Reformy Regulacji „Lepsze Prawo” 2010-2011,
- c) Program „Lepsze Regulacje 2015”.

W ramach powyższych dokumentów znaczną uwagę poświęcono rosnącemu znaczeniu instrumentów analitycznych stosowanych w celu ewaluacji regulacji prawnych. Podkreślono m.in. rolę funkcjonującego w polskim systemie prawnym od 2001 r. instrumentu **oceny skutków regulacji (OSR)**<sup>215</sup>. W ramach Wytycznych do OSR, wydanych w 2006 r. przez Ministerstwo Gospodarki, sformułowano następującą charakterystykę tego instrumentu: „Ocena skutków regulacji (OSR) stanowi instrument, który pozwala na określenie konsekwencji wprowadzania regulacji. Należy przy tym podkreślić, że OSR przygotowywana jest w przypadku podjęcia decyzji o konieczności podjęcia działań interwencyjnych przez państwo i jest dokonywana przed opracowaniem projektu aktu prawnego. Nie należy jej identyfikować tylko i wyłącznie z oceną projektów aktów normatywnych. W rzeczywistości

---

<sup>212</sup> W. Staśkiewicz, *Stare i nowe...*, s. 198.

<sup>213</sup> S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, *Ius et Lex* 2005, nr 1, s. 198-200 – podaję za W. Staśkiewicz, *Stare i nowe...*, s. 199.

<sup>214</sup> Np. OECD Review of Regulatory Reform: Poland – From Transition to New Regulatory Challenges, 2002; Report on Regulatory Management Capacities in Poland, Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), 2006; Administrative Simplification in Poland – Making Policies Perform, 2011.

<sup>215</sup> Wymóg badania inicjowanych przez administrację rządową regulacji prawnych przy zastosowaniu metody OSR wprowadzony został uchwałą Nr 125 Rady Ministrów z dnia 4 września 2001 r. zmieniająca uchwałę — Regulamin pracy Rady Ministrów.

przeprowadzona OSR może wskazywać, że najlepszym rozwiązaniem danego problemu społeczno-gospodarczego są działania nie legislacyjne. OSR może stanowić ważny element w procesie stanowienia dobrej jakości prawa, gdyż pozwala na dostarczenie konkretnych merytorycznych argumentów za wprowadzeniem danej regulacji. W szczególności OSR może umożliwić uniknięcie wprowadzenia regulacji niepotrzebnych, zwiększenie skuteczności stanowionego prawa, ograniczenie obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorstw<sup>216</sup>.

W ramach powołanych Wytycznych, do kluczowych elementów procesu OSR zaliczono:

- a) identyfikację problemu,
- b) określenie celów regulacji,
- c) określenie alternatywnych opcji realizacji celów,
- d) przeprowadzenie konsultacji,
- e) analizę kosztów i korzyści opcji,
- f) określenie planu wdrażania,
- g) porównanie opcji i zarekomendowanie najlepszej z nich.

Pomimo zwiększającego się zainteresowania wskazaną metodą, nie przyczyniła się ona dotychczas do istotnej poprawy jakości regulacji polityk publicznych. W opinii W. Staśkiewicza, praktyka wskazuje na czysto dekoracyjny charakter OSR<sup>217</sup>. Warto w tym kontekście przytoczyć wyniki badań empirycznych przeprowadzonych przez R. Zubka, dotyczących oceny stosowania OSR przez administrację rządową w okresie IV kadencji Sejmu RP (2001-2005)<sup>218</sup>. Jak wskazuje autor, w analizowanym okresie instrument OSR został zastosowany względem 74 % rządowych projektów ustaw (162 na 220 ogółem). Poniższa tabela prezentuje zakres informacji zawieranych w ramach projektów, w stosunku do których zastosowano OSR.

**Tabela 5 Zakres informacji w ramach OSR**

Zakres informacji w ramach OSR	Liczba	%
Określenie celu regulacji	159/162	98
Analiza problemu	9/162	5
Określenie scenariusza bazowego	0/162	0
Określenie wariantów rozwiązań regulacyjnych	0/162	0

*Źródło: R. Zubek, Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*

Uwzględniając upływ czasu od okresu objętego badaniem oraz nie abstrahując od prowadzonych w ostatnich latach intensywnych prac nad zwiększeniem roli OSR w ramach

<sup>216</sup> Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR), Ministerstwo Gospodarki, 2006.

<sup>217</sup> W. Staśkiewicz, *Stare i nowe...*, s. 195.

<sup>218</sup> R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?* Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja ostateczna 26/01/2007), s. 4; <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12180262910.pdf>

rządowego procesu legislacyjnego, mimo wszystko nie sposób nie zgodzić się z dominującą negatywną oceną jakości stosowania tego instrumentu. Jednocześnie, konieczne jest uwzględnienie uwarunkowań prawnych oraz instytucjonalnych, które w praktyce oddziałują na skuteczność stosowania omawianego instrumentu. Uwarunkowania te zostały poddane analizie w ramach przygotowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości Koncepcji usprawnienia konsultacji publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz oceny skutków regulacji z dnia 26 lutego 2013 r.<sup>219</sup> Jak wskazano w powołanym dokumencie, obowiązująca regulacja w zakresie konsultowania oraz analizy skutków projektowanych aktów prawnych została w istotny sposób rozproszona oraz w przeważającej mierze ulokowana w ramach prawa wewnętrznego administracji rządowej, co czyni ją w pewnym stopniu regulacją „miękką”. Ponadto, wskazano, iż w ramach polskiego procesu legislacyjnego nie zapewniono dotychczas instytucjonalnych podstaw do szerokiego wykorzystania zewnętrznej wiedzy eksperckiej, pomocnej przy ewaluacji projektowanych polityk publicznych. W kontekście przedstawionych negatywnych uwarunkowań, w ramach powołanego dokumentu zaproponowano stworzenie kompleksowej regulacji ustawowej, podnoszącej do rangi prawa powszechnie obowiązującego zasady opracowywania projektów aktów prawnych oraz związanych z nimi analiz wspomagających jakość legislacji. Przedstawiono ponadto model udziału ciał eksperckich w procesie legislacyjnym, polegający m.in. na obowiązkowym poddawaniu opracowywanych OSR pod ocenę Rady ds. Lepszych Regulacji, wzorowanej na zagranicznych odpowiednikach, tj. *Nationaler Normenkontrollrat* (Niemcy), *Regulatory Policy Committee* (Wielka Brytania), *Adviescollege toetsing regeldruk* (Holandia), *Regelradet* (Szwecja) oraz *Komise pro hodnocení dopadů regulace* (Czechy).

Zaprezentowany w powołanym dokumencie projekt usprawnienia krajowego procesu legislacyjnego stanowi cenny wkład w toczoną od lat 90. debatę nad działaniami zmierzającymi do zwiększenia efektywności stanowionego prawa. Analizując rozwiązania zaproponowane w 2013 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzec można nawiązanie do niektórych godnych uwzględnienia praktyk legislacyjnych stosowanych przez Komisję Europejską, m.in. w zakresie standardów oceny skutków regulacji. Na poziomie Komisji Europejskiej zagadnienie zasad wykorzystywania OSR ujęto zostało w ramach Wytycznych w sprawie oceny skutków regulacji z dnia 15 stycznia 2009 r.<sup>220</sup> Dokument ten stanowi pogłębioną analizę sposobu skutecznego przeprowadzania oceny skutków regulacji, wyznaczając wysoki standard działań Komisji w tym zakresie. O istotnych oczekiwaniach względem OSR w ramach komisyjnego procesu legislacyjnego świadczyć może choćby przyjęte w Wytycznych założenie, iż etap przygotowywania analiz na potrzeby OSR

---

<sup>219</sup> [http://ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/foto/2013/proces-legislacyjny---konceptcja.pdf](http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/foto/2013/proces-legislacyjny---konceptcja.pdf)

<sup>220</sup> SEC(2009) 92; [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

powinien co do zasady być przeprowadzany w okresie 52 tygodni<sup>221</sup>. Dopiero w wyniku tak dogłębnej analizy przygotowywany jest raport z oceny skutków regulacji (*Impact Assessment report*), stanowiący w praktyce kilkudziesięcio- do kilkusetstronicowy dokument, który poddawany jest pod ocenę Rady ds. Oceny Skutków Regulacji (*Impact Assessment Board*). Rada zobowiązana jest do przeanalizowania raportu w terminie 4 tygodni oraz do wydania opinii o jego akceptacji lub potrzebie jego doszczegółowienia w oparciu o wytyczne określone w opinii. Co istotne, Rada pełni aktywną rolę w ramach procesu legislacyjnego, czego wyrazem są szczegółowe opinie dotyczące niezbędnych uzupełnień przekazanych jej raportów<sup>222</sup>.

Mimo istotnego rozwoju różnorodnych form wzmacniania potencjału legislacyjnego, nadal niedostatecznie dostrzeżone wydają się niektóre aspekty procesu prawodawczego, które powinny być brane pod uwagę w toku oceny jakości stanowionego prawa. W tym kontekście należy wskazać, iż przywoływana powyżej idea stosowania OSR koncentruje się niemal jedynie na promowanej przez OECD koncepcji ograniczania obciążeń administracyjnych dla gospodarki, co stanowi swego rodzaju zawężenie pola widzenia. Należy bowiem mieć na względzie, iż w dzisiejszych realiach problem obciążenia obywatela nadmierną regulacją prawną stanowi tylko jedną z perspektyw, z której dostrzegać można niską jakość lub nieadekwatność stanowionego prawa. Inną i jednocześnie niemniej ważną perspektywą jest perspektywa podmiotu administracyjnego, wykonującego ustanowione prawo. Jak już wskazywano, podmiot ten może być bądź wyposażony w niezbędne instrumentarium w celu wykonywania powierzonych mu zadań, bądź też faktycznie „ubezwłasnowolniony”, gdy zaprojektowane środki wykonawcze są nieskuteczne lub najzwyczajniej niemożliwe do zastosowania (np. z uwagi na ograniczenia wynikające z regulacji odrębnych, brak środków lub techniczną niewykonalność). Z tego względu, za uzasadnione uznaję włączenie do rozważań nad jakością stanowionego prawa wątku **analizy regulacji pod kątem wykonalności administracyjnej**. Dopiero bowiem równoczesne starania o jakość prawa z punktu widzenia podmiotu administrowanego oraz administrującego uznać można za wystarczające w kontekście poszukiwania efektywnych i stabilnych regulacji.

Z uwagi na powyższe, za uzasadnione uznaję docelowe włączenie w ramy procesu legislacyjnego specyficznego instrumentu ewaluacyjnego, bazującego na analizie projektowanej regulacji administracyjnej w oparciu o technikę analityczną zbliżoną do *case study*. Technika ta, o proponowanej nazwie **testu wykonalności aktu prawnego**, pozwalałaby na wczesną identyfikację oraz eliminowanie podstawowych niedoskonałości

---

<sup>221</sup> Wytyczne wskazują przy tym na korzyści płynące z pozyskiwania zewnętrznych analiz eksperckich, odwołując w tym zakresie do Komunikatu Komisji w sprawie pozyskiwania i korzystania z ekspertyz z dnia 11 grudnia 2002 r. (COM(2002) 713 final).

<sup>222</sup> Aktualne raporty OSR Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej wraz z wydanymi w ich zakresie opiniami Rady ds. Oceny Skutków Regulacji dostępne są pod adresem: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2016\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm)

w zakresie projektowanych zadań publicznych obciążających podmioty administrujące. W swoim założeniu, miałyby ona być swoistą symulacją zastosowania projektowanych zapisów analizowanego aktu prawnego, polegającą na odtworzeniu działań organu administracyjnego wymaganych zarówno do wdrożenia, jak i zastosowania wdrożonych instrumentów administracyjnych. Zadaniem podmiotu stosującego omawiany test (wspartego konsultacjami ze strony potencjalnych „użytkowników” regulacji) byłoby w szczególności zaproponowanie praktycznego sposobu zastosowania projektowanych norm operacyjnych, m.in. poprzez:

- a) formułowanie projektów konkretnych aktów powstających w toku postępowania administracyjnego (decyzji administracyjnych, postanowień), jeżeli regulacja będąca przedmiotem prac legislacyjnych przewiduje ich wydawanie,
- b) przedstawienie koncepcji obiegu danych w obrębie projektowanych zadań publicznych (określenie, na bazie jakiego zasobu analitycznego realizowane będą określone zadania),
- c) możliwie szczegółowe szacowanie kosztów wdrożenia oraz realizacji zadań publicznych z punktu widzenia administracji.

Co istotne, powyższe działania nie byłyby ukierunkowane na stworzenie jedynie słusznej, „autentycznej” wykładni projektowanych norm operacyjnych, lecz miałyby na celu możliwe skuteczne rozpoznawanie ewentualnych trudności wynikających ze stosowania pierwotnego brzmienia projektowanej regulacji i umożliwienie wprowadzenia niezbędnych poprawek już na etapie prac legislacyjnych (zmniejszając tym samym negatywne konsekwencje wynikające z weryfikacji jakości aktu prawnego „na żywym organizmie”, tj. w wyniku jego faktycznego wprowadzenia do porządku prawnego). Prowadziłoby to do zwiększenia wpływu praktycznych doświadczeń oraz znajomości specyficznych uwarunkowań administracyjnych na kształt projektowanych polityk publicznych. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, iż dotychczasowe formy konsultowania aktów prawnych z przedstawicielami praktyki administracyjnej okazały się niewystarczające i nieefektywne. Wydaje się, iż przyczyną nieskuteczności istniejących rozwiązań w tym zakresie może być właśnie brak możliwości praktycznego weryfikowania formułowanych przez administrację zastrzeżeń do projektowanych unormowań, ułatwiający prawodawcy dystansowanie się od ryzyk, które niesie za sobą tworzenie nieprecyzyjnych oraz niekonsekwentnych regulacji prawnych.



## C Z Ę Ś Ć I I

### 5. Realizacja zadań publicznych przez samorząd gminny

#### 5.1 Istota samorządu gminnego

##### 5.1.1 Wspólnota lokalna jako zjawisko społeczne

W celu scharakteryzowania wspólnoty lokalnej jako zjawiska obecnego w rzeczywistości społecznej, pomocne jest wyprowadzenie jej paradygmatu ze ściśle określonego nurtu myśli socjologicznej. Z tego względu, jako punkt wyjścia do dalszych rozważań obieram **teorię racjonalnego wyboru**, w ujęciu prezentowanym przez J.H. Turnera<sup>223</sup>.

Autor ten dostrzega korzenie socjologicznej teorii racjonalnego wyboru w rozważaniach Adama Smitha, ojca ekonomii klasycznej. Jak wskazuje Turner, „w teorii Smitha aktorzy zdefiniowani byli jako podmioty racjonalne, dążące do maksymalizacji użyteczności, czy też inaczej, korzyści. Idee utylitarystyczne doprowadziły Smitha do postawienia szeregu podstawowych pytań wyznaczających kierunek teorii socjologicznej XIX w.: Jakie siły mogą utrzymywać społeczeństwo jako jedną całość, w sytuacji gdy rynkowe prawa produkcji i konsumpcji wymagają od jednostek coraz większej specjalizacji? Co sprawia, że specjalizacja mimo wszystko nie prowadzi do rozpadu społeczeństwa jako wspólnoty? Adam Smith zaproponował następujące odpowiedzi: (1) prawa popytu i podaży obowiązujące na wolnych rynkach spełniać będą funkcję «niewidzialnej ręki porządku» (...); (2) wewnętrznie zróżnicowane społeczeństwa wygenerują system norm adekwatny do nowego ładu społecznego określonego przez reguły rynkowe. Do połowy XX w. socjologowie byli nieco sceptyczni wobec pierwszej zapowiedzi, zastanawiając się, w jaki sposób porządek społeczny miałby się rozwinąć wśród racjonalnych aktorów działających jedynie we własnym interesie (...). Druga odpowiedź – nacisk na normy moralne – była bardziej przekonująca, ale socjologowie wkrótce zapomnieli, że to Adam Smith pierwszy podkreślał wagę norm kulturowych jako istotnej siły, na której opiera się organizacja społeczna. W rezultacie do ponad połowy XX w. socjologowie byli dość krytycznie nastawieni do koncepcji utylitarystycznych. Skrótowno rzecz ujmując, zadawali oni następujące pytanie: W jaki sposób egoistyczni i maksymalizujący zasoby aktorzy mieliby stworzyć system norm moralnych i reguł kooperacji niezbędnych dla porządku społecznego? Ich odpowiedzią było stwierdzenie, że teorie utylitarystyczne nie są w stanie wyjaśnić powstania sił podtrzymujących współpracę scalającą społeczeństwo. Jednakże w połowie XX w. teorie wymiany stały się ważną częścią kanonu wiedzy socjologicznej (...). W każdym przypadku celem było zademonstrowanie, w jaki sposób nastawieni na nagrody czy też użyteczności aktorzy budują systemy społeczno-kulturowe. Teoretycy wymiany podjęli wyzwanie rzucone przez nieufnych wobec

---

<sup>223</sup> J.H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, Warszawa 2012, s. 348-349.

użyteczności aktora do wytworzenia przez niego więzi społecznych i kulturowych spajających członków społeczeństwa<sup>224</sup>. Jako głównych teoretyków tego nurtu socjologii Turner wskazuje M. Hechtera oraz J.S. Colemana.

Obaj uczeni, budując swoje koncepcje na fundamencie teorii racjonalnego wyboru, musieli mierzyć się ze sformułowanym przez M. Olsona tzw. dylematem pasażera na gapę (*free-rider problem*)<sup>225</sup>. Dylemat ten, szeroko analizowany w literaturze socjologicznej oraz ekonomicznej, rozumiany jest jako problem skłonności racjonalnych użytkowników dóbr publicznych<sup>226</sup> do korzystania z tychże dóbr bez uczestnictwa w generowanych przez nie kosztach. Jako przyczynę tej skłonności wskazuje się na charakterystykę takich dóbr, a więc ich niewykluczalność z konsumpcji (*non-excludability*) oraz nierywalizacyjny charakter tej konsumpcji (*non-rivalry*). Cechy te scharakteryzować można odwołując się do przykładu dobra publicznego w postaci oświetlenia drogowego. Dobro to ma niewątpliwie charakter niewykluczalny, ponieważ nie istnieją techniczne możliwości wykluczenia z jego użytkowania podmiotów, które znajdują się w jego zasięgu, a nie przyczyniły się do pokrycia jego kosztów. Przedmiotowe dobro jest również nierywalizacyjnie konsumowane, ponieważ „konsumpcja” światła emitowanego przez jego źródło nie ujmuje tego dobra innym użytkownikom. Z uwagi na zaprezentowane cechy dóbr publicznych, Olson wywodzi, iż racjonalny, użyteczny użytkownik nie będzie skłonny do uczestnictwa w kosztach tych dóbr, ponieważ będzie liczył na możliwość skorzystania z nich bez ponoszenia opłaty (jako że nie można mu ograniczyć ilości tych dóbr, a jednocześnie korzystanie z nich nie umniejsza ich ilości innym). Do dylematu tego odnoszą się sformułowane przez M. Hechtera, jak i J.S. Colemana **teorie solidarności grupowej**.

Teoria solidarności grupowej, wyrażona przez M. Hechtera w wydanym w 1987 r. dziele *Principles of Group Solidarity*, opiera się na założeniu, iż „grupy istnieją po to, aby dostarczać dobra, które mogą być wytworzone tylko dzięki działaniom zbiorowym”<sup>227</sup>. W ujęciu Hechtera, możliwość realizacji określonych zadań wyłącznie przy pomocy wysiłków grupowych buduje swoistą zależność jednostek wobec grupy. Zależność ta stanowi przyczynek do formułowania zobowiązań obciążających jednostki należące do grupy (np. obowiązek uczestnictwa w kosztach dobra publicznego). Jednakże dopiero możliwość sprawowania efektywnej kontroli społecznej, opartej na monitorowaniu i stosowanych sankcjach pozwala na przezwycięzenie problemu pasażera na gapę i zbudowanie solidarności

---

<sup>224</sup> Ibidem.

<sup>225</sup> M. Olson, Logika działania zbiorowego: dobra publiczne i teoria grup, Warszawa 2012.

<sup>226</sup> Pojęcie „dobra publicznego” nie odwołuje się w ramach dylematu pasażera na gapę do „publiczności” jako emanacji działalności struktur publicznych, lecz do publicznego (powszechnego) charakteru użytkowników tego dobra.

<sup>227</sup> J.H. Turner, Struktura..., s. 351.

grupowej. Hechter wyróżnia przy tym określone typy grup społecznych, charakteryzując naturalną skłonność uczestników poszczególnych grup do wdrażania instrumentów kontrolnych.

J.S. Coleman, wychodząc z przesłanek zbliżonych do M. Hechtera, istotnie rozwinął teorię racjonalnego wyboru w zakresie odpowiedzi na pytanie o względy decydujące o tym, iż grupy racjonalnych, utylitarystycznie działających jednostek godzą się na istnienie norm oraz sankcji służących ograniczaniu zjawiska „jazdy na gapę”. Według J.S. Colemana, kluczową rolę w tym względzie odgrywa świadomość negatywnych konsekwencji (*negative externalities*) wynikających z nasilenia się tego zjawiska. Właśnie w tej świadomości J.S. Coleman odnajduje źródło **popytu na efektywne normy** (*the demand for effective norms*) i **sankcje**<sup>228</sup>. W ten sposób tłumaczy on, w jaki sposób racjonalnie działający aktor może zgodzić się na istnienie określonych ograniczeń, odnajdując w nich ochronę pierwotnego celu grupowego wysiłku.

Istotną uwagę J.S. Coleman poświęca również systematyce sankcji funkcjonujących w obrębie grup społecznych. Wskazuje on, iż sankcje zasadniczo dzielą się na „zewnątrzne” oraz „wewnętrzne”. W ujęciu powołanego autora, sankcje „zewnątrzne” stanowią wynik działań aktorów posiadających określoną możliwość dyscyplinowania członków grupy. Do katalogu tychże sankcji zalicza on bardzo różnorodne typy działań, wskazując wręcz, iż w przypadku pewnego rodzaju grup wystarczającą sankcją będą plotki rozsiewane na temat tego, iż dany członek grupy nie przestrzega wyznaczonych reguł<sup>229</sup>. Z kolei jako sankcje „wewnętrzne”, J.S. Coleman określa wewnętrzne poczucie niewłaściwości własnego działania, wynikające z internalizacji norm ustanowionych przez grupę<sup>230</sup>. Przywołanej systematyce sankcji towarzyszy konstatacja jej autora, iż wdrażanie – szeroko przezeń scharakteryzowanych<sup>231</sup> – procesów internalizacji będzie w wybranych przypadkach efektywniejsze kosztowo od implementowania rozbudowanego aparatu sankcjonowania „zewnątrznego”<sup>232</sup>.

Nawiązując w tym miejscu ponownie do teorii M. Hechtera, należy przywołać jego pogląd o „punkcie krytycznym”, w którym kontrola nieformalna, prowadzona samodzielnie przez członków danej grupy, przestaje być wystarczająca dla efektywności sankcjonowania. Od punktu tego wyznacza on pole dla kontroli instytucjonalnej (profesjonalnej)<sup>233</sup>.

Wyjątkowo bogatą bazę empiryczną mogącą służyć weryfikacji teorii powołanych autorów stanowią badania prowadzone przez laureatkę Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii –

---

<sup>228</sup> J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge (Massachusetts) 1990, s. 241-259.

<sup>229</sup> *Ibidem*, s. 286.

<sup>230</sup> *Ibidem*, s. 289.

<sup>231</sup> *Ibidem*, s. 515-527.

<sup>232</sup> *Ibidem*, s. 293-299.

<sup>233</sup> J.H. Turner, *Struktura...*, s. 356-358.

E. Ostrom. Zasadniczą część swojej kariery naukowej poświęciła ona analizie praktycznych zasad funkcjonowania samorządnych grup społecznych zarządzających tzw. dobrami puli wspólnej (*common pool resources*, CPR). W ramach fundamentalnego dzieła *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions* scharakteryzowała ona CPR jako system zasobów (naturalnych lub wytworzonych przez człowieka), w przypadku którego – z uwagi na jego właściwości – szczególnie kosztowne byłoby wykluczenie poszczególnych jednostek z jego użytkowania<sup>234</sup>. Jako typowe przykłady CPR podaje się pastwiska górskie oraz zbiorniki wodne dla celów irygacji. Wspólną cechą CPR jest ryzyko wyczerpania (lub zniszczenia) ich zasobów w przypadku nadmiernej eksploatacji (np. nadmierny połów ryb, prowadzący do nieodwracalnego zaburzenia procesu samoodtwarzania się łowiska przybrzeżnego).

Zaletą badań E. Ostrom jest objęcie analizą wielu zróżnicowanych rodzajów CPR, funkcjonujących na całym świecie, w polu oddziaływania różnorodnych kultur (m.in. w Szwajcarii, Kanadzie, Turcji, Japonii, na Filipinach). Co również istotne, badane systemy zasobów przeanalizowane zostały nie tylko z punktu widzenia stanu obecnego, lecz również w perspektywie historycznej. Obserwacje autorki skłaniają do wniosku o wysokiej stabilności zasadniczych metod współdziałania użytkowników CPR, biorąc pod uwagę fakt, iż niektóre z analizowanych przez nią systemów zasobów zarządzane są według względnie tożsamyh zasad od blisko tysiąca lat.

Odwoływanie się do zagadnienia CPR w toku wywodu służącego scharakteryzowaniu wspólnot lokalnych jest o tyle uzasadnione, iż systemy te doskonale obrazują mechanizmy samorządności grup społecznych funkcjonujących na określonym terytorium (związanym bezpośrednio z dostępnością wspólnie zarządzanych zasobów).

Jako punkt wyjścia do analizy CPR, autorka stawia tezę o niedoskonałości powszechnego wśród teoretyków dychotomicznego podziału metod zarządzania zasobami wspólnymi wymagającymi ochrony przez nadmierną eksploatacją na metody:

- 1) zarządzania centralnego („Lewiatan jako «jedyne» sposób”),
- 2) prywatyzacji rozumianej jako nabycie przez konkretne jednostki uprawnień do korzystania z zasobów („prywatyzacja jako «jedyne» sposób”)<sup>235</sup>.

Jako alternatywne rozwiązanie przedstawia ona kooperację wspólnoty według ustanowionych przez tę grupę reguł korzystania z zasobów, bez jednoczesnego angażowania w ten proces

---

<sup>234</sup> E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Warszawa 2013, s. 40.

<sup>235</sup> *Ibidem*, s. 12-20.

instytucji administracyjnych oraz bez dokonywania przekształceń własnościowych w obrębie zasobów (tj. utrzymywanie ich jako wspólnych w znaczeniu publicznej dostępności)<sup>236</sup>.

Wśród licznych powołanych przez autorkę przykładów sposobu funkcjonowania wspólnot zarządzających CPR wskazać można wspólnotę rolników walenckich, samorządnie organizujących system irygacji tzw. *huertas* (sadów):

„W dniu 29 maja 1435 r. (...), 84 użytkowników kanałów nawadniających Benacher i Faitanar w Walencji zebrało się w klasztorze Św. Franciszka, aby sporządzić i zaaprobować formalne przepisy. W przepisach tych wyszczególniono, kto ma prawa do wody z kanałów, jak się będzie dzielić wodę w dobrych i gorszych latach, jaki będzie rozkład odpowiedzialności za konserwację kanałów, jakich urzędników [*prywatnych* – G.S.] i w jaki sposób będzie się wybierać oraz jakie kary będą nakładane na każdego, kto naruszy którykolwiek z przepisów. Same te kanały, jak wiele innych w regionie, zbudowano nawet w jeszcze dawniejszych czasach. Wiele reguł dotyczących rozprowadzania wody z kanałów irygacyjnych już się dobrze utrwaliło w przyjętych zwyczajach. Walencję przejęto spod władania muzułmanów w 1238 r., dwa stulecia przed spotkaniem w sprawie kanałów nawadniających Benacher i Faitanar. Niektóre reguły przeniesione do praktyki średniowiecznej i nowoczesnej powstały jeszcze przed rekonkwistą. Tak więc przez 550 lat, a prawdopodobnie przez prawie 1000 lat, rolnicy stale spotykali się z tymi, którzy wspólnie z nimi korzystali z tych samych kanałów, w celu określenia i kontrolowania reguł, jakie stosowali, wybierania urzędników oraz ustalania kar i ocen. (...)

Wszystkie podstawowe reguły przydzielania wody zależą od decyzji podejmowanych przez urzędników społeczności korzystającej z nawadniania przy uwzględnieniu trzech warunków środowiska: obfitości wody, sezonowego obniżenia się jej poziomu i nadzwyczajnej suszy. W latach, w których stwierdza się obfitość wody – co zdarza się stosunkowo rzadko – rolnikom pozwala się na pobieranie takich ilości wody, jaka im jest potrzeba, ilekroć jest jej dosyć w kanale obsługującym ich ziemię.

Najczęściej występującym warunkiem, w jakim funkcjonuje kanał, jest sezonowy niski poziom wody. W takich przypadkach wodę rozdziela się między poszczególnych rolników za pomocą skomplikowanego systemu hydraulicznego opartego na specjalnych regułach. Każdy kanał rozdzielający wodę ma miejsce w schemacie rotacji w powiązaniu z innymi kanałami. Każde gospodarstwo nad kanałem rozprowadzającym otrzymuje wodę rotacyjnie, w ustalonym porządku: od początkowej części kanału do kulminacji w jego końcowej części. (...)

---

<sup>236</sup> Ibidem, s. 20-32.

W okresach nadzwyczajnej suszy procedury te są modyfikowane, tak aby gospodarstwa, których uprawy najbardziej potrzebują wody, miały pierwszeństwo przed tymi, którym woda jest mniej potrzebna. Kiedy zaczyna się okres suszy, od samych rolników oczekuje się, że będą używać wody tylko do upraw najbardziej jej potrzebujących, aby skrócić kolejki i pozwolić innym rolnikom na otrzymywanie jej skąpych zasobów. (...)

Stosowany w *huertas* poziom **monitorowania** jest bardzo wysoki. W środowisku, w którym wciąż zagraża niedobór wody i innego rodzaju ryzyko, często pojawiają się pokusy pobierania wody poza kolejką lub pozyskiwania jej w jakiś nielegalny sposób. Kiedy nadchodzi czas, w którym rolnikowi przypada jego kolejna w pozyskiwaniu wody, będzie się starał jak najbardziej zbliżyć swój obszar upraw do kanału, aby się przygotować na otwarcie swojej własnej zastawki w momencie przyplłynięcia wody; jeżeli się nie przygotowuje, zupełnie wypada z kolejki i musi czekać na kolejną rundę. Podczas oczekiwania stosunkowo łatwo jest mu obserwować, co robią rolnicy przed nim oraz jeźdźcy pilnujący rowów, którym płaci<sup>237</sup>.

Powyższy obszerny cytat służy egzemplifikacji teorii racjonalnego wyboru „w działaniu” (*in action*). Praca E. Ostrom obfituje w przykłady skutecznego, oddolnego budowania struktur współpracy, monitorowania oraz nakładania sankcji bezpośrednio przez jednostki korzystające z określonego dobra publicznego. Niezależnie od czynionych przez autorkę zastrzeżeń, iż jej – bez mała czterdziestoletnie – studia empiryczne nad sposobem funkcjonowania tego typu wspólnot stanowiąc powinny wyłącznie przyczynk do wypracowania ogólniejszej teorii kolektywnego działania, wskazuje ona, iż obserwowane przykłady pozwalają wysnuwać wnioski o tym, że nawet w przypadku skomplikowanych procesów współzależności użytkowników dobra publicznego oraz obiektywnej trudności technicznej dotyczącej zarządzania zasobem, wspólnoty CPR (w każdym przypadku stanowiące ściśle wspólnoty lokalne) posiadają zaskakującą zdolność do efektywnej samoorganizacji. Powołuje ona również przykłady, w których rzekome „wzmocnienie instytucjonalne” zarządzania zasobem poprzez zastąpienie lokalnych, zwyczajowych reguł prawem powszechnie obowiązującym prowadziło do faktycznego pogorszenia jakości zasobu i jego dostępności. W tym zakresie wskazać można na przykład przybrzeżnych łowisk w kanadyjskiej Nowej Szkocji. E. Ostrom opisuje proces, w ramach którego rząd kanadyjski, mając na celu ochronę łowisk na pełnym morzu przez nadmierną eksploatacją ze strony rybaków zagranicznych, postanowił o objęciu regulacją prawa powszechnie obowiązującego również łowisk przybrzeżnych, eksploatowanych dotychczas według reguł zwyczajowych przez lokalnych rybaków. Jak wskazuje E. Ostrom:

„Wiele początkowych posunięć rządu wiązało się ze staraniami o licencjonowanie statków rybackich, a także wielu różnych działań w dziedzinie rybołówstwa. Biorąc pod uwagę fakt,

---

<sup>237</sup> Ibidem, s. 95-102.

że wielu różnych rybaków pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze czasu obawiało się, iż licencjonowanie to tylko próba zmniejszenia łącznej liczby rybaków w tej gałęzi, wiele osób, które nie uprawiały tego zawodu, zdobywało komercyjne licencje rybackie. Chciały uzyskać pewność, że gdyby później ograniczono liczbę licencji, one już by je miały. Ponadto przy różnorodności stosowanych technik przez rybaków z Port Lamerton natychmiastową reakcją rybaków w tej społeczności było zdobywanie licencji na techniki, których nie stosowali, na wypadek, gdyby mogli potrzebować ich w przyszłości. Podobnie postępowano w innych regionach. Jak informował Parzival Copes (...), liczba rybaków zarejestrowanych w Nowej Fundlandii wzrosła z 15 351 w 1974 r. do 35 080 w 1980 r. i szacował, że osób faktycznie łowiących ryby było tylko 21 297.

Dzięki znaczeniu takich «obronnych» praktyk licencyjnych do Port Lamerton wracali rybacy, którzy nie uzyskali licencji na rozstawianie sieci skrzelowych do łowienia śledzi potrzebnych jako przynęta. Kiedy potem urzędnicy federalni bez uprzedzenia zamrozili liczbę dostępnych licencji i zagrozili karaniem tych, którzy nielegalnie używali sieci skrzelowych, w społeczności wybuch konflikt. (...)

Wzdłuż całego wybrzeża zwoływano zebrania protestacyjne, co skłoniło urzędników federalnych do wstrzymywania się dość długo z pozwoleniem rybakom na uzyskiwanie licencji na połów śledzi, niezależnie od tego, czy zamierzali je sprzedawać, czy nie. Doświadczenie to wzmocniły u miejscowych odczucia, że urzędnicy federalni będą skłonni działać arbitralnie, bez konsultacji, i opracowywać reguły niedostosowane dobrze do lokalnych warunków.

«A co oni wiedzą o tym, co my robimy? Urzędnicy federalni czasami tylko się tu pojawiają. Skąd mogą wiedzieć, co jest dla nas najlepsze? Łowimy tutaj ryby od wielu lat i wiemy, co jest najlepsze dla naszego terenu. Wiemy, co może wytrzymać» [A. Davis, Property Rights and Access Management in the Small-Boat Fishery: A Case Study from Southwest Nova Scotia, w: Atlantic Fisheries and Coastal Communities: Fisheries Decision-Making Case Studies, Halifax 1984, s. 156].

Polityka w Kanadzie polega na opracowaniu **jednego standardowego zestawu regulacji** dla całego wybrzeża, a nie na poszukiwaniu sposobów umacniania **lokalnie rozwijanych systemów reguł**, co zapewniałoby stałe kontrolowanie wzorców dostępu i użytkowania na tych terytoriach, gdzie już opracowano **efektywne systemy reguł dostosowane do miejscowych warunków środowiskowych i technicznych**<sup>238</sup>.

Konkluzje płynące z zaprezentowanego przykładu można zgeneralizować poprzez ostrożne wysnucie wniosku, iż – zgodnie z intuicjami M. Hechtera – w funkcjonowaniu grup

---

<sup>238</sup> Ibidem, s. 249-250.

społecznych rzeczywiście dostrzegalny jest punkt ich rozwoju (a zapewne i rozrostu<sup>239</sup>), do którego samorządność *sensu stricto*, a więc zarządzanie działaniami grupy bezpośrednio przez zainteresowaną społeczność jest **efektywniejsze** od zarządzania nią siłami zewnętrznymi w stosunku do niej.

Sumaryczne wnioski z dotychczasowych rozważań pozwalają przejść do próby określenia charakterystyki wspólnot lokalnych jako zjawiska społecznego. Wnioski te skłaniają do zaaprobowania definicji zaproponowanej przez L. Nelsona, Ch. Ramsey'a i C. Venera, stanowiącej, iż **wspólnota lokalna** może zostać określona jako „**strukturalizacja elementów i ich relacji celem rozwiązywania problemów, które muszą być lub mogą być rozwiązywane na danym lokalnym obszarze**”<sup>240</sup>. Splata się ona z teorią racjonalnego wyboru, jako że w centrum stawia ona „**zadaniowy**” charakter wspólnoty (skonkretyzowany cel, np. brak możliwości zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych skutkujący koniecznością wspólnego zorganizowania systemu drogowego) oraz odwołuje się do relacji między członkami wspólnoty (które to relacje można rozumieć, za J.S. Colemanem, jako efekt zaspokojenia popytu na efektywne normy i sankcje).

## 5.1.2 Pojęcie samorządu terytorialnego

### 5.1.2.1 Cechy samorządu terytorialnego

Powyższa podbudowa socjologiczna oraz ekonomiczna stanowi odpowiedni punkt wyjścia do podjęcia pogłębionych rozważań nad pojęciem **samorządu terytorialnego**. Przede wszystkim pozwala ona na rzeczowe odniesienie się do ugruntowanych w doktrynie poglądów na temat zasadniczych cech samorządu.

Podstawowym zagadnieniem, które należy poddać analizie jest dominujące w literaturze stanowisko, iż immamentną cechą samorządu terytorialnego jest stanowanie przezeń formy **zdecentralizowanej administracji publicznej**. Jak wskazuje P. Rączka, „istota decentralizacji wynika już z samego pojęcia. Wskazuje ono, że w procesie tym następuje przekazanie pewnych zadań, które **do tej pory leżały w kompetencji centrów, czyli Państwa**, na inne podmioty”<sup>241</sup>. Podobnie, według E. Ury, „samorząd terytorialny jest jedną z postaci administracji zdecentralizowanej. Jego istotą jest to, że stanowi część władzy publicznej, obejmuje mieszkańców i terytorium zakreślone granicami zasadniczego podziału terytorialnego państwa i wykonuje samodzielnie określony **zakres zadań publicznych, które przekazało mu państwo na mocy ustaw i które wykonywane były wcześniej przez**

<sup>239</sup> E. Ostrom z założenia koncentrowała swoje badania na CPR o skali użytkowników do 15 tysięcy.

<sup>240</sup> L. Nelson, Ch. Ramsey, C. Verner, *Community Structure and Change*, Nowy Jork 1960, s. 12, 24; podają za J. Turowskim, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Lublin 2000, s. 214.

<sup>241</sup> P. Rączka (w:) Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 24.



**administrację państwową**<sup>242</sup>. Również J. Boć, charakteryzując gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego wskazuje, iż gmina „załatwia w formach działania charakterystycznych dla państwa, korzystając z sankcji państwowej, **ustawowo sprecyzowany zakres zadań publicznych, należących uprzednio, na etapie „przedsamorządowym”, do administracji państwowej**”<sup>243</sup>. Istotność zagadnienia decentralizacji wynika również z aprobowanych w literaturze definicji samorządu terytorialnego autorstwa T. Rabskiej<sup>244</sup> i Z. Leońskiego<sup>245</sup>.

Nie kwestionując znaczenia wskazanego przez powyższych autorów zjawiska decentralizacji, polegającego na poszukiwaniu efektywności działania aparatu administracyjnego poprzez alokowanie niektórych zadań szczebla centralnego „bliżej” obywatela, nie sposób jednocześnie abstrahować od faktu, iż tak rozumiana **decentralizacja nie jest jedynym sposobem nabywania przez samorządy terytorialny jego zadań**. Równie istotny wydaje się bowiem „**prąd oddolny**”, a więc ciążenie ze strony wspólnot lokalnych o przejęcie przez administrację publiczną zadań realizowanych dotychczas przez te wspólnoty i objęcie ich instrumentarium administracyjnym, **wspomagającym w określonych przypadkach efektywność ich realizacji**. Zjawisko to wpisuje się we wspomniany pogląd M. Hechtera o istnieniu „punktu krytycznego”, po przekroczeniu którego samoorganizacja wspólnoty lokalnej nie może zapewnić skuteczności wykonywanych działań (co tyczy się – jak wydaje się – głównie zadań monitorowania i sankcjonowania zjawiska „jazdy na gapę”).

„Uchwycenie” tego zjawiska możliwe jest przez odwołanie się do praktycznego funkcjonowania wybranych wspólnot borykających się z koniecznością realizacji zadań o znacznym stopniu złożoności. W tym zakresie przykładowo wskazać należy na ugruntowany już w praktyce życia społecznego specyficzny podmiot lokalny, jakim jest **spółka wodna**. Stanowiła ona przedmiot zainteresowania doktryny – wśród opracowań odnoszących się do spółek wodnych należy podkreślić badania M. Zimmermanna<sup>246</sup> oraz R. Paczuskiego<sup>247</sup>. Zgodnie z obowiązującą obecnie regulacją prawa wodnego, „spółki wodne (...) są formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne i mają na celu zaspokajanie wskazanych ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami”<sup>248</sup>. Mogą być one tworzone w szczególności w celu:

- 1) zapewnienia wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody,

<sup>242</sup> E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2015, s. 191.

<sup>243</sup> J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2007, s. 193.

<sup>244</sup> T. Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji (w:) J. Starościak (red.), System prawa administracyjnego. Tom I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 349-350.

<sup>245</sup> Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2001, s. 6.

<sup>246</sup> M. Zimmermann, Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, nr 10, Prawo. Zeszyt czwarty. Zagadnienia prawa wodnego, Poznań 1957, s. 29-36.

<sup>247</sup> R. Paczusi, Spółki wodne – cele, zadania, prawne podstawy organizacji oraz perspektywy ich rozwoju w kontekście zachodzących zmian, Toruń 2006.

<sup>248</sup> Art. 164 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne.

- 2) ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków,
- 3) ochrony przed powodzią,
- 4) melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych,
- 5) wykorzystywania wody do celów przeciwpożarowych,
- 6) utrzymywania wód.

Do ich praktycznych zadań często należy wykonywanie zadań bieżącego utrzymania infrastruktury związanej z obiegiem wody (np. utrzymanie drożności rowów melioracyjnych). Ich działalność finansowana jest przede wszystkim w oparciu o obligatoryjne składki ponoszone przez członków tychże spółek. W ostatnich latach obserwowane jest zjawisko, które określam mianem „prądu oddolnego”, polegające na identyfikowaniu zmniejszającej się efektywności funkcjonowania spółek i oczekiwaniu ze strony tego środowiska większego zaangażowania administracji publicznej w ich działalność. Zjawisko to dobrze obrazuje fragment wystąpienia sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska S. Gawłowskiego podczas posiedzenia sejmowej Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 września 2012 r.:

„Właściciele nieruchomości nie dokonują wpłat na rzecz spółek wodnych. Ponieważ spółki wodne w systemie prawnym są organizacją prywatną, to nie ma możliwości windykacji należności na rzecz spółek.

Mamy taki oto stan, że urządzenia melioracyjne są bardzo zaniedbane. Poziom degradacji urządzeń w skali kraju postępuje i to w sposób naprawdę zatrważający. Jeśli dodatkowo nałożymy na to sytuację, związaną z rozbudową miast, miejscowości, osiedli i z przerywaniem instalacji melioracyjnych, to mamy ewidentny obraz kompletnych i kolosalnych zaniedbań. Szukamy rozwiązań, które pozwolą na to, żeby - tak jak oczekiwała tego Komisja - utrzymać dobrze funkcjonujące spółki wodne, ale jednak zbudować w sposób odpowiedzialny taki mechanizm, który pozwoli na to, żeby te urządzenia były utrzymane.

Doszliśmy do wniosku, że to ma **wymiar lokalny** - bo to nie jest kategoria krajowych czy regionalnych rozstrzygnięć, to są naprawdę lokalne rozstrzygnięcia; podtopienia, utrzymanie melioracji szczegółowych - to ma naprawdę wymiar lokalny. **I skoro na dzisiaj spółki wodne same mówią: lepiej byśmy sobie z tym radzili, ale nie możemy windykować, bo nie mamy uprawnień** - a właściwie starosta, który jest umocowany w systemie prawnym jako osoba, która sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem spółek, nie ma uprawnień do windykacji tych należności, to pomyśleliśmy sobie - **dobrze, skoro to jest wymiar lokalny, to przypisujemy to zadanie gminie. Bo ten wymiar planowania przestrzennego itd. jest właściwy do tego miejsca.**

Dzisiaj właściciel nieruchomości powinien ponosić koszty, związane z utrzymaniem – bo taki jest stan prawny od wielu, wielu lat, od dziesiątek lat. To nie jest coś nowego, to jest tylko i wyłącznie stan, z którym mamy do czynienia. A **skuteczną windykacją należności może się zająć organ podatkowy**. A skoro tym organem jest wójt, burmistrz, starosta, prezydent, minister - to jednak przypiszmy to wójtowi, burmistrzowi i zachowajmy spółki w taki sposób, jak te go oczekują i państwo jako Komisja, i środowisko.

Więc my żadnego nowego podatku, żadnego nowego instrumentu absolutnie nie wprowadzamy. Natomiast my wprowadzamy tylko takie możliwości prawne, które pozwolą na to, żeby **skuteczniej egzekwować** te wszystkie należności na rzecz utrzymania urządzeń melioracji szczegółowej, które tak naprawdę już dzisiaj i od dziesiątków lat *de facto* istnieją”.

Zaprezentowane powyżej oczekiwania spółek wodnych zaowocowały wprowadzeniem do projektu nowej ustawy – Prawo wodne (projekt z 2015 r.) przepisu art. 206 ust. 1, wskazującego, iż właściciele gruntów, na które urządzenia melioracji wodnych szczegółowe wywierałyby korzystny wpływ, byłiby obowiązani uiszczać stosowną opłatę na rzecz gminy. W ramach uzasadnienia do projektu wskazano, iż „zmniejszająca się efektywność działania spółek wodnych oraz problemy z egzekucją składek członkowskich mają negatywny wpływ na stan urządzeń melioracji wodnych szczegółowych utrzymywanych przez spółki wodne”. Jak wynika z powyższego, w ujęciu projektodawcy, wyposażenie gmin w zadanie egzekucji opłat związanych z funkcjonowaniem spółek wodnych skutkowałoby skuteczniejszym zaspokojeniem potrzeb podmiotów, na rzecz których działają tego rodzaju spółki. Ulokowanie zadań egzekucyjnych na szczeblu samorządowym umotywowano natomiast – w myśl stanowiska zaprezentowanego przez S. Gawłowskiego – z uwagi na ich „lokalny wymiar”.

Powyższe stanowi obrazowy przykład zjawiska stanowiącego – w moim przekonaniu – **przeciwagę dla klasycznie rozumianej decentralizacji**. Ze swojej istoty – decentralizacja powinna być rozpatrywana wyłącznie w kontekście zadań ściśle państwowych, „przesuwanych” z określonych względów na szczebel samorządowy. Dla wyniku uwzględnienia przez prawodawcę ciężenia wyżej wskazanego „prądu oddolnego” (tj. przypisania samorządowi terytorialnemu zadań w zakresie czynności dotąd wykonywanych przez jednostki lub za pomocą organizacji niesformalizowanych) konieczne wydaje się przypisanie odrębnego określenia.

Wśród określeń prawidłowo odzwierciedlających opisywane zjawisko wskazać należy inne pojęcie szeroko wykorzystywane na potrzeby opisywania cech samorządu terytorialnego. Pojęciem tym jest **subsydiarność**.

Zasada subsydiarności – inaczej pomocniczości (łac. *subsidium* – pomoc) – stanowi według doktryny wytyczną w zakresie podziału obciążeń pomiędzy administrację publiczną różnego

szczebla. Według A. Wiktorowskiej, „zasada subsydiarności deklaruje celowość podziału zadań i kompetencji między mniejszą wspólnotą (gminą) a większą (państwo, województwo, powiat). Przy czym, jeżeli mniejsza wspólnota (gmina) jest w stanie – także dzięki pomocy ze strony większej wspólnoty (państwa) – wykonywać określone zadania, to nie powinny one być więcej realizowane przez większą wspólnotę (państwo). Większa wspólnota – w myśl zasady subsydiarności – powinna podejmować tylko takie zadania, których mniejsza wspólnota nie może spełnić sama”<sup>249</sup>. Z kolei, jak wskazuje T. Bąkowski, „rozmieszczanie zadań i kompetencji w podmiotach usytuowanych bliżej jednostki, może - i zazwyczaj ma (...) wpływ na jakość ich realizacji”<sup>250</sup>.

Mimo iż subsydiarność w ujęciu powyższych przedstawicieli doktryny charakteryzowana jest w odniesieniu do podziału zadań pomiędzy państwo a jednostki samorządu terytorialnego, można stwierdzić, iż w odpowiedni sposób odzwierciedla ona również **równoległy proces „relokacji zadań”** mający miejsce pomiędzy samoorganizującymi się wspólnotami lokalnymi a szczeblem samorządowym administracji publicznej (tzw. prawnym samorządem terytorialnym w rozumieniu doktryny).

Wśród kolejnych klasycznych cech samorządu terytorialnego wymienia się jego **powszechny charakter**, skutkujący obligatoryjnym uczestnictwem mieszkańców danego terytorium we wspólnocie samorządowej. Według Z. Niewiadomskiego, „samorząd terytorialny jawi się (...) jako wyodrębniony w strukturze państwa, **powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa**, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej (publicznej), wyposażony w materialne środki realizacji nałożonych zadań”<sup>251</sup>. Również T. Rabska wskazuje, iż jednym z elementów konstytutywnych dla samorządu terytorialnego jest „**wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa**”<sup>252</sup>. Z uwagi na jego powszechność, samorząd terytorialny przeciwstawia się tzw. samorządom specjalnym (gospodarczym, zawodowym). Jak wskazuje K. Bandarzewski, „samorząd terytorialny powoływany jest celem załatwiania **zasadniczo przeważającej części różnorodnych spraw publicznych wobec mieszkańców**, tym samym w związku z kryterium rodzaju spraw określany jest także samorządem powszechnym. **Samorząd gospodarczy nie ma charakteru powszechnego**, bo jego legitymacja do wykonywania zadań nie pochodzi od wszystkich mieszkańców danego obszaru, tylko od ściśle określonej grupy przedsiębiorców”<sup>253</sup>. Przychylając się do tego rozumienia podłoża

---

<sup>249</sup> A. Wiktorowska (w:) M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, Warszawa 2013, st. 220.

<sup>250</sup> T. Bąkowski, Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007, wyd. el.

<sup>251</sup> Z. Niewiadomski (w:) Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Prawo administracyjne, Warszawa 2013, s. 130.

<sup>252</sup> T. Rabska, Podstawowe... (w:) J. Starościak (red.), System..., s. 349.

<sup>253</sup> K. Bandarzewski, Samorząd gospodarczy w prawie polskim, Kraków 2014, s. 79.

powszechności samorządu terytorialnego przyjmuję, iż powszechność ta nie jest cechą „przyrodzoną” samorządu jako takiego, lecz raczej konsekwencją **nagromadzenia** oraz **charakteru** jego zadań. W obecnym stanie rzeczy, w kontekście rodzaju i skali zadań wykonywanych przez samorząd (zadania oświatowe, zadania z zakresu gospodarki komunalnej, drogownictwo itp.), trudno wyobrazić sobie możliwość wyłączenia danych mieszkańców określonego terytorium ze wspólnoty samorządowej jako nie pozostających w naturalnym związku z całością miejscowej społeczności. Wszyscy bowiem mieszkańcy danego terytorium pozostają w takiej czy innej sieci zależności lokalnej, związanej z zadaniami jednostek samorządowych. Od pewnego momentu historycznego prawodawstwo niejako antycypuje pewność występowania takiej zależności i to – w moim przekonaniu – statuuje powszechność samorządu terytorialnego. Na marginesie należy wskazać, iż o ile obecnie tym, co wiąże wspólnotę wydaje się być znaczny zakres przedmiotowy zadań jednostek samorządu terytorialnego, o tyle wśród proto-samorządów (proto-gmin), jakim to mianem możemy dzisiaj określić staropolskie opola, związek ten brał się ze specyfiki postrzegania takiej wspólnoty w prawie karnym. Jak wskazuje P. Boroń w publikacji historycznej poświęconej organizacji społecznej opoli, „do istotnych zadań polskiego opola należała funkcja policyjno-sądowa, związana z odpowiedzialnością związku sąsiedzkiego za zabójstwo dokonane na jego terenie i nakładające obowiązek ścigania winnego. To wymienione wyżej prawo śladu i obowiązek krzyku”<sup>254</sup>. Obowiązek „krzyku” oznaczał zobowiązanie mieszkańców opola do pogoni za przestępcą w przypadku dokonania zabójstwa na terenie opola, pod groźbą **odpowiedzialności zbiorowej** w przypadku braku wykrycia sprawcy. Ten przykład traktowania mieszkańców określonego terytorium jako stosunkowo jednolitej wspólnoty dotyczy określonego momentu historycznego (znajduje swoje źródło w zapisach Księgi Elbląskiej z XIII-XIV w.), a co za tym idzie, nie daje on odpowiedzi na pytanie o prąródło powszechności samorządowej lub proto-samorządowej. Badania archeologiczne wskazują przy tym, iż „w Polsce przedpiastowskiej i wczesnopiastowskiej nie było w zasadzie wsi. Dominowało osadnictwo rozproszone. Poszczególne osady składały się przeważnie z pojedynczych gospodarstw rodzinnych lub małych ich skupisk, obejmujących po kilka takich zagród. Wynikało to z twardej konieczności ekonomicznej. Prymitywna technika rolna wymagała brania pod uprawę stosunkowo rozległego obszaru ziemi. Ludzie nie mogli zatem osiadać zbyt blisko siebie”<sup>255</sup>.

Kolejną często przytaczaną cechą samorządu terytorialnego jest jego **samodzielność**. Według klasycznego ujęcia tej zasady sformułowanego przez J. Panejkę, „samodzielność ta polega na tym, że organy te [*samorządowe* – G.S.] w przeciwieństwie do organów, podległych hierarchicznie centralnemu rządowi, nie są obowiązane słuchać poleceń, idących od władz

---

<sup>254</sup> P. Boroń (w:) M. Brzostowicz, M. Przybył, J. Wrześniewski (red.), *Wioski i parafie w średniowieczu*, Poznań – Łódź 2013, s. 43-44.

<sup>255</sup> T. Jurek (w:) *Wioski...*, s. 21-22.

centralnych i nie podlegają im służbowo, natomiast w ramach ogólnego porządku prawnego są one obowiązane przestrzegać ustaw i pod tym względem podlegają nadzorowi władz rządowych<sup>256</sup>. Podobnie J. Zimmermann wskazuje, iż „istota zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynika z weryfikacyjnego charakteru nadzoru nad tymi jednostkami będącymi podmiotami administracji zdecentralizowanej. Kryteria i środki tego nadzoru są ściśle zdeterminowane ustawowo<sup>257</sup>. W szerszym ujęciu zasadę samodzielności charakteryzuje natomiast M. Kulesza, wskazując na jej następujące aspekty:

- 1) organizacyjny i personalny (własne organy i struktury, prawo do obsadzania stanowisk w administracji komunalnej, przedsiębiorstwach, zakładach i innych instytucjach samorządowych),
- 2) administracyjny (własne kompetencje do stanowienia przepisów administracyjnych i do sprawowania władztwa administracyjnego w formach indywidualnych – w ramach upoważnień ustawowych),
- 3) ekonomiczny (zasoby majątkowe, w tym uprawnienia właścicielskie i środki finansowe),
- 4) polityczny (wolne wybory oparte na kryterium interesu lokalnego, a nie na dylematach rangi ogólnopolskiej)<sup>258</sup>.

Na nieco inne akcenty położono nacisk w ramach ponadnarodowego ujęcia zasady samodzielności samorządu terytorialnego, wyrażonej treścią art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W myśl powołanej normy, „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”.

Tak różnorodne ujęcie analizowanej zasady stawia pod znakiem zapytania zakres konstytucyjnie potwierdzonej ochrony sądowej samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucja). Odpowiedzi na to pytanie nie ułatwia słusznie krytykowana w doktrynie normatywna konstrukcja wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>259</sup>”, ujmowana w literaturze jako kolejny element samodzielności samorządowej<sup>260</sup>.

Jeśliby twierdzić, iż samodzielność w szerokim ujęciu stanowi o istocie samorządu terytorialnego, z trudnością przychodziłoby wskazanie przykładów „rzeczywistego” samorządu terytorialnego w naszym kręgu kulturowym. Wynika to z faktu, iż istniejące

---

<sup>256</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 95.

<sup>257</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 271.

<sup>258</sup> M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, *Samorząd Terytorialny* 1995, nr 5, s. 7.

<sup>259</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 272; K. Complak (w:), R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. el.

<sup>260</sup> J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, wyd. el.

w praktyce powiązania pomiędzy administracją szczebla samorządowego a administracją centralną mają charakter ścisły, a często także i niekorzystny dla jednostek samorządu terytorialnego. W ramach polskiego porządku prawnego dostrzegalne jest to zwłaszcza na gruncie relacji finansowych. Manifestacyjny opór środowiska samorządowego przed alokowaniem na szczeblu samorządowym kolejnych zadań bez zaprojektowania odpowiedniego modelu ich finansowania jest dobitnym wyrazem braku samodzielności samorządowej w tym względzie.

Z uwagi na powyższe, w stosunku do samorządu terytorialnego możemy raczej mówić o **względnej samodzielności**<sup>261</sup>, to jest samodzielności w granicach jasno wyznaczonych przepisami prawa (np. swoboda kształtowania wewnętrznego ustroju jednostek organizacyjnych gminy).

### 5.1.2.2 Podsumowanie

Biorąc pod uwagę wynik powyższych rozważań, proponuję rozumienie pojęcia samorządu terytorialnego jako **prawnie wyodrębnionej wspólnoty lokalnej, o obligatoryjnej przynależności** jej członków, reprezentowanej przez **struktury organizacyjne uprawnione do wykorzystywania instrumentów administracyjnoprawnych** na potrzeby realizacji **zadań**, których charakter przemawia za tym, iż:

- ich realizacja za pośrednictwem struktur nieformalnych cechowałaby się niską skutecznością,
- ich alokacja na szczeblu centralnym byłaby nieefektywna (organizacyjnie, kosztowo, z uwagi na konieczność bieżącego analizowania potrzeb lokalnych).

Jednocześnie, wspólnocie tej przysługuje **względna samodzielność**, w granicach wyznaczonych prawem. Celem ograniczonej ingerencji centralnej w samodzielność wspólnoty samorządowej jest założenie, iż powinna ona **stale poszukiwać najefektywniejszych metod zaspokajania określonych potrzeb lokalnych**.

## 5.2 Charakterystyka zadań realizowanych przez samorząd gminny

### 5.2.1 Podstawowy podział zadań gminy – zadania własne i zadania zlecone

Analizując charakterystykę zadań realizowanych przez samorząd gminny, w pierwszej kolejności należy uwzględnić uwarunkowania konstytucyjne kształtujące to zagadnienie.

---

<sup>261</sup> J. Zimmermann, Prawo..., s. 272.

W myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw **istotną część zadań publicznych** samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Cytowana norma konstytucyjna przesądza o tym, iż zadania samorządowe powinny być z góry kształtowane w ten sposób, aby pokrywały swoim zakresem istotną część zadań publicznych. Można to odczytywać jako konstytucyjny postulat „zbliżenia władzy do obywatela” (czyli administrowania w pierwszej kolejności na szczeblu lokalnym).

Należy przyjąć, iż cytowany art. 16 ust. 2 Konstytucji RP odwołuje się do kwestii **zakresu** zadań samorządowych. Zagadnienie ich **konstrukcji** regulują natomiast art. 166 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej. Zgodnie z ich brzmieniem:

„1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako **zadania własne**.

2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może **zlecić** jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie **innych zadań publicznych**. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania **zadań zleconych**”.

Ustanowiony przywołanymi normami konstytucyjnymi podział zadań samorządowych na **własne** i **zlecone** stanowi refleks tradycyjnej koncepcji samorządu terytorialnego, wywodzącej się z XIX-wiecznego prawodawstwa państw niemieckiego kręgu kulturowego. Jej oddziaływanie na kształt polskiego prawa samorządowego widoczne było już w okresie międzywojennym. Przywołać tu można np. brzmienie art. 9 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, w myśl którego „zakres działania gminy miejskiej jest **własny** i **poruczony**”. Art. 10 powołanego aktu doprecyzowywał, iż „poruczony zakres działania określają ustawy, rozporządzenia władz państwowych oraz umowy rzędu z gminą”.

Koncepcja powyższego podziału zadań gminnych już od początku jej funkcjonowania budziła istotne wątpliwości przedstawicieli doktryny polskiego prawa administracyjnego. Jak wskazywał T. Bigo, „(...) podziałowi temu brak teoretycznego uzasadnienia. W praktyce wyraża się ten podział w ten sposób, że oddziela się dwie sfery działalności gminy: sprawy, w których gmina decyduje według własnego uznania, jako samodzielny podmiot administracji i sprawy, w których ona decyduje na zasadzie norm, wykluczających takie uznanie i stosownie do wskazówek władzy nadzorczej. W sprawach drugiej kategorii występuje gmina nie jako samodzielny podmiot administracji, lecz jako organ państwa”<sup>262</sup>. Postulował on podział zadań realizowanych przez samorząd terytorialny na zadania *stricte* samorządowe oraz zlecone, przyjmując, iż „linią demarkacyjną” pomiędzy przedmiotowymi kategoriami

---

<sup>262</sup> T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 193; podaję za E. Olejniczak-Szałowska, Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2000, nr 12, s. 4.



jest charakterystyka nadzoru państwowego nad ich realizacją („Różnica polega wyłącznie w nadzorze. W nim ziszcza się cały sens podziału. W zakresie zadań zleconych gmina podlega silnemu nadzorowi państwa”<sup>263</sup>).

Odmienne podejście prezentował S. Kasznica, który wskazywał na celowościowe przesłanki omawianego podziału. Jego zasadność motywował on za pomocą następującej argumentacji:

„Według panującej dzisiaj opinii «własnym» zakresem gminy jest ten, jaki jej został przez ustawę, przez «statut organizacyjny» określony. Teoretycznie rzecz biorąc, całkowicie od woli ustawodawcy zależy zakres ten rozszerzyć, zawężyć, czy też nawet zupełnie go gminie odebrać. W praktyce jednak tak się nigdy nie dzieje. W praktyce ustawodawca liczy się zawsze z pewnymi, niemal że niezmiennymi, faktami historycznymi i socjalnymi. Liczy się z tym, że istnieje cały szereg zadań, które zawsze gmina spełniała, które istotnie jakby z natury rzeczy do niej należą, których odebranie jej i przekazanie komu innemu byłoby nieracjonalne, niecelowe. (...) A co to są zadania «poruczone»? Państwo przy spełnianiu swoich zadań schodzić musi co chwila na sam dół, do gminy. Potrzebuje do tego odrębnych organów: powiatowe, jako zbyt odległe i za szczupłe, nie wystarczają mu. Mogłoby oczywiście w tym celu utworzyć jeszcze jedną sieć własnych organów rządowych na tym najniższym szczeblu, w okręgach gminnych. Byłoby to jednak zbyt kosztowne. I oto narzuca się inne rozwiązanie, daleko prostsze i tańsze: państwo wykorzystuje istnienie gotowej organizacji gminnej i organom jej «porucza» w drodze ustawodawczej spełnianie całej masy funkcji z zakresu administracji państwowej, jak współdziałanie przy poborze wojskowym, przy ściąganiu podatków, utrzymywaniu ewidencji ludności itd.”<sup>264</sup>.

W zaprezentowanym ujęciu osi podziału zadań gminnych na własne i zlecone (poruczone) jest **charakterystyka rzeczowa** tychże zadań, wskazywana przez S. Kasznicę jako zasadniczo odmienna i w związku z tym możliwa do rozróżnienia „na pierwszy rzut oka”. Autor ten przyjmował, iż zadania określane jako własne łączy z gminą specyficzna więź o charakterze – jak to ujmował – historycznym i w związku z tym, mimo omnipotencji władzy ustawodawczej dotyczącej sposobu alokowania określonych rodzajów zadań, pozostają one jakoby naturalnie przy gminie. Pogląd ten w nowszej literaturze administracyjnej kwestionowany był przez Z. Niewiadomskiego, który jako źródło zadań własnych gminy wskazuje nie jej naturalne prawa, lecz prawo podmiotowe obejmujące „prawo do wykonywania administracji państwowej w sposób względnie samodzielny”<sup>265</sup>. Jednocześnie, Z. Niewiadomski jeszcze w okresie poprzedzającym odnowienie instytucji samorządu terytorialnego w Polsce określał podział na zadania własne i zlecone (poruczone)

---

<sup>263</sup> Ibidem.

<sup>264</sup> S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1947, s. 71.

<sup>265</sup> Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Warszawa 1988, s. 70-71.

jako anachroniczny i nie mający racji bytu, z uwagi na znaczące upodobnianie się, w praktyce, obu kategorii zadań<sup>266</sup>.

Należy wskazać, iż nie tylko upodobnienie, lecz wręcz ujednoczenie w odniesieniu do obu typów zadań gminnych nastąpiło w sferze długo uznawanej za kluczową dla podziału zadań na własne i zlecone, tj. w sferze charakterystyki nadzoru. Jeszcze w połowie lat 90. XX w. B. Dolnicki wskazywał, iż zadania zlecone charakteryzują się tym, iż – odmiennie w stosunku do zadań własnych – nadzór nad ich realizacją może być wykonywany w formie merytorycznej ingerencji<sup>267</sup>. Pozwalało na to ówczesne brzmienie art. 85 ustawy o samorządzie terytorialnym, który stanowił, iż:

„1. Nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, z zastrzeżeniem przepisu ust. 2.

2. W sprawach zleconych nadzór sprawowany jest ponadto na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności”.

Wiązało się to z treścią art. 95 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którymi, działając w granicach art. 85 ust. 2, wojewoda mógł wstrzymać wykonanie uchwały organu gminy i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując zaistniałe uchybienia oraz termin załatwienia sprawy, a w razie stwierdzenia, iż ponownie podjęta uchwała nie spełnia sformułowanych wskazówek, mógł uchylić uchwałę i wydać zarządzenie zastępcze.

Od wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP, w doktrynie<sup>268</sup> wskazywano na konieczność modyfikacji przedmiotowej regulacji jako literalnie sprzecznej z art. 171 ust. 1 ustawy zasadniczej („Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”). W wyniku uwzględnienia tych głosów, ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>269</sup>, uchylającą art. 85 ust. 2 oraz art. 95, prawodawca doprowadził do **wyeliminowania przesłanki odmiennej charakterystyki nadzoru** jako rozróżniającej zadania własne i zlecone.

Aktualne pozostaje natomiast – co do zasady – rozgraniczenie powyższych zadań w obrębie **sposobu ich finansowania**. W myśl art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, koszty ponoszone przez gminę na realizację zadań zleconych powinny być finansowane w pełni przy pomocy środków budżetu Państwa, podczas gdy na potrzeby realizacji zadań własnych gmina powinna wykorzystywać zarówno dochody własne (w tym m.in. wpływy z podatków, opłat

---

<sup>266</sup> Ibidem, s. 75.

<sup>267</sup> B. Dolnicki, Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce, Katowice 1994, s. 10.

<sup>268</sup> E. Olejniczak-Szałowska, Zadania..., s. 7-8.

<sup>269</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497.

i majątku gminnego), jak i zasoby finansowe udzielane jej z puli środków państwowych (np. subwencja ogólna).

Rozwinięciem swoistej „deklaracji” pełnego pokrycia kosztów realizacji zadań zleconych jest treść art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przewidującego, iż „jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań”. Co istotne, ustawodawca niejako antycypując praktyczną trudność spełnienia wspomnianej deklaracji, w art. 49 ust. 6 przewidział mechanizm dochodzenia świadczeń należnych jednostce samorządu terytorialnego w razie braku zapewnienia jej adekwatnych środków finansowych („W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym”). Świadczy to o systemowym przyzwoleniu na częściowe finansowanie zadań zleconych z dochodów własnych samorządu, choć zagadnienie to budzi znaczne kontrowersje organów nadzoru finansowego (poszczególne regionalne izby obrachunkowe odmiennie oceniają dopuszczalność finansowania zadań zleconych dochodami własnymi<sup>270</sup>). Tym niemniej, również w sferze modelu finansowania, zadania zlecone upodabniają się do zadań własnych.

Trudność praktycznego rozgraniczenia zadań własnych oraz zleconych skłania do sformułowania wniosku, iż podział ten rzeczywiście stał się w obecnych realiach anachroniczny i umowny. Problematyczność jego utrzymywania uwidacznia się również w kwestii odpowiedzialności za realizację obu kategorii zadań. Wydaje się, iż obecnie brak jest argumentów pozwalających przyjmować, iż gmina nie realizuje zadań zleconych na własną odpowiedzialność<sup>271</sup>. Stanowisko takie wyrażone zostało w doniosłym orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2015 r., sygn. II CSK 480/14<sup>272</sup>, wskazującym iż, „w art. 417 § 1 k.c. ustawodawca wyraźnie wymienił struktury organizacyjne zobowiązane do naprawienia szkody wynikłej z niezgodnego z prawem działania lub zaniechania wyrządzającego szkodę, wskazując Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, a także inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną z mocy prawa. Odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego za «własne» działanie lub zaniechanie szkodzące związane z wykonywaniem z mocy prawa władzy publicznej, zależy od przynależności

---

<sup>270</sup> A. Kudra, *Możliwość wydatkowania środków własnych JST na realizację zadań zleconych oczami RIO*, 2015, <http://prawodlasamorządu.pl/2015.02.02-mozliwosc-wydatkowania-srodkow-wlasnych-jst-na-realizacje-zadan-zleconych-oczami-rio.html&strona=1>

<sup>271</sup> *Odmienne*: K. Bandarzewski, P. Dobosz (w:) P. Chmielnicki (red.), K. Bandarzewski, R. Budzisz, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P.W. Kryczko, M.I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, K. Właźlak, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, wyd. el.

<sup>272</sup> LEX nr 1764802.

ustrojowej organu lub funkcjonariusza, którego działanie lub zaniechanie stanowiło źródło szkody, przy czym nie jest wykluczona współodpowiedzialność kilku z tych podmiotów na podstawie art. 417 § 2 k.c., a także, od charakteru zadań przez nich wykonywanych. Brak jest podstawy prawnej do przyjęcia odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej zleconych im ustawowo, które stanowią zadania publiczne w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji, wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W przypadku szkody wyrządzonej przez osoby ustrojowo przynależne do struktur samorządowych, odpowiedzialność ponosić będzie dana jednostka samorządu terytorialnego”.

### 5.2.2 Zadania gminy w kontekście użyteczności publicznej

Większe kontrowersje od utrwalonego w doktrynie podziału zadań gminnych na własne i zlecone budzi kwestia klasyfikacji zadań samorządu gminnego z punktu widzenia zagadnienia **użyteczności publicznej**.

Użyteczność publiczna jest pojęciem nie unormowanym w sposób pozwalający wystarczająco precyzyjnie określić jego charakterystykę. Stanowi ono **element konstrukcyjny** kategorii **zadań o charakterze użyteczności publicznej**, definiowanych w ramach art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, „zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Identyczne określenie tego rodzaju zadań sformułowane zostało ponadto na gruncie art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Powyższa definicja skłania do przyjęcia, iż użyteczność publiczna wyraża się swoistym charakterem pewnej kategorii usług powszechnie dostępnych, które to usługi świadczone są bieżąco i nieprzerwanie dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych. Pozwala to sformułować pytanie o kwestię **relacji działalności gminy w sferze użyteczności publicznej do ogółu jej działalności w ramach zadań własnych**. M. Szydło wskazuje, iż zagadnienie to przechodziło od okresu lat 90. XX w. istotną ewolucję zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie<sup>273</sup>. Początkowo stawiano bowiem znak równości pomiędzy zadaniami o charakterze użyteczności publicznej a zadaniami własnymi gminy<sup>274</sup>. Obecnie zaś dominuje

---

<sup>273</sup> M. Szydło, Ustawa..., wyd. el.

<sup>274</sup> C. Rudzka-Lorentz, Samorząd terytorialny – założenia i rzeczywistość, Kontrola Państwowa 1992, nr 1, s. 7; tejże, Majątkowe i finansowe podstawy działania samorządu terytorialnego, Warszawa 1993, s. 11; T. Dębowska-Romanowska, Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego, Warszawa 1995, s. 213; Z. Dziembowski, Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, Kontrola Państwowa 1993, nr 1, s. 27-28; Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, Problem

teza o dopuszczalności uznawania wyłącznie niektórych zadań własnych za zadania realizowane w ramach użyteczności publicznej<sup>275</sup>. Stanowisko takie zasługuje na aprobatę, jako że trudno utożsamiać pełen katalog zadań własnych gminy z zadaniami polegającymi na bieżącym, nieprzerwanym zaspokajaniu potrzeb ludności. Warto w tym miejscu przywołać rozpowszechnioną w literaturze typologię zadań własnych gminy (budowaną w oparciu o poszczególne elementy składowe art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), zgodnie z którą dotyczą one spraw:

- a) infrastruktury technicznej (pkt 2, 3, 3a, 4, 7, 11, 13, 15),
- b) infrastruktury społecznej (pkt 5, 6, 6a, 8, 9, 10, 16),
- c) ładu przestrzennego i ekologicznego (pkt 1, 12),
- d) bezpieczeństwa publicznego (pkt 14),
- e) reprezentacji zewnętrznej gminy (pkt 17, 18, 19, 20)<sup>276</sup>.

*Prima facie* wskazać można na ostatnią z przywołanych kategorii spraw jako w całości nie obejmującą zadań o charakterze użyteczności publicznej. Wątpliwości budziłoby bowiem doszukiwanie się zbiorowych potrzeb ludności np. w obszarze promocji gminy (art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym).

Konkluzja wskazująca, iż nie wszystkie zadania własne stanowiąc będą zadania o charakterze użyteczności publicznej nie jest jednakże zadowalająca, jeżeli nie dookreśli się charakteru „resztkowych” zadań własnych. Jest to istotne z uwagi na dwa aspekty. Po pierwsze bowiem – katalog zadań własnych zawarty w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym posiada (co nie budzi obecnie wątpliwości w doktrynie ani orzecznictwie) charakter otwarty i z uwagi na domniemanie kompetencji gminy w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (art. 6 powołanej ustawy), w „polu zainteresowania” gminy może znaleźć się szereg zagadnień o charakterze trudnym do sklasyfikowania. Po drugie – ustawa o gospodarce komunalnej posługuje się kategorią działalności spoza sfery użyteczności publicznej, formułując w stosunku do niej ograniczenia w zakresie organizacyjnym (art. 7 i 10 ustawy, dotyczące zakazu realizacji tego rodzaju działalności w formie samorządowego zakładu budżetowego oraz restrykcji w zakresie jej prowadzenia w formie spółki prawa handlowego).

Kierując się wyłącznie wykładnią językową, należałoby przyjąć, iż podział zadań gminnych na zadania z zakresu użyteczności publicznej i zadania spoza tej sfery ma charakter dychotomiczny. Oznaczałoby to m.in., iż wszelkie zadania własne gminy, które nie stanowią zadań polegających na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu potrzeb ogółu mieszkańców

---

dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego, Rejent 1994, nr 5, s. 35-36; T. Aziewicz (red.), Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce, Gdańsk-Lublin 1994, s. 138; H. Stosio, Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej, Wspólnota 1994, nr 35, s. 14; podaję za M. Szydło, Ustawa..., wyd. el.

<sup>275</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., sygn. II OSK 288/06, OwSS 2006/4/108/108.

<sup>276</sup> J. Zimmermann, Prawo..., s. 285-286.

napotykać na ograniczenia określone w art. 7 oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Takie rozumowanie nie wydaje się jednak w pełni uprawnione. Należy bowiem wziąć pod uwagę treść art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, „gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić **działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej** wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”. Wydaje się, iż w kontekście brzmienia powołanego przepisu zachodzi przesłanka do twierdzenia, iż ograniczenia sformułowane względem określonych form organizacyjnych w zakresie funkcjonowania samorządu nie dotyczą wszelkich zadań realizowanych poza sferą użyteczności publicznej, lecz – poprzez powiązanie przywołanych norm ustawy o gospodarce komunalnej z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – wyłącznie **działalności gospodarczej** wykonywanej w zakresie innym, niż możliwy do zaliczenia do kategorii użyteczności publicznej. To z kolei prowadzi do wytworzenia odpowiedniej elastyczności organizacyjnej dla samorządów mierzących się z realizacją różnego typu przedsięwzięć o charakterze niegospodarczym, wykraczających poza tradycyjny zakres działań o charakterze użyteczności publicznej. Wydaje się, iż do przedsięwzięć tego rodzaju zaliczyć można np. zadania związane z organizacją różnego typu wydarzeń sportowych, kulturalnych, religijnych itd. Wyrazem tego, iż specyfika tego typu zadań skłania w pewnych przypadkach do posługiwania się strukturami organizacyjnymi odbiegającymi od standardowych dla administracji publicznej może być przyznanie miastom-gospodarzom turnieju UEFA EURO 2012 – na bazie art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>277</sup> – prawa do powołania spółek celowych odpowiedzialnych za realizację lokalnych działań organizacyjnych. W przypadku przyjęcia zaprezentowanego powyżej sposobu rozumienia zakresu wyłączenia określonego w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, uprawnienie takie stanowiłoby *superfluum* ustawowe.

Niezależnie od powyższych rozważań, należy uzupełnić charakterystykę zadań gminnych z zakresu użyteczności publicznej. Jak słusznie wskazuje M. Szydło, ich realizacja – mająca prowadzić do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności – polegać może bądź na bezpośrednim **świadczeniu** usług użyteczności publicznej, bądź na ich **organizowaniu** (tj. zapewnianiu ich wykonania za pośrednictwem odpowiedniego podmiotu trzeciego)<sup>278</sup>. Można przy tym zaryzykować twierdzenie, iż obie wymienione sfery realizacji tego rodzaju zadań są w przypadku wielu typów usług użyteczności publicznej niemal nierozłączne. Wiąże się to ze specyficznym charakterem usług tego typu. Charakter ten wynika z konieczności zaspokojenia potrzeb szczególnego rodzaju, określanych w literaturze jako elementarne<sup>279</sup>. Jako że potrzeby takie (jak np. zaopatrzenie w wodę, zapewnienie

---

<sup>277</sup> T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, z późn. zm.

<sup>278</sup> M. Szydło, Ustawa..., wyd. el.

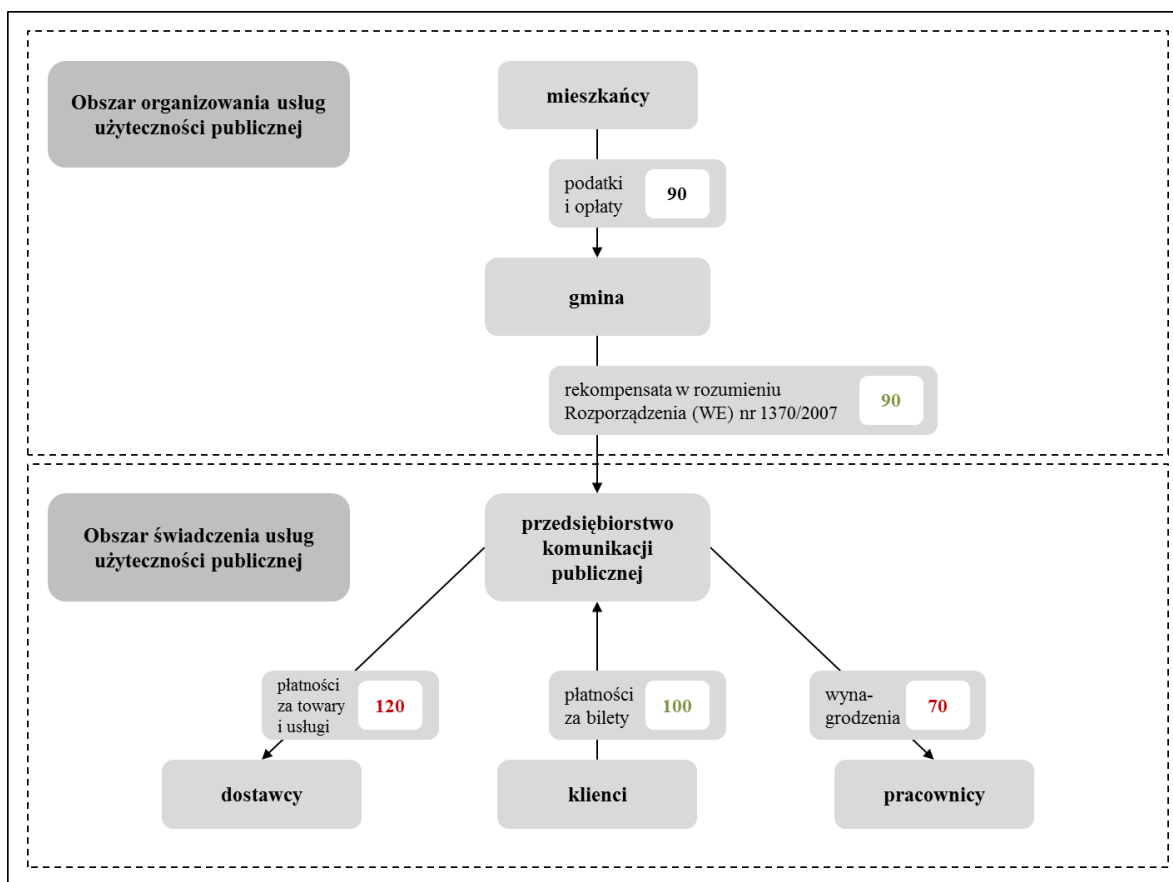
<sup>279</sup> Ibidem.

komunikacji publicznej) wpływają na bieżące życie jednostek w stopniu tak zasadniczym, iż ich świadczenie nie może być uzależnione wyłącznie od czynników rynkowych, w doktrynie administracyjnej przyjęło się kategoryzowanie ich jako prowadzonych nie w celu osiągnięcia zysku (co częstokroć przywoływane jest ponadto jako jedna z podstawowych cech wszelkiej działalności gminy). Stanowisko takie formułowane jest także w przypadku, gdy tyczy się ono realizacji zadań użyteczności publicznej przez podmioty stanowiące przedsiębiorców w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. W odniesieniu do tego zagadnienia, za wysoce uzasadnioną uznaję tezę M. Szydły, zgodnie z którą **brak jest systemowych podstaw do stawiania znaku równości pomiędzy działalnością użyteczności publicznej a działalnością non-profit**. Autor ten wskazuje, iż „obecnie, w warunkach gospodarki rynkowej, założenie o całkowicie niekomercyjnym charakterze omawianych usług **nie odpowiada już ekonomicznej rzeczywistości i razi swoim anachronizmem**. Najczęściej bowiem jest tak, że działalność polegająca na świadczeniu usług użyteczności publicznej jest wykonywana w celach ewidentnie zarobkowych (tj. z zamiarem osiągnięcia zysków) i nie zmienia tego nawet fakt, że zysk ten jest traktowany jako drugoplanowy (co oznacza, że pierwszoplanowym celem tego rodzaju działalności jest optymalne zaspokojenie szczególnych potrzeb o charakterze użyteczności publicznej, zaś osiągnięcie zysków stoi na drugim planie i niejako wspomaga oraz zasila tę działalność (...)<sup>280</sup>. Niemniej jednak, niektóre z usług użyteczności publicznej rzeczywiście cechują się tego rodzaju charakterystyką ekonomiczną, iż w standardowych realiach stanowią działalność trwale nierentowną. To zaś daje asumpt do łączenia wspomnianych powyżej działań w obszarze świadczenia oraz organizowania tego rodzaju usług. Przykład omawianego mechanizmu prezentuje poniższy schemat.

---

<sup>280</sup> Ibidem.

**Rysunek 4 Model finansowania usług publicznego transportu lokalnego przy wykorzystaniu mechanizmu rekompensaty za świadczenie usług publicznych**



*Źródło: opracowanie własne*

Schemat ten obrazuje, w jaki sposób zadania z obszaru organizowania oraz bezpośredniego świadczenia usług użyteczności publicznej koordynowane są przez gminę w celu zapewnienia dostępności tego rodzaju usług. Jednocześnie, wskazany przykład pozwala ukazać, iż pomimo akceptacji trwałej nierentowności realizacji danego typu usługi użyteczności publicznej na poziomie jej bezpośredniego świadczenia (tj. nierównowagi kosztów i przychodów od bezpośrednich jej odbiorców), w praktyce względem samorządu gminnego występują istotne bodźce skłaniające go do zabiegania o **możliwie dużą efektywność finansową działalności przedsiębiorców świadczących usługi użyteczności publicznej** – choćby w zakresie minimalizacji straty. Wynika to z faktu, iż w przypadku szeregu tego typu usług, **ciężar ekonomiczny** wynikający z ich realizacji w zakresie nie pokrytym generowanymi przez nie przychodami **rozkładany jest na wszystkich członków wspólnoty samorządowej**, np. poprzez ujęcie go w daninach publicznoprawnych. Warto nadmienić, iż wskazany w ramach schematu mechanizm rekompensaty za świadczenie usług transportu publicznego, oparty na Rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG)



nr 1107/70<sup>281</sup> oraz dookreślony zapisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, dopuszcza kształtowanie rekompensaty w sposób zapewniający przedsiębiorstwu komunikacyjnemu zarówno **refundację nie pokrytych kosztów** związanych ze świadczeniem usług użyteczności publicznej, jak również uzyskanie tzw. **rozsądnego zysku** (umożliwiającego np. prowadzenie racjonalnej działalności inwestycyjnej, zapewniającej stopniowe podwyższanie standardów jakości świadczenia usług użyteczności publicznej). Pomimo zatem co do zasady nierynkowego charakteru niektórych usług użyteczności publicznej, zgodnie z twierdzeniem M. Szydły – łączenie tego typu usług z dogmatycznym wręcz brakiem nastawienia na zysk dalece odbiega od rzeczywistości funkcjonowania przedsiębiorstw realizujących tego typu usługi<sup>282</sup>.

### 5.2.3 Gospodarka komunalna

#### 5.2.3.1 Pojęcie „gospodarka komunalna”

Charakteryzując zadania realizowane przez samorząd gminny, nie sposób abstrahować od specyficznego pojęcia **gospodarki komunalnej**. W ramach ustawy ustrojowej pojawia się ono (jako „gospodarka gminna”) wyłącznie jednokrotnie, tj. w art. 9 ust. 3, który w zakresie form prowadzenia gospodarki gminnej odsyła do odrębnej ustawy, tj. do ustawy o gospodarce komunalnej.

Trudność interpretacyjna w zakresie omawianego pojęcia wiąże się z jego określonymi konotacjami, wywodzącymi się z okresu poprzedzającego jego włączenie w zakres aktualnej materii ustawowej (co nastąpiło dopiero w 1996 r.). Przykładowo, wskazać można na funkcjonowanie w okresie PRL szeregu przedsiębiorstw „gospodarki komunalnej”, realizujących tradycyjnie głównie usługi z zakresu użyteczności publicznej<sup>283</sup>, co stanowi przyczynę potocznego utożsamiania tego pojęcia wyłącznie z tą sferą działalności samorządu. Warto przy tym wskazać, iż w oparciu o ustawę z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelných władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji

---

<sup>281</sup> Dz. U. L 315 z 3.12.2007, str. 1.

<sup>282</sup> Na marginesie wskazać należy, iż podstawowa usługa użyteczności publicznej, tj. zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, zalicza się w praktyce do działalności szczególnie rentownych, co mogłoby wręcz stawiać pod znakiem zapytania kwalifikowanie jej do wspomnianej kategorii, jako że w literaturze nierynkowość usług użyteczności publicznej traktowana jest niekiedy jako ich immanentna cecha. Jednocześnie, w celu zapewnienia mechanizmu pozwalającego w określonych warunkach racjonalizować poziom obciążeń mieszkańców z tytułu tego rodzaju usług (a tym samym „sztucznie” obniżyć tę rentowność), ustawodawca przewidział dopuszczalność podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie dopłat dotyczących jednej, wybranych lub wszystkich grup taryfowych, ponoszonych przez gminę na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Mechanizm ten jest zbliżony do zarysowanego powyżej systemu rekompensaty za świadczenie usług użyteczności publicznej w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

<sup>283</sup> Np. utworzone na mocy uchwały nr 4 XXX/95 Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Płońsku z dnia 3 listopada 1958 r. Wielobranżowe Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej.

publicznej<sup>284</sup>, w okresie lat 1950-1972 w ramach administracji rządowej funkcjonowało Ministerstwo Gospodarki Komunalnej, posiadające kompetencje m.in. w sprawach polityki mieszkaniowej, zarządu terenami osiedlowymi, budowy dróg, oświetlenia ulic i placów publicznych oraz budowy i utrzymania urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych<sup>285</sup>.

W obliczu tych jednoznacznych konotacji, do pewnego stopnia nieintuicyjne wydaje się brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w myśl którego, „ustawa określa zasady i formy **gospodarki komunalnej** jednostek samorządu terytorialnego, polegające na **wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych**, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”. Wynika z niego bowiem, iż w polu znaczeniowym pojęcia „gospodarka komunalna” mieszczą się nie tylko zadania o charakterze użyteczności publicznej, lecz także wszelkie inne zadania własne realizowane przez samorząd. Rozumienie takie potwierdza brzmienie art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym, „**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”. Z uwagi na powyższe, brak jest podstaw do przyjmowania, by do omawianej kategorii pojęciowej nie zaliczały się także inne zadania własne, niż pozostające w sferze użyteczności publicznej<sup>286</sup>.

Powyższe pociąga za sobą określone konsekwencje. Ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje bowiem określony poziom elastyczności samorządu gminnego co do wyboru form i metod realizowania gospodarki komunalnej, określanej przez M. Kuleszę mianem „**swobody organizatorskiej**”<sup>287</sup>. Należy przyjąć, iż zakres tejże swobody rozciąga się na całość działalności gminnej związanej z realizacją zadań własnych, chyba że jest to wyraźnie wyłączone przepisami szczególnymi w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej. W szczególności, obejmuje ona nie tylko intuicyjnie łączone z pojęciem gospodarki komunalnej zadania niewładcze, realizowane w sferze *dominium* (w tym gminną działalność gospodarczą), lecz również zadania pozostające w zakresie władztwa administracyjnego

---

<sup>284</sup> Dz. U. z 1950 r. Nr 19, poz. 156.

<sup>285</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1950 r. w sprawie zakresu działania Ministra Gospodarki Komunalnej oraz w sprawie określenia władz naczelnych, do których właściwości przechodzą sprawy, należące dotychczas do zakresu działania Ministra Administracji Publicznej.

<sup>286</sup> M. Szydło, Ustawa..., wyd. el.; Odmiennie: J. Zimmermann, Prawo..., s. 286; Swoicie kwestię tę przedstawiają C. Banasiński i M. Kulesza, stwierdzając, iż „przepis art. 1 ustawy stwarza podstawę do określenia granic gospodarki komunalnej. W myśl tego przepisu gospodarka komunalna powinna obejmować w szczególności zadania z zakresu użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (wspólnoty samorządowej) w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (ust. 1). Sformułowanie «w szczególności» wskazuje, że zakres gospodarki komunalnej określają zadania własne j.s.t. (ust. 1), a istotą gospodarki komunalnej jest realizacja celów o charakterze użyteczności publicznej (ust. 2). W myśl zatem przepisu art. 1 ustawy zasadniczym celem gospodarki komunalnej, jako działalności polegającej na wykonywaniu przez j.s.t. zadań własnych, jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty w sferze użyteczności publicznej” – C. Banasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2002, wyd. el.

<sup>287</sup> M. Kulesza, Gospodarka ..., s. 9.

(*imperium*)<sup>288</sup>. Jak wskazuje M. Szydło, „(...) ważnym elementem ustawowej definicji pojęcia «gospodarka komunalna» jest charakter działalności określonej tym mianem. Otóż **wbrew nasuwającemu się *prima facie* skojarzeniu, gospodarka komunalna nie jest bynajmniej jedynie działalnością gospodarczą prowadzoną przez jednostki samorządu terytorialnego** w zakresie zadań własnych. Prawdą jest oczywiście, o czym już była wcześniej mowa, że pojęcie «gospodarka» jest przez ekonomistów rozumiane jako działalność gospodarcza, co mogłoby mylnie sugerować, że również określenie «gospodarka komunalna» powinno być pojmowane w znaczeniu komunalnej (samorządowej) działalności gospodarczej. Wniosek taki byłby jednak z całą pewnością nietrafny, gdyż ustawodawca jednoznacznie stwierdził, że gospodarka komunalna to po prostu działalność jednostek samorządu terytorialnego polegająca na «wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych». Tymczasem wykonywanie przez jednostki samorządowej zadań własnych może przybrać postać działalności o bardzo różnym charakterze. Z jednej strony może to być rzeczywiście działalność o charakterze typowo gospodarczym, polegająca na uczestniczeniu danej jednostki w obrocie gospodarczym (tj. w rynkowej wymianie dóbr lub usług), realizowana w formach prawa prywatnego. Z drugiej jednak strony wykonywanie przez gminę, powiat czy województwo zadań własnych równie dobrze może też przybierać postać działalności o charakterze stricte administracyjnym (np. w formach władczych) i niezwiązanej w żadnym wypadku z występowaniem w obrocie gospodarczym (występowaniem na rynku). Ta ostatnia działalność, w świetle normatywnej definicji analizowanego pojęcia, również będzie zasługiwała na miano gospodarki komunalnej (...)»<sup>289</sup>. Zaprezentowane stanowisko wyraża kluczową dla prawidłowego rozumienia gospodarki komunalnej konstatację, zgodnie z którą pojęcie to obejmuje **każdą postać realizacji zadań własnych**, nie zaś wyłącznie wybrane jej rodzaje.

### 5.2.3.2 Wybrane zagadnienia z zakresu swobody organizatorskiej

Jak podkreślał M. Kulesza, swoboda organizatorska w obrębie gospodarki komunalnej zajmuje szczególną pozycję w kontekście istoty samorządu terytorialnego. Wskazywał on, iż „jeżeli zaprzeczamy swobodzie organizatorskiej samorządu w zakresie gospodarki komunalnej w szerokim rozumieniu tego pojęcia, to w istocie rzeczy zaprzeczamy samorządowi terytorialnemu, *ratio decidendi* bowiem – przyczyna restytucji w Polsce samorządu terytorialnego była jedna: przekazać odpowiedzialność za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców samym wspólnotom samorządowym, wyposażonym w samodzielny status w prawie publicznym, w osobowość prawa cywilnego, mienie i inne

---

<sup>288</sup> Odmiennie: W. Gonet, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów, Warszawa 2010, wyd. el.

<sup>289</sup> M. Szydło, Ustawa..., s. 35.

atrybuty samodzielności prawnej, pozwalającej tę misję realizować «w ramach ustaw», w interesie mieszkańców»<sup>290</sup>. Jednocześnie autor ten twierdził, iż zakres przedmiotowej swobody jest w rzeczywistości częstokroć nadmiernie ograniczony względem potrzeb wynikających z praktyki funkcjonowania nowoczesnego samorządu gminnego<sup>291</sup>.

Pogląd ten zasługuje na aprobatę. Wynika to z faktu, iż pozornie rozległy zakres dopuszczalnych form organizowania gospodarki komunalnej wynikające z ustawy o gospodarce komunalnej podlega szeregowi zawężających przepisów szczególnych. W tym kontekście należy wskazać (powołane uprzednio w ramach niniejszej pracy) art. 2 oraz art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej”:

„Art. 2.

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Art. 3.

1. Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1793, 1807 i 1860) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów:

- 1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1920);
- 2) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, z późn. zm.);
- 3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817);
- 4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1867 i 1920);
- 5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920).”.

---

<sup>290</sup> M. Kulesza, *Gospodarka...*, s. 22.

<sup>291</sup> M. Kulesza, *Gospodarka...*, s. 9 i 17-18.

Przepisy te korespondują z treścią art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego „w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”.

Opierając się na ich brzmieniu, można by odnieść błędne wrażenie o znacznym stopniu swobody organizatorskiej, umożliwiającej wybór najbardziej adekwatnych formuł organizacyjnych w zakresie realizacji zadań publicznych. Do kwestii **poszukiwania efektywności organizacyjnej** zdaje się zresztą nawiązywać treść art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w myśl którego, „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o **wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej**”.

Jednocześnie, szereg przepisów szczegółowych w istocie przesądza o **braku możliwości dokonania jakiegokolwiek wyboru**, prowadząc przy tym do stosowania rozwiązań o wątpliwej niekiedy efektywności (np. art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>292</sup>, art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>293</sup>, art. 249 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). W niektórych zaś przypadkach przepisy statuujące dopuszczalność wyboru formy organizacyjnej mają charakter fasadowy i nie prowadzą do realnego poszukiwania efektywności organizacyjnej (np. art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>294</sup>, art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>295</sup>). Swoistym sygnałem stopniowego odwracania się tego negatywnego trendu jest wprowadzenie do gminnej ustawy ustrojowej szczególnej kategorii jednostek, jakimi są „jednostki obsługujące” (potocznie określane mianem „centrów usług wspólnych”) w rozumieniu art. 10b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powoływanie tego typu jednostek, wprowadzonych do porządku prawnego przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>296</sup>, stanowi wariant alternatywny w stosunku do tworzenia odrębnych służb administracyjnych, finansowych i organizacyjnych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz niektórych innych podmiotów wykonujących zadania danego samorządu gminnego. Rozwiązanie to stanowi rozszerzenie dotychczasowego sprawdzonego wzorca, polegającego na dopuszczalności tworzenia wspólnych jednostek obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej na potrzeby gminnych szkół oraz innych placówek edukacyjnych (art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty).

---

<sup>292</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943.

<sup>293</sup> T.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 406.

<sup>294</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 706.

<sup>295</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, z późn. zm.

<sup>296</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1220.

Specyficznym obszarem, w którym ograniczenia swobody organizatorskiej wydają się być doniosłe, jest obszar **zadań ustawowo przypisanych konkretnym organom samorządowym**. Wyłączając z tych rozważań zadania przypisane radzie gminy jako organowi uchwałodawczemu (w przypadku którego swoboda organizatorska, wyrażająca się w dopuszczalności realokacji jego zadań, jest z natury rzeczy wykluczona), należy poddać analizie niektóre zadania ustawowo przypisane **organowi wykonawczemu**. Nie aspirując do stworzenia wyczerpującego zakresowo wyliczenia, wskazać można, iż zasadniczo organ ten przejawia swoją aktywność w drodze:

- a) załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym:
  - 1) wydawania decyzji administracyjnych,
  - 2) realizacji czynności materialno-technicznych dotyczących indywidualnego adresata,
- b) realizacji działań o charakterze techniczno-organizacyjnym, skierowanych do nieokreślonego kręgu adresatów,
- c) wydawania zarządzeń, w tym w zakresie przepisów porządkowych,
- d) zarządzania mieniem komunalnym, w tym składania na te potrzeby oświadczeń woli w imieniu gminy,
- e) organizowania pracy urzędu gminy,
- f) wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Skupiając się na pierwszej ze wskazanych sfer aktywności organu wykonawczego gminy<sup>297</sup>, należy wskazać, iż stanowi ona obszar jego kompetencji jako organu administracji publicznej. Zakres dopuszczalnej swobody organizatorskiej w obszarze tego rodzaju kompetencji ogniskuje się wokół sposobu interpretacji art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż „do **załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej** rada gminy może **upoważnić** również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1”. Przepis ten stanowi uzupełnienie względem art. 39 ust. 1, w myśl którego „decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”.

Na przestrzeni ostatnich lat wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie wzbudzała dopuszczalność wykorzystywania mechanizmu określonego w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do upoważniania wymienionych w nim podmiotów do załatwiania

---

<sup>297</sup> Niniejszą analizą zadań organu wykonawczego z punktu widzenia zakresu swobody organizatorskiej gminy objęto wyłączenie zadania określone w pkt. a oraz b, jako że pozostałe ze wskazanych zadań bądź nie przystają swoim charakterem do zagadnienia efektywnej alokacji (pkt c), bądź nie budzą w tym zakresie szczególnych kontrowersji (pkt d-f).

indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w formach innych niż wydawanie decyzji administracyjnych. Wątpliwości te dotyczyły przede wszystkim możliwości objęcia dyspozycją analizowanego przepisu czynności materialno-technicznych. Problem ten stał się szczególnie widoczny we wczesnym okresie obowiązywania ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>298</sup>. W ramach powołanego aktu, status organu właściwego wierzyciela (kompetentnego w sprawie wydawania decyzji administracyjnych oraz realizacji szeregu czynności materialno-technicznych) przyznano organowi wykonawczemu gminy. Rozwiązanie to – jeszcze na etapie legislacyjnym<sup>299</sup> – krytykowane było jako nieuwzględniające faktu, iż szeroko pojęte sprawy socjalne tradycyjnie pozostawały w zakresie kompetencji kierowników gminnych ośrodków pomocy społecznej. W związku z przyjętą koncepcją ustawodawcy (przewidującą, iż „fundusz alimentacyjny nie może być kojarzony z pomocą społeczną”<sup>300</sup>), art. 12 ust. 2 przedmiotowej ustawy w pierwotnej wersji stanowił, iż „do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu świadczeń z funduszu alimentacyjnego rada gminy **nie może** upoważnić ośrodka pomocy społecznej”. Ewidentny w swojej treści charakter *lex specialis* przywołanej regulacji względem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uniemożliwiał przenoszenie kompetencji dotyczących spraw funduszu alimentacyjnego na kierowników ośrodków pomocy społecznej. Z uwagi na powszechnie dostrzeganą nieracjonalność tego rozwiązania, ustawą z dnia 27 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>301</sup> zmieniono treść omawianego przepisu, znosząc wskazane ograniczenie. To zaś stanowiło podstawę do aktywnego reorganizowania realizacji przedmiotowych zadań przez samorządy gminne. Szereg ówczesnie podjętych uchwał rad gmin w oparciu o art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym dało podstawę do sformułowania bogatego orzecznictwa sądownoadministracyjnego dotyczącego tego przepisu.

Jako reprezentatywny dla ówczesnej linii orzeczniczej należy wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 maja 2009 r., sygn. II SA/Go 224/09<sup>302</sup>, dotyczący uchwały nr XXIII/196/2008 Rady Gminy Deszczno z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Deszcznie do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych<sup>303</sup>. Uchwałą tą Rada Gminy Deszczno zamierzała upoważnić Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Deszcznie do „wykonywania zadań ustawowych Gminy określonych w ustawie (...) o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z wyłączeniem art. 4 ust. 3 i art. 12 w/w

<sup>298</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 169, z późn. zm.

<sup>299</sup> Wspólne posiedzenie Komisji Rodziny i Praw Kobiet, Komisji Finansów Publicznych, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Polityki Społecznej z dnia 5 września 2007 r.; <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrnr5/FPB-199>.

<sup>300</sup> Ibidem.

<sup>301</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 134, poz. 850.

<sup>302</sup> LEX nr 547341.

<sup>303</sup> Dz. U. Województwa Lubuskiego Nr 4 z dnia 23 stycznia 2009 r. poz. 137.

ustawy”. Poza szeregiem innych uchybień niniejszej uchwały, WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż w sposób nieuprawniony objęto nią szereg czynności nie mieszczących się w kategorii „załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej”. Jako przykład wskazał następujące zadania gminne objęte jej zakresem:

- 1) przekazywanie komornikowi sądowemu określonych informacji oraz realizacja innych zadań ustawowych (art. 5 ust. 1-3),
- 2) otrzymywanie określonych informacji od starosty (art. 5 ust. 1),
- 3) składanie wniosku o zwrot zatrzymanego prawa jazdy (art. 5 ust. 6),
- 4) informowanie organu właściwego wierzyciela oraz komornika sądowego o podjętych działaniach wobec dłużnika alimentacyjnego oraz o ich efektach (art. 6),
- 5) wytaczanie powództw na rzecz obywateli w sprawach o roszczenia alimentacyjne (art. 7 ust. 1),
- 6) przedstawianie, za pośrednictwem wojewody, ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie (art. 31 ust. 4).

W myśl uzasadnienia przedmiotowego orzeczenia: „stwierdzić należy, iż sprawy wymienione wyżej w pkt 1-6 nie są sprawami indywidualnymi, rozstrzyganymi w drodze decyzji administracyjnej, a są to czynności w znakomitej większości o charakterze materialno-technicznym (...). A zatem nie jest dopuszczalne podjęcie na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. uchwały upoważniającej kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia tych spraw. «Załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej», o którym mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g. **jest tożsame z wydawaniem decyzji administracyjnych**, przepis ten należy interpretować w kontekście pozostałych postanowień art. 39 u.s.g., bowiem ust. 1 i 2 oraz ust. 5 dotyczą wydawania decyzji”. Z powyższą interpretacją WSA zgodził się Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną dotyczącą tego orzeczenia<sup>304</sup>.

Powyższy sposób interpretacji art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyrażony został również m.in. w następujących orzeczeniach: wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 marca 2009 r., sygn. III SA/Lu 44/09<sup>305</sup>, wyrok WSA w Opolu z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. II SA/Op 134/09<sup>306</sup>, wyrok WSA w Opolu z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. II SA/Op 318/09<sup>307</sup>, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 listopada 2009 r. IV SA/Gl 199/09<sup>308</sup>.

Powyższe rozumienie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiło istotny czynnik zawężający omawianą powyżej szeroko rozumianą swobodę organizatorską. W tym

---

<sup>304</sup> Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1209/09, LEX nr 594959.

<sup>305</sup> LEX nr 509060.

<sup>306</sup> LEX nr 553144.

<sup>307</sup> LEX nr 589191.

<sup>308</sup> LEX nr 589401.



kontekście warto odnotować **odwrócenie kierunku linii orzeczniczej** w tej kwestii, zapoczątkowane wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2409/13<sup>309</sup>. Orzeczenie to wydane zostało w wyniku zaskarżenia wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2013 r., sygn. II SA/Wr 211/13<sup>310</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny badał w przedmiotowej sprawie legalność upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw za zakresu administracji publicznej, dokonanego przez Radę Miejską w Lubinie na rzecz Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Lubinie. Upoważnienie to dotyczyło m.in. czynności związanych z obsługą administracyjną w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zarówno wydawania decyzji administracyjnych, jak i realizacji czynności materialno-technicznych). WSA we Wrocławiu zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego, w myśl którego treść art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie daje radzie gminy uprawnienia do przenoszenia kompetencji w zakresie innych form działania administracji niż decyzje administracyjne. W uzasadnieniu omawianego przełomowego orzeczenia, NSA przyjął następującą argumentację: „Przede wszystkim wskazać należy, że w myśl art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., dalej: u.s.g.) uprawnionym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Na podstawie art. 39 ust. 2 tej ustawy wójt może upoważnić do wydawania decyzji administracyjnych swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy. W art. 39 ust. 4 u.s.g. przewidziano zaś, iż do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. Przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. dopuszcza zatem dekoncentrację zewnętrzną kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego poprzez przyznanie tej kompetencji innemu organowi lub jednostce organizacyjnej. Już sama wykładnia literalna tego przepisu pozwala na przyjęcie pewnych wskazówek co do zakresu przekazania kompetencji. O ile bowiem w ust. 1 mowa jest o decyzjach podejmowanych w indywidualnych sprawach zakresu administracji publicznej, o tyle w ust. 4 wskazano na «załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej». Zauważyć należy, że załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej może przybierać różną postać, o czym świadczy choćby art. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyznaczający zakres przedmiotowy postępowania przed sądami administracyjnymi, które z mocy art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych są zatem różne przejawy aktywności określonych podmiotów z zakresu administracji publicznej.

---

<sup>309</sup> LEX nr 1430374.

<sup>310</sup> LEX nr 1436225.

W doktrynie podnosi się, że takie ogólne, pojemne ujęcie przedmiotowe umożliwia w drodze orzecznictwa podporządkowanie kontroli sądów administracyjnych rozmaitych form działania administracji, niemieszczących się bezpośrednio w innych przesłankach określających kognicję sądu, jednakże wpływających w zasadniczy sposób na treść relacji państwo - podmiot sfery zewnętrznej (Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Pod red. prof. R. Hausera, Wyd. C.H. Beck, 2011, str. 40). Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że nie znajduje uzasadnienia stanowisko Sądu I instancji, iż w świetle art. 39 ust. 4 u.s.g. przekazaniu mogą podlegać jedynie władcze kompetencje, pomija bowiem całą sferę czynności i działań, których podejmowanie kształtuje sytuację prawną obywatela, nie konkretyzując się w formie decyzji administracyjnej. Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym uznał, że art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi podstawę do przekazania przez radę gminy podmiotowi zewnętrznemu kompetencji do wydawania aktów oraz podejmowania wszelkich czynności o charakterze publicznoprawnym, w tym prowadzących do ustalenia (odmowy ustalenia), stwierdzenia (odmowy stwierdzenia), czy też potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) uprawnienia lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego. Okoliczność, że podejmowane czynności, posiadając niewątpliwie charakter indywidualny, nie muszą wszystkie prowadzić do wydania decyzji, nie może prowadzić do zawężenia możliwej delegacji uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do władczego działania”.

Powyższe stanowisko należy uznać za – jednocześnie – **odpowiadające sensowi normy art. 39 ust. 4** ustawy o samorządzie gminnym (w sposób literalny odnoszącej się do pojęcia „załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej”, obejmującego swoim zakresem szerszą pulę form działania administracji, niż tylko wydawanie decyzji administracyjnych), jak również **zgodne z postulatem zapewnienia adekwatnej swobody organizatorskiej samorządom gminnym**. Analizowane orzeczenie NSA stanowić powinno istotną wskazówkę interpretacyjną w kwestii zakresu tej swobody w odniesieniu do zadań wiążących się z załatwieniem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, przypisanych ustawowo organowi wykonawczemu gminy.

Mniej elastyczna w tym zakresie wydaje się regulacja prawna odnosząca się do wskazanych powyżej **zadań organu wykonawczego o charakterze techniczno-organizacyjnym, skierowanych do nieokreślonego kręgu adresatów**. Na gruncie norm stanowiących główny przedmiot analizy w ramach niniejszej pracy, tj. przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przykładem tego rodzaju zadania jest obowiązek prowadzenia rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 ustawy). Abstrahując od czynności o charakterze indywidualnym, polegających na dokonywaniu wpisów do rejestru, organ

wykonawczy jest bowiem zobowiązany do utrzymywania stosownej bazy danych, prowadzonej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>311</sup>. Względem tego rodzaju zadań stosowanie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wydaje się niedopuszczalne, z uwagi na fakt, iż nie ma w takim przypadku mowy o załatwianiu indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (w zakresie samego technicznego utrzymywania bazy). Mogłoby to przesądzać o konieczności realizowania zadań tego typu z uwzględnieniem treści art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego, „**wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy**”. Przepis ten – pomimo pozornej oczywistości – ma, jak się wydaje, daleko idące konsekwencje ustrojowe. Przyjmując jego restrykcyjne rozumienie, należałoby sądzić, iż zadania organu wykonawczego, w stosunku do których ustawodawca nie przewidział szczególnych metod ich realokacji, takich jak art. 39 ust. 4 lub zawarte w przepisach prawa materialnego normy o charakterze *lex specialis* w stosunku do art. 33 ust. 1, powinny być wykonywane wyłącznie przez określoną jednostkę budżetową samorządu gminnego, jaką jest urząd gminy. Świadczyłoby to o daleko idącym braku swobody organizatorskiej w odniesieniu do tego rodzaju działań, co – z uwagi na potrzebę poszukiwania efektywności działania przez samorzady gminne, a także w kontekście obowiązywania norm szeregu norm mających na celu uelastycznienie sposobu realizacji zadań gminnych pod względem ustrojowym, w tym np. art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej – wydaje się być trudne do zaakceptowania.

Widoczny brak przejrzystości koncepcji ustawodawcy w zakresie kształtowania zasad odpowiedniego organizowania realizacji zadań gminnych (oraz zadań organu wykonawczego) skłania do wniosku o **potrzebie docelowej systemowej przebudowy regulacji ustrojowych, odzwierciedlającej aktualne potrzeby elastycznego funkcjonowania administracji samorządowej**.

---

<sup>311</sup> T.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, z późn. zm.

## 6. Zakres i charakter celów publicznych realizowanych przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

### 6.1 Europejski kontekst normatywny

Charakterystyka modelu gospodarki odpadami komunalnymi przyjętego w ustawodawstwie polskim stanowi w głównej mierze wypadkową kierunku unijnych regulacji środowiskowych, stopniowo rozbudowywanych na przestrzeni ostatnich kilku dekad.

Początków formułowania polityki środowiskowej Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) dopatrywać się można we wzrastającym na początku lat 70. zainteresowaniu państw Europy Zachodniej wynikami badań założonego w 1968 r. Klubu Rzymskiego, dotyczących ówczesnego modelu gospodarowania zasobami naturalnymi<sup>312</sup>. Organizacja ta od pierwszych lat swojego istnienia postulowała wdrożenie mechanizmów mających na celu zapobieżenie znacznej degradacji bądź stopniowego wyczerpania zasobów naturalnych. Między innymi pod wpływem argumentacji naukowej tego środowiska, Komisja Wspólnot Europejskich wydała w latach 1971-1972 dwa komunikaty<sup>313</sup> dotyczące zrębów przyszłej wspólnotowej polityki środowiskowej, w obu odnosząc się w pewnym zakresie do problematyki odpadowej (m.in. poprzez wskazanie problemu niedostatecznego poziomu recyklingu surowców).

Powyższe komunikaty stanowiły podstawę dla przyjęcia stosownych deklaracji politycznych w ramach szczytu paryskiego, odbywającego się w dniach 19-21 października 1972 r.<sup>314</sup> W ramach konkluzji szczytu wypracowano stanowisko, zgodnie z którym, z uwagi na wysokie znaczenie zagadnień środowiskowych dla Wspólnoty, w roku następującym po odbyciu szczytu powinna zostać wypracowana szczegółowa koncepcja polityki wspólnotowej w tym zakresie. Założenia te stanowiły przyczynek do opracowania Programu Działań Środowiskowych Wspólnot Europejskich z 1973 r.<sup>315</sup>, będącego podstawą szeregu działań legislacyjnych, w tym obejmujących zagadnienia gospodarki odpadami. W wykonaniu założeń Programu<sup>316</sup>, uchwalona została **Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów**<sup>317</sup>. Stanowiła ona pierwszy akt wspólnotowy w sposób kompleksowy regulujący tematykę gospodarki odpadami. Ze względu na swój ramowy charakter, Dyrektywa nie wskazywała szczegółowych wymagań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

---

<sup>312</sup> L. Scichilone (w:) A.C. Knudsen, M. Rasmussen, *The Road to a United Europe: Interpretations of the Process of European Integration*, Bruksela 2009, s. 341-342.

<sup>313</sup> Première communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement (SEC(71) 2616 final) z dnia 22 lipca 1971 r.; Communication au Conseil sur un programme des Communautés européennes en matière d'environnement (SEC(72) 666 final) z dnia 24 marca 1972 r.

<sup>314</sup> Ibidem, s. 343.

<sup>315</sup> Dz. U. C 112 z 20.12.73, s. 3.

<sup>316</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>317</sup> Dz. U. 1975 L 194, s. 39.

W dalszych latach tematyka odpadów komunalnych pojawiała się w pracach organów europejskich przede wszystkim w kontekście – postrzeganej jako szczególnie istotna – roli recyklingu surowców wtórnych. W ramach Planu Działań Środowiskowych Wspólnot Europejskich na lata 1977-1981 wskazywano, iż z uwagi na trudności organizacyjne dotyczące zapewnienia recyklingu odpadów z gospodarstw domowych (wynikające z konieczności powiązania działań podmiotów gospodarczych świadczących usługi odbierania i przetwarzania odpadów komunalnych oraz usługi pozyskiwania surowców z przetworzonych odpadów), rolą władz publicznych powinno być podejmowanie środków zmierzających do adekwatnego wsparcia tego procesu<sup>318</sup>. Nie prowadziło to jednak w ówczesnym okresie do określenia skonkretyzowanych obowiązków Państw Członkowskich w przedmiotowej materii. Sytuacji ta zaczęła ulegać stopniowej zmianie wraz z wydaniem kolejnego Planu Działań Środowiskowych (1982-1986). Dokument ten wskazywał, iż „problem przetwarzania odpadów komunalnych (zagadnienia techniczne, selektywne zbieranie, koszt odprowadzania itp.) i jego ściśle związki z recyklingiem objęte zostaną szczególną uwagą”<sup>319</sup>. Wyrazem zainteresowania Wspólnoty przedmiotową tematyką było wydanie **Dyrektywy Rady 85/339/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. dotyczącej pojemników na ciecze przeznaczone do konsumpcji**<sup>320</sup>. Akt ten przewidywał obowiązek opracowywania przez Państwa Członkowskie stosownych planów krajowych, dotyczących działań na rzecz redukcji tonażu i/lub objętości przewidzianych do składowania pojemników na ciecze konsumpcyjne. Dyrektywa nie ustanawiała jednakże skonkretyzowanych poziomów wymaganej redukcji oraz pozostawiała znaczną swobodę Państwom Członkowskim w zakresie metod jej osiągnięcia.

Pewien przełom w postrzeganiu możliwej roli władzy publicznej w zakresie kształtowania gospodarki odpadami (w tym zwłaszcza wpływu na zwiększenie skali odzysku odpadów komunalnych) dostrzegalny jest w ramach Planu Działań Środowiskowych Wspólnot Europejskich na lata 1987-1992<sup>321</sup>. Wskazano w nim, iż mimo że w zakresie recyklingu i ponownego użycia odpadów zasadniczą rolę odgrywają uwarunkowania rynkowe (wyrywkowo scharakteryzowane w ramach Planu Działań na lata 1977-1981, np. poprzez wskazanie znaczących fluktuacji popytu na surowce pochodzące z odzysku oraz konieczności ponoszenia dodatkowych nakładów na dostosowanie procesu produkcyjnego do wykorzystywania surowców wtórnych), możliwe jest **administracyjne kształtowanie tego**

---

<sup>318</sup> Dz. U. C 139 z 13.6.77, s. 33.

<sup>319</sup> Dz. U. C 46 z 17.2.83, s. 14.

<sup>320</sup> Dz. U. L 176 z 6.7.1985, s. 18.

<sup>321</sup> Dz. U. C 328/01 z 7.12. 1987; Wydanie Planu nastąpiło w roku wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, wprowadzającego do Traktatu EWG Tytuł VII – Środowisko naturalne (art. 130r-130t). Akt ten położył podwaliny pod szczegółowe wspólnotowe prawodawstwo środowiskowe, ustanawiając kluczowe zasady ogólne prawa ochrony środowiska, tj. zasadę wysokiego poziomu ochrony, zasadę stosowania działań zapobiegawczych, zasadę naprawiania szkód przede wszystkim u źródła oraz zasadę „zanieczyszczający płaci”. W dalszych latach katalog zasad ogólnych został rozszerzony także o zasadę przezorności (w oparciu o Traktat z Maastricht z 1992 r.).

**rynku**, m.in. poprzez wyznaczenie przez Wspólnotę określonych, osiągalnych celów co do poziomu określonych typów odzysku, wdrożenie instrumentów ekonomicznych zachęcających do prowadzenia segregacji surowców oraz rozwój działań informacyjnych rozwijających świadomość społeczną w zakresie recyklingu<sup>322</sup>. W ramach pkt 5.3.8 przedmiotowego dokumentu Komisja zapowiedziała wydanie specjalnego komunikatu dedykowanego tematyce gospodarki odpadami (zapowiadając przedstawienie w nim praktycznego planu działań na rzecz racjonalnego gospodarowania odpadami oraz – w szczególności – rozwoju recyklingu). Zapowiedź ta została zrealizowana poprzez wydanie **Komunikatu Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 18 września 1989 r. w sprawie strategii Wspólnoty w zakresie gospodarki odpadami**<sup>323</sup>.

Powyższy Komunikat Komisji stanowi **pierwsze tak kompleksowe ujęcie wspólnotowej polityki odpadowej**. Istotną bazą merytoryczną dla jego opracowania był wydany w 1987 r. raport Komitetu ds. Ochrony Środowiska Parlamentu Europejskiego<sup>324</sup>, stanowiący podsumowanie obserwowanych ówczesnie problematycznych zagadnień w obrębie gospodarki odpadami (jak np. wzrost zagrożeń dla zdrowia ludzkiego z uwagi na rosnącą liczbę nielegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych). Komunikat obrazuje ówczesny – daleki od zadowalającego – stan gospodarowania odpadami z gospodarstw domowych. Zgodnie z jego treścią, składowaniu – stanowiącemu najbardziej niepożądaną metodę zagospodarowania – podlegało w tamtym okresie ok. 60% odpadów tego rodzaju (33% zagospodarowywano termicznie, zaś 7% kompostowano). Warto w tym kontekście mieć na uwadze, iż w okresie opracowywania Komunikatu, Europejska Wspólnota Gospodarcza obejmowała jedynie 12 państw, o wysoko lub umiarkowanie rozwiniętych gospodarkach.

Powyższe dane są tym istotniejsze, iż obrazują one ówczesny stan respektowania wyrażonej w art. 3 ust. 1 Dyrektywy 75/442/EWG zasady, określanej mianem **hierarchii postępowania z odpadami**. W myśl powołanego przepisu w jego pierwotnym brzmieniu, Państwa Członkowskie zobowiązane były do podejmowania właściwych środków „w celu wspierania zapobiegania, recyklingu oraz przetwarzania odpadów, uzyskiwania z nich surowców naturalnych i, w miarę możliwości, energii oraz stosowania wszelkich procesów prowadzących do ponownego wykorzystania odpadów”. Przepis ten w sposób wyraźny wskazywał na brak preferencji dla zagospodarowania poprzez składowanie.

W zakresie tego zagadnienia, Komunikat Komisji w sposób jasny prezentował zapowiedź **zmiany podejścia na bardziej bezkompromisowe w kwestii rzeczywistego realizowania wymagań hierarchii postępowania z odpadami**. W myśl Komunikatu: „Po powstaniu

---

<sup>322</sup> Dz. U. C 70 z 18.3.87, s. 33-34.

<sup>323</sup> SEC (89) 934 final.

<sup>324</sup> Raport Komitetu ds. Ochrony Środowiska Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 1987 r. w sprawie on the przemysłu utylizacji odpadów oraz starych składowisk odpadów (dokument A 2-31/86).

odpadu, najlepszą ścieżką zapobiegania lub zmniejszenia jego negatywnego wpływu na środowisko jest jego recykling lub odzysk – innymi słowy, należyte przywrócenie go do cyklu ekonomicznego. Zgodnie z parametrami środowiskowymi, określone kryteria wpłyną na wybór ścieżki zagospodarowania: odpad może zostać poddany recyklingowi lub finalnie wyeliminowany [*zagospodarowany, składowany* – G.S.]. Jeżeli nie ma zasad nakładających obowiązek zastosowania jednej lub drugiej ścieżki, wybór w znaczącej mierze zależy będzie od kosztów. W zakresie wyboru form odzysku, nacisk zostanie w takim przypadku położony na **uwarunkowania ekonomiczne. W ujęciu globalnym, nie mogą one zaciemnić społeczno-ekonomicznych i środowiskowych rezultatów braku odzysku lub recyklingu odpadów.** (...) Recykling i odzysk odpadów może przybierać różne formy, włączając w to regenerację, odzyskanie surowców pierwotnych i przekształcenie w energię. Wybór powinien zostać dokonany w oparciu o cel redukcji ilości odpadów i oszczędność materiałów pierwotnych oraz energii. Składowanie, które w najmniejszym możliwym zakresie pozostanie metodą finalnej utylizacji pozostałości z innych procesów zagospodarowania powinno być obwarowane obowiązkiem zgodności z restrykcyjnymi standardami (...). Obecnie rozwiązania regulacyjne Państw Członkowskich są nierówne i znacząco różne od siebie, prowadząc do rosnących różnic między Państwami w zakresie jakości środowiska. W celu zapobieżenia temu procesowi różnicowania, harmonizacja standardów w oparciu o wysokie wymagania środowiskowe jest pilnie potrzebna”.

Powyższe zapisy, w powiązaniu z zawartą w ramach Komunikatu zapowiedzią wprowadzenia wspólnotowych regulacji m.in. w zakresie odzysku odpadów opakowaniowych oraz ograniczeń dotyczących składowania odpadów, przesądzały obranie przez Wspólnotę kierunku **administracyjnego kształtowania rynku zagospodarowania odpadów**. Wydaje się, iż dla prawidłowego zrozumienia źródeł podkreślonej wówczas ponownie preferencji dla recyklingu surowców (jak wskazano powyżej – skłaniającej do świadomego tworzenia regulacji zwiększających koszty gospodarki odpadami), konieczne jest odwołanie się do uzasadnień innych niż środowiskowe. W tym celu należy przywołać dane analityczne zawarte w Raporcie dotyczącym dostaw surowców dla Wspólnoty, opracowanym w 1977 r. przez Komitet ds. Gospodarczych Parlamentu Europejskiego<sup>325</sup>. Zgodnie z tym dokumentem, w okresie opracowywania Raportu, Państwa Członkowskie w bardzo wysokim stopniu – przekraczającym 70% – uzależnione były od importu surowców spoza Wspólnoty, podczas gdy dla Stanów Zjednoczonych wskaźnik ten wynosił zaledwie 15%. Zależność od zewnętrznych dostawców skłaniała EWG do wdrażania interdyscyplinarnych działań mających na celu zwiększenie samodzielności Wspólnoty w obszarze ekonomicznym. Wspomniany raport stanowił bazę dla rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki dotyczącej surowców, wydanej 19 kwietnia 1977 r. Pociągnęła ona za sobą działania

---

<sup>325</sup> Raport dotyczący dostaw surowców dla Wspólnoty z dnia 7 marca 1977 r., Komitet ds. Gospodarczych Parlamentu Europejskiego (dokument 585/76).

zmierzające do wdrożenia praktycznych działań naprawczych. W jej wyniku doszło m.in. do uruchomienia programu badawczo-rozwojowego na lata 1979-1982 w dziedzinie recyklingu odpadów komunalnych oraz przemysłowych<sup>326</sup>. W ramach wniosku o uruchomienie przedmiotowego programu, Komisja Wspólnot Europejskich wskazała, iż „odpady muszą być postrzegane jako szerokie, niepowstrzymane, odnawialne źródło, które może (i musi) być bardziej wykorzystywane w przyszłości. Prawidłowe zagospodarowanie odpadów może być utożsamiane z **oszczędnością rzadkich i istotnych surowców oraz z lepszym wykorzystaniem energii i powiązanych z tym korzyściami ekonomicznymi**”<sup>327</sup>. Można wskazać, iż występujące w ramach EWG uwarunkowania o charakterze ekonomicznym miały istotny wpływ na rozwój i docelowe praktyczne wdrożenie idei recyklingu, potocznie utożsamianego z zagadnieniami *stricte* środowiskowymi.

Odwołując się do analizowanego powyżej Komunikatu Komisji z 1989 r., należy wskazać, iż poza podkreśleniem istotności zasady hierarchii postępowania z odpadami, poruszał on również i inne, szczególnie znaczące z dzisiejszej perspektywy zagadnienie, jakim jest tzw. **zasada bliskości**. Zasada ta, obecnie stanowiąca jeden z filarów unijnego prawa gospodarki odpadami, w okresie wydania Komunikatu nie była przedmiotem regulacji wspólnotowej. Jej wprowadzenie do porządku prawnego EWG nastąpiło w wyniku recepcji zapisów Konwencji Bazylejskiej z 22 marca 1989 r. o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych. W ramach Konwencji – stanowiącej w zamyśle jej sygnatariuszy niezbędny krok do mitygacji zagrożeń wynikających z występowania takich przypadków, jak słynny w latach 80. skandal zaginięcia 41 beczek toksycznych odpadów pochodzących z katastrofy w Seveso<sup>328</sup> – zawarto wymóg, by transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych i innych odpadów było dozwolone tylko wtedy, gdy:

- a) dane państwo eksportujące nie dysponuje możliwościami technicznymi, niezbędnymi urządzeniami lub odpowiednimi składowiskami do usuwania danych odpadów w sposób wydajny i bezpieczny dla środowiska, lub
- b) dane odpady są potrzebne jako surowiec do przemysłowego recyklingu lub odzysku w państwie importującym, lub
- c) dane przemieszczenie transgraniczne jest zgodne z innymi kryteriami, o których zadecydują strony, pod warunkiem że kryteria te nie będą różnić się od celów niniejszej konwencji (art. 4 ust. 9 Konwencji).

---

<sup>326</sup> Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 12 listopada 1979 r., Dz. U. L 293 z 20.11.1979, s. 19.

<sup>327</sup> COM(78) 407 final, 11 września 1978 r.

<sup>328</sup> Dnia 10 lipca 1976 r. w położonej w pobliżu Mediolanu miejscowości Seveso miała miejsce katastrofa ekologiczna polegająca na uwolnieniu do atmosfery 6 ton chemikaliów (w wyniku wypadku w zakładach przemysłowych). Z powodu ciężkiego skażenia miejscowego środowiska dioksynami, u kilkuset osób zdiagnozowano patologiczne zmiany skórne, zarządzono również prewencyjny obój zwierząt w liczbie 80 000 osobników.



Powyższe podejście do kształtowania przepływu odpadów odwzorowane zostało w omawianym Komunikacie Komisji (wydanym pół roku po przyjęciu Konwencji Bazylejskiej). Stanowił on, iż utrzymanie całkowitej swobody w zakresie ich transportu mogłoby prowadzić do powstania znacznych ryzyk ekologicznych, w kontekście oczekującego w tamtym okresie na efektywnie wdrożenie Układu z Schengen. W Komunikacie wskazano, iż z uwagi na istotnie odmiennie standardy techniczne pomiędzy Państwami Członkowskimi, prawdopodobne byłoby nadmierne wykorzystywanie instalacji o najniższych kosztach (stosujących najmniej zaawansowane technologie). Zgodnie z treścią dokumentu: „istnieje ryzyko, iż we Wspólnocie pozbawionej granic, **strumień odpadów w kierunku instalacji o niskich kosztach stałby się powodzią**”. Z tego względu Komisja przyjęła założenie, iż docelowo powinny zostać zaimplementowane regulacje, które – bez kreowania negatywnego dla konkurencji monopolu – powinny ograniczać możliwość transportowania odpadów wewnątrz danego państwa lub wręcz jego regionu. Z uwagi na znaczące dysproporcje w zakresie dostępności odpowiednich instalacji do przetwarzania odpadów, stanowiło to zapowiedź administracyjnego kierunkowania polityki inwestycyjnej Państw Członkowskich w zakresie tego typu obiektów (aby docelowo osiągnięta została równowaga w zakresie wyposażenia w odpowiednie instalacje)<sup>329</sup>.

W okresie przyjęcia omawianego Komunikatu, trwały zaawansowane prace nad dyrektywą dotyczącą standardów emisyjnych dla termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Jej przyjęcie<sup>330</sup> stanowi istotną cezurę dla tematyki tego rodzaju odpadów, gdyż na jej mocy do wspólnotowego porządku prawnego wprowadzona została **definicja odpadów komunalnych**. W ramach art. 1 pkt 3 Dyrektywy, określono je jako „**odpady wytwarzane przez gospodarstwa domowe**, jak również odpady powstające w **przedsiębiorstwach usługowych i handlowych** oraz **inne odpady**, które ze względu na swój **charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych**”.

Kolejnym kamieniem milowym dla wspólnotowej polityki odpadowej było przyjęcie – piątego już – Planu Działań Środowiskowych Wspólnoty (1993 r.). Nawiązywał on w swoich zapisach do stanowiącej pionierski dokument strategiczny o randze globalnej odnoszący się w pełni do zagadnień środowiskowych, tj. Agendy 21 z Rio de Janeiro (1992 r.). Agenda, w zakresie dotyczącym kategorii innych niż niebezpieczne odpadów stałych, wskazywała na

---

<sup>329</sup> Podejście to potwierdzone zostało brzmieniem rezolucji Rady z dnia 7 maja 1990 r. w sprawie polityki dotyczącej odpadów (Dz. U. C 122 z 18.5.1990, s. 2), zgodnie z którą, „krótko- i średnioterminowym celem priorytetem jest zapewnienie adekwatnej infrastruktury służącej przetwarzaniu odpadów; (...) adekwatna i zintegrowana sieć takich instalacji, spełniających wspólnotowe standardy oraz uwzględniających najlepsze dostępne techniki nie pociągające za sobą nadmiernych kosztów, powinna zostać rozwinięta na poziomie Wspólnoty, regionalnych i lokalnym”.

<sup>330</sup> Dyrektywa Rady z dnia 8 czerwca 1989 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez nowe spalarnie odpadów komunalnych (89/369/EWG), Dz. U. L 163 z 14.6.1989, s. 32.

znaczącą rolę interwencji publicznej w kwestię kształtowania środowiskowo pożądaných kierunków gospodarowania odpadami. Zgodnie z jej treścią:

„Wyczerpanie tradycyjnych składowisk, bardziej restrykcyjne kontrole dotyczące składowania oraz wzrastające ilości uciążliwych odpadów, szczególnie w krajach uprzemysłowionych, przyczyniły się razem do szybkiego wzrostu kosztów usług składowania odpadów. Koszty te mogłyby wzrosnąć dwukrotnie lub trzykrotnie do końca dekady. Niektóre aktualne praktyki w utylizacji odpadów stwarzają zagrożenie dla środowiska. Jako że uwarunkowania ekonomiczne składowania odpadów zmieniają się, recykling oraz odzyskiwanie odpadów stają się coraz bardziej efektywne kosztowo. Przyszłe polityki w obszarze gospodarowania odpadami powinny w pełni opierać się na podejściu nakierowanym na surowcowo efektywne rozwiązania w obszarze kontroli odpadów. Te działania powinny być realizowane w powiązaniu z publicznymi programami edukacyjnymi. Istotnym jest, by rynek produktów wytwarzanych z surowców wtórnych był identyfikowany z rozwojem programów odzysku i recyklingu” (pkt 21.16 Agendy).

Powyższe podejście odzwierciedlone zostało w Planie Działań Środowiskowych z 1993 r., w ramach którego wskazano, iż niezależnie od środowiskowego aspektu rozwoju odzysku i recyklingu, znaczenie tego rodzaju procesów zagospodarowania odpadów istotne jest również dla gospodarki Wspólnoty, stąd kierunki prawodawstwa w tym obszarze powinny uwzględniać oba wskazane obszary.

Jednocześnie, Plan – jako pierwszy dokument wspólnotowy – nakreślał precyzyjną strategię odnoszącą się *stricte* do odpadów komunalnych, określając zestaw skonkretyzowanych celów, a także działań mających doprowadzić do ich osiągnięcia. Wyciąg z przedmiotowej strategii przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 6 Cele wspólnoty w zakresie odpadów komunalnych**

Cele ogólne Wspólnoty	Cele szczegółowe Wspólnoty do 2000 r.	Zadania	Ramy czasowe
<ul style="list-style-type: none"> <li>– zapobieganie powstawaniu odpadów (domykanie cyklu)</li> <li>– maksymalny recykling i odzysk materiałów</li> <li>– bezpieczna utylizacja odpadów, które nie mogą zostać poddane recyklingowi lub odzyskowi, według następującej kolejności:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• spalanie jako paliwo,</li> <li>• inne spalanie,</li> <li>• składowanie</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– plany gospodarki odpadami w Państwach Członkowskich</li> <li>– stabilizacja ilości wytwarzanych odpadów komunalnych na poziomie średniej dla Wspólnoty wynoszącej 300 kg/osobę (poziom określony przez OECD dla 1985 r.)</li> <li>– recykling/odzysk papieru, szkła i plastiku na poziomie co najmniej 50% (średnia dla Wspólnoty)</li> <li>– infrastruktura o zasięgu wspólnotowym służąca bezpiecznemu zbieraniu, segregowaniu oraz utylizacji odpadów</li> <li>– brak eksportu odpadów poza Wspólnotę dla celów finalnego zagospodarowania</li> <li>– recykling/odzysk produktów konsumenckich</li> <li>– rynek dla materiałów pochodzących z recyklingu</li> <li>– znaczące obniżenie emisji dioksyn (90% redukcji poziomu dla 1985 r. do 2005 r.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– funkcjonująca dyrektywa składowiskowa</li> <li>– funkcjonująca dyrektywa opakowaniowa</li> <li>– czystsze technologie oraz projektowanie produktów</li> <li>– polityka dotycząca priorytetowych strumieni odpadów, zakaz składowania określonych rodzajów odpadów (prawodawstwo oraz fakultatywne umowy)</li> <li>– wiarygodne dane Wspólnoty na temat ilości odpadów wytworzonych, zebranych i zutylizowanych</li> <li>– funkcjonujący system odpowiedzialności</li> <li>– instrumenty i zachęty ekonomiczne (w tym systemy kaucyjne oraz fakultatywne umowy)</li> <li>– standard dla emisji dioksyn ze spalarni odpadów komunalnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>przed 1995 r</li> <li>1995 r.</li> <li>stopniowo</li> <li>na bieżąco</li> <li>1995 r.</li> <li>2000 r.</li> <li>na bieżąco</li> <li>przed 1994 r.</li> </ul>

Źródło: *Plan Działań Środowiskowych (1993 r.)*.

Powyżej zarysowana strategia (oparta – co warto odnotować – na metodologii określania celów strategicznych i taktycznych oraz dostosowanych do nich zadań operacyjnych), stanowiła zapowiedź wydania precyzyjnie określonych regulacji, odpowiadających zaobserwowanym tendencjom i potrzebom w obszarze gospodarki odpadami. Z nieznacznym wyprzedzeniem w stosunku do przyjętego harmonogramu wydana została

**Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych**<sup>331</sup> (tzw. **Dyrektywa opakowaniowa**). Jej wydanie uznać należy za przełomowe w kontekście skali zmian, jakich miała dokonać w praktycznym funkcjonowaniu systemów gospodarki odpadami Państwo Członkowskich Wspólnoty Europejskiej. W wyniku jej wydania, państwa te zostały zobowiązane do wdrożenia rozwiązań prawnych i organizacyjnych umożliwiających osiągnięcie ambitnych celów w zakresie odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, ustanowionych art. 6 ust. 1 Dyrektywy. W pierwotnej treści wskazywał on, iż:

„a) nie później niż pięć lat od dnia, do którego niniejsza dyrektywa musi zostać wprowadzona do prawa krajowego, **odzyskowi** zostanie poddane **co najmniej 50 %** i co najwyżej 65 % wagowo odpadów opakowaniowych;

b) w ramach tej wielkości ogólnej i w tym samym terminie **recyklingowi** zostanie poddane **co najmniej 25 %** i co najwyżej 45 % wagowo **całości materiałów opakowaniowych** zawartych w odpadach opakowaniowych oraz **co najmniej 15 % wagowo każdego materiału opakowaniowego**;

c) nie później niż 10 lat od dnia, do którego niniejsza dyrektywa musi zostać wprowadzona do prawa krajowego, udział procentowy odpadów opakowaniowych, które zostaną poddane odzyskowi i recyklingowi, zostanie ustalony przez Radę zgodnie z ust. 3 lit. b) **z zamiarem znacznego zwiększenia wielkości docelowych**, o których mowa w lit. a) i b)”.

W ten sposób określone cele wymuszały na Państwach Członkowskich wdrożenie pragmatycznych mechanizmów skłaniających podmioty handlujące produktami w opakowaniach, jak i ich użytkowników, do gospodarowania odpadami w sposób prowadzący do osiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu. Niezależnie od pozostawienia Państwom uzasadnionego zakresu swobody organizacyjnej, Dyrektywa w ramach art. 7 ust. 1 obligowała do stworzenia stosownych systemów zwrotu, zbiórki i odzysku opakowań, stanowiąc, iż „systemy te są ustanowione, aby zapewnić:

a) zwrot i/lub zbiórkę zużytych opakowań i/lub odpadów opakowaniowych od konsumenta lub innego użytkownika końcowego lub ze strumienia odpadów w celu ich doprowadzenia do najbardziej odpowiedniego sposobu w ramach gospodarowania odpadami;

b) wielokrotny użytek lub odzysk, w tym recykling zebranych opakowań lub odpadów opakowaniowych,

zmierzające do realizacji celów określonych w niniejszej dyrektywie. (...)

---

<sup>331</sup> Dz. U. L 365 z 31.12.1994, s. 10.

W kontekście dalszych rozważań istotne jest również dokonane przedmiotową Dyrektywą **uporządkowanie terminologiczne dotyczące procesów przetwarzania odpadów**. W tym zakresie stanowiła ona uzupełnienie w stosunku do Dyrektywy Rady z dnia 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów<sup>332</sup>, którą wprowadzono do wspólnotowego porządku prawnego definicje tak istotnych pojęć, jak „unieszkodliwianie” (działania przewidziane w załączniku II A do Dyrektywy) oraz „odzysk” (wszelkie działania przewidziane w załączniku II B). Dyrektywą opakowaniową dopełniono tę terminologię poprzez zdefiniowanie pojęć „**recyklingu**” („powtórne przetwarzanie materiałów odpadowych w procesach produkcyjnych w celu uzyskania materiałów o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii”) oraz „**odzysku energii**” („użycie palnych odpadów opakowaniowych jako środka do wytworzenia energii poprzez bezpośrednie spalanie wraz z innymi odpadami lub bez nich, ale z odzyskiem ciepła”). Podkreślona odrębność recyklingu od odzysku energetycznego, w kontekście występującej w pewnym zakresie preferencji pierwszego z tych procesów przetwarzania, stanowi do czasów obecnych swoisty **drogowskaz europejskiej polityki odpadowej**<sup>333</sup>.

Adresowana do wszelkiego typu odpadów opakowaniowych Dyrektywa opakowaniowa jedynie pobocznie odnosi się do „odpadów z gospodarstw domowych” jako odrębnej kategorii (czyniąc to wyłącznie na potrzeby sprawozdawczości). Odmiennie kształtuje się zakres przedmiotowy kolejnej z zapowiedzianych piątym Planem Działań Środowiskowych dyrektyw, tj. **Dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów**<sup>334</sup> (tzw. **Dyrektywa składowiskowa**). W zakresie celów koniecznych do osiągnięcia przez Państwa Członkowskie odnosi się ona wyłącznie do **odpadów komunalnych** rozumianych jako „**odpady z gospodarstw domowych oraz inne odpady, które z racji swego charakteru lub składu są podobne do odpadów z gospodarstwa domowego**” (z zawężeniem jedynie do odpadów ulegających biodegradacji, a więc odpadów, które – zgodnie z ustanowioną w Dyrektywie definicją – „podlegają rozpadowi beztlenowemu lub tlenowemu, takie jak żywność lub odpady ogrodnicze, papier i tektura”). W zakresie tychże obowiązków, prawodawca europejski zobowiązał Państwa Członkowskie do ustanowienia krajowych strategii, przewidujących osiągnięcie (metodą wykorzystania procesów recyklingu, kompostowania, produkcji biogazu i odzyskiwania materiałów/energii) następujących parametrów (art. 5 ust. 2 Dyrektywy):

---

<sup>332</sup> Dz. U. L 78 z 26.3.1991, s. 32.

<sup>333</sup> Podejście to odzwierciedla m.in. treść Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 30 lipca 1996 r. w sprawie rewizji strategii Wspólnoty dotyczącej gospodarki odpadami (COM(96) 399 final). W ramach przedmiotowego dokumentu, Komisja wyraziła pogląd o konieczności rozważenia ograniczeń dotyczących dopuszczalności stosowania procesu termicznego przekształcania odpadów wyłącznie do odpadów cechujących się odpowiednio wysokimi parametrami paliwowymi.

<sup>334</sup> Dz. U. L 182 z 16.7.1999, s. 1.

„a) nie później niż **pięć lat** po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 **odpady komunalne ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska** muszą zostać zredukowane do **75 % całkowitej ilości** (według wagi) **odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995**, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat;

b) nie później niż w **osiem lat** po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 **komunalne odpady ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska** muszą zostać zredukowane do **50 % całkowitej ilości** (według wagi) **komunalnych odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995**, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat;

c) nie później niż **15 lat** po dacie ustanowionej w art. 18 ust. 1 **komunalne odpady ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska** muszą zostać zredukowane do **35 % całkowitej ilości** (według wagi) **komunalnych odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995 r.**, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostat”.

Jako jedną z przesłanek przedmiotowej regulacji wskazać można wyrażoną w motywie (16) preambuły Dyrektywy potrzebę zredukowania ilości metanu emitowanego do atmosfery przez składowiska odpadów (w kontekście istotnego wpływu metanu na zjawisko globalnego ocieplenia). Należy przy tym wskazać, iż w celu eliminacji biodegradowalnego charakteru niektórych rodzajów odpadów komunalnych (a co za tym idzie – uwalniania z nich niekorzystnego dla atmosfery metanu), konieczne jest poddanie tego rodzaju odpadów odpowiedniej obróbce biologicznej (realizowanej standardowo w kompostowniach), co stanowi rozwiązanie wysoce kosztochłonne. Ideą twórców Dyrektywy było zobligowanie Państw Członkowskich do stworzenia administracyjnych instrumentów uzasadniających budowę i szerokie wykorzystywanie instalacji do obróbki biologicznej (umożliwiających pozbawienie odpadów komunalnych związków organicznych), ewentualnie rozwój infrastruktury termicznego przekształcania odpadów, umożliwiającej eliminację uciążliwego strumienia odpadów komunalnych, jakim są odpady ulegające biodegradacji (w tym przede wszystkim zmieszane odpady komunalne<sup>335</sup>).

Należy wskazać, iż podobnie jak w przypadku Dyrektywy opakowaniowej, powyższy akt prawny nie przesądzał o metodzie realizacji wyznaczonych celów środowiskowych.

---

<sup>335</sup> Warto przy tym odnotować, iż na mocy Dyrektywy 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz. U. L 332 z 28.12.2000, s. 91), do wspólnotowego porządku prawnego wprowadzono pojęcie prawne „mieszanych odpadów komunalnych”, oznaczające odpady z gospodarstw domowych, jak również odpady z działalności handlowo-usługowej, odpady przemysłowe i z instytucjonalne, które ze względu na charakterach rodzaj i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych (z wyłączeniem frakcji wskazanych w załączniku do decyzji 94/3/WE w pozycji 20 01, które są zbierane oddzielnie u źródła i z wyłączeniem innych odpadów określonych w pozycji 20 02 tego załącznika).

Wskazuje to na konsekwentne – na ówczesnym etapie – uwzględnianie przez prawodawcę europejskiego faktu, iż w poszczególnych Państwach Członkowskich funkcjonowały odmienne, utrwalone już niekiedy w praktyce społecznej rozwiązania organizacyjne oraz techniczne dotyczące gospodarowania odpadami, w stosunku do których nadmierna ingerencja prawodawcza mogłaby prowadzić do ograniczania ich efektywności.

Kolejny etap rozwoju wspólnotowej regulacji w zakresie odpadów komunalnych zasygnalizowany został w ramach Szóstego Wspólnotowego Programu Działań w zakresie Środowiska Naturalnego, ustanowionego Decyzją 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r.<sup>336</sup> W ramach przedmiotowego dokumentu wskazano zamiar opracowania „dalszych wskaźników w dziedzinie gospodarki odpadami”, jak również zapowiedziano opracowanie strategii dotyczącej zagadnienia recyklingu, zmierzającej m.in. do wypracowania stosownych rozwiązań dotyczących **selektywnej zbiórki odpadów „u źródła”** (tj. bezpośrednio u ich wytwórców).

Na powyższy aspekt położono nacisk w ramach **Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 27 maja 2003 r. pn. „W kierunku strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu oraz recyklingu odpadów”**<sup>337</sup>. Dokument ten (stanowiący punkt wyjścia dla opracowania docelowego dokumentu strategicznego), wskazywał, iż rozwój selektywnej zbiórki konieczny jest z uwagi na potrzebę minimalizacji trudności wynikających z faktu, iż „uzyskiwanie dobrej jakości recyklatu z odpadów komunalnych (*municipal solid waste*) jest (...) generalnie trudne z technicznego i kosztowne z ekonomicznego punktu widzenia. Jednocześnie, zapewniając, iż przydatne na cele recyklingu materiały gromadzone są osobno, zasób relatywnie homogenicznego i wysokojakościowego recyklatu może zostać uzyskany”. Cytowany fragment jest o tyle istotny, iż odnosi się on do nie uwypuklanego w poprzednich dokumentach wspólnotowych zagadnienia jakości materiałów uzyskiwanych z recyklingu. Należy w tym kontekście przywołać jedno z fundamentalnych uzasadnień dla popierania recyklingu przez Wspólnotę, wyrażone m.in. w opisywanym powyżej Raporcie dotyczącym dostaw surowców dla Wspólnoty z dnia 7 marca 1977 r., jakim jest potrzeba zastępowania materiałów pierwotnych surowcami wtórnymi. Aby taki proces był możliwy, niewątpliwie surowce te powinny posiadać właściwości umożliwiające ich wykorzystanie w miejsce materiałów pierwotnych. Konstatacja zawarta w Komunikacie Komisji powinna być odczytywana w ten sposób, iż recykling jako proces przetwarzania odpadów (zwłaszcza w zakresie strumienia odpadów komunalnych) może być wystarczająco skuteczny wyłącznie przy jednoczesnym **rozwijaniu działań wspomagających, przede wszystkim selektywnej zbiórki odpadów**. Stanowiło to wskazówkę dla dalszych działań legislacyjnych Wspólnoty.

---

<sup>336</sup> Dz. U. L 242 z 10.9.2002, s. 1.

<sup>337</sup> COM(2003) 301 final.

W ramach Komunikatu przedstawiono również inny istotny kierunek strategiczny, jakim jest tworzenie skutecznej presji regulacyjnej przełamującej trend do nadmiernego – zdaniem Komisji – wykorzystywania nisko zaawansowanych procesów przetwarzania odpadów:

„(...) główną barierą w zakresie rozwoju w kierunku wyższych poziomów recyklingu jest w wielu przypadkach niekorzystna pozycja ekonomiczna recyklingu, jako że składowanie oraz termiczne przekształcanie są zazwyczaj tańsze. Ta sytuacja ma miejsce częściowo z uwagi na fakt, iż ceny wykorzystywanych zasobów oraz stosowanych metod zagospodarowania odpadów nie zawsze odzwierciedlają koszty społeczne, w tym negatywne efekty zewnętrzne. Z tego względu wybory dotyczące opcji zagospodarowania odpadów są często nie w pełni optymalne. **Pokonanie tej bariery będzie kluczowe w przyszłej polityce Wspólnoty dotyczącej recyklingu.** Jednocześnie, rozwój recyklingu w zakresie konkretnych zużytych produktów, strumieni odpadów i materiałów stanowiłby, w zróżnicowanym zakresie, dodatkową korzyść środowiskową. **Z tego względu, nowe inicjatywy powinny jako priorytet być opracowywane w tym kierunku, by skutkować korzyściami środowiskowymi w obszarach, w których recykling jest najbardziej uzasadniony z punktu widzenia porównania kosztów i korzyści**”.

W celu określenia szczegółowych rozwiązań zapowiedzianej w ramach cytowanego dokumentu szerokiej ingerencji względem przyjmowanego dotychczas kierunku zagospodarowania odpadów (polegającej na faworyzowaniu kosztochłonnych metod przetwarzania, mających jednocześnie – zgodnie z koncepcją Komisji – zapewnić wyższy standard środowiskowy), Komisja przewidziała wykonanie stosownej analizy kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*). Jak zastrzeżono w ramach Komunikatu, debata wokół metodologii opracowania tego rodzaju analizy jest nieunikniona, jako że jej założenia mają charakter umowny, np. w zakresie sposobu uwzględnienia uwarunkowań lokalnych. Właśnie do tych uwarunkowań wydaje się natomiast odnosić zawarta w Komunikacie konstatacja, iż w procesie opracowania docelowej strategii recyklingu konieczne byłoby rozważenie, czy istnieje odpowiednie uzasadnienie dla wyznaczania jednolitych poziomów wymaganego recyklingu dla wszystkich państw Wspólnoty, czy też poziom ten nie powinien dotyczyć Wspólnoty jako takiej. Jak wskazano, „ze środowiskowego punktu widzenia, jest istotniejsze, by zoptymalizować gromadzenie i recykling odpadów we Wspólnocie jako całości, niż w poszczególnych Państwach Członkowskich. Z ekonomicznego punktu widzenia, istotniejsze jest, by stworzyć uczciwą konkurencję w ramach Wspólnego Rynku, niż by wszędzie osiągnąć ten sam poziom gromadzenia i recyklingu odpadów. Kwestie te mogłyby zostać odzwierciedlone w ogólnych celach recyklingu na poziomie Wspólnoty, z przyzwoleniem dla sił rynkowych, by zdecydowały, przy pomocy których instalacji powyższe cele mogą zostać osiągnięte w sposób najbardziej efektywny kosztowo”. Fragment



ten zdawał się być zapowiedzią możliwości odejścia od uniformizacji standardów w zakresie wspólnotowej gospodarki odpadami.

Powyższy dokument przygotowawczy służył zainicjowaniu prac analitycznych Komisji Europejskiej, które doprowadziły do wydania **Komunikatu z dnia 21 grudnia 2005 r. pn. „Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów: Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu”**<sup>338</sup>. W Strategii tej raz jeszcze podkreślono istotnie odmienną charakterystykę poszczególnych Państw Członkowskich w zakresie modelu gospodarowania odpadami, wskazując, iż wnioski wyciągane na bazie danych statystycznych dla całości Wspólnoty nie obrazują adekwatnie sytuacji poszczególnych jej członków:

„Obecnie w UE odpady komunalne są unieszkodliwiane poprzez składowanie na wysypiskach (49%), spalanie (18%), recykling i kompostowanie (33%). W nowych Państwach Członkowskich, gdzie znaczną część wysiłków i inwestycji przeznaczono na rzecz dostosowania się do dorobku UE (*acquis*), sytuacja rozwija się szybko, ale w dalszym ciągu dominuje tam składowanie na wysypiskach. Istnieją ogromne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi, poczynając od tych, które poddają recyklingowi najmniej odpadów (90% składowanie, 10% recykling i odzyskiwanie energii), a skończywszy na tych, które wybierają rozwiązania korzystniejsze dla środowiska (10% składowanie, 25% odzyskiwanie energii i 65% recykling)”.

Zaprezentowana powyżej negatywna charakterystyka dotyczyła w głównej mierze Państw Członkowskich objętych rozszerzeniem Wspólnoty dokonany 1 maja 2004 r. (w tym Polski). Jak wskazano, „nowe Państwa Członkowskie będą potrzebowały czasu na zbudowanie alternatywnej infrastruktury i uporanie się ze spuścizną przeszłości”.

Niezależnie od wykazanego w ramach Komunikatu niewątpliwego pogorszenia ogólnoeuropejskich statystyk w zakresie gospodarowania odpadami, wynikającego z rozszerzenia Wspólnoty o państwa charakteryzujące się mniej rozwiniętymi systemami ich przetwarzania, dokument ten wyjawiał również inne istotne zjawisko, tj. rysujący się obraz niskiej skuteczności wspólnotowej polityki odpadowej w odniesieniu do niektórych strumieni. Przede wszystkim, dane statystyczne w sposób dobitny wykazały nierealistyczność przyjętych w ramach piątego Planu Działań Środowiskowych Wspólnoty założeń co do możliwości utrzymania wskaźnika wytwarzania odpadów komunalnych na mieszkańca na średnim poziomie z 1985 r. W miejsce założonej wartości wskaźnika, stabilizowanej na poziomie 300 kg na osobę rocznie, wartość ta wynosiła w tamtym okresie już ok. 550 kg na osobę rocznie, w bezpośredni sposób odzwierciedlając zaobserwowany w tym okresie wzrost wskaźnika PKB. Oznaczało to, iż przyjęta na przełomie lat 80. i 90. XX w. polityka mająca

---

<sup>338</sup> COM(2005) 666 końcowy.

pozwoleć na zerwanie współzależności pomiędzy skalą wzrostu gospodarczego a poziomem wytwarzania odpadów nie powiodła się. Ten wyrazisty przykład nietrafności narzędzi regulacyjnych (w tym przypadku – dotyczących ograniczania wzrostu ilości wytwarzanych odpadów) mógł stawiać pod znakiem zapytania również i inne fundamentalne założenia wspólnotowej polityki odpadowej. Mimo to nie doszło do istotnej zmiany priorytetów, w tym do podważenia roli recyklingu jako podstawowej metody zagospodarowania odpadów komunalnych. W ramach Komunikatu wskazano przy tym na podwojenie w latach od 1991 r. (25%) do 2004 r. (50%) wykorzystania zużytego papieru w produkcji oraz pozytywny wpływ recyklingu na zatrudnienie („zwiększony recykling tworzy miejsca pracy: poddanie recyklingowi 10 000 ton odpadów wymaga do 250 miejsc pracy w porównaniu z 20 do 40 miejscami pracy koniecznymi w przypadku, gdyby odpady te zostały spalone oraz około 10 w przypadku składowania ich na wysypisku. Biorąc pod uwagę zmniejszoną liczbę nowotworzonych miejsc pracy przy wydobywaniu i produkcji materiałów pierwotnych, powinno to mieć skutek w postaci nieznacznie dodatniego bilansu nowotworzonych miejsc pracy”<sup>339</sup>). Niezależnie od powyższego, Komunikat w niektórych swych zapisach otwierał furtkę do zwiększenia roli termicznego przekształcania odpadów, jako metody zagospodarowania mogącej docelowo stanowić komplementarny względem recyklingu sposób ich przetwarzania. Jak podkreślano, dotychczasowy brak standardów w zakresie wymaganej sprawności energetycznej obiektów przekształcających termicznie odpady (tj. zdolności do wytwarzania energii na jednostkę paliwa) powodował, iż spalanie odpadów (z uwagi na niski odzysk energii w stosunku do znacznej ilości emitowanych zanieczyszczeń) mogło być postrzegane jako niemal tak samo niekorzystne środowiskowo jak składowanie. Z kolei, według Komunikatu, w przypadku implementacji odpowiednich wymogów w zakresie sprawności spalarni odpadów jako źródeł energii elektrycznej i ciepła, termiczne przekształcanie mogłoby być wykorzystywane na równi z recyklingiem mechanicznym oraz kompostowaniem.

Wydanie Komunikatu zbiegło się z podjęciem prac nad nową regulacją ramową w sprawie odpadów, mającą docelowo zastąpić – uznawaną wówczas za anachroniczną – Dyrektywę 75/442/EWG. W ramach wniosku Komisji Europejskiej z dnia 21 grudnia 2005 r., inicjującego prace legislacyjne dotyczące wydania stosownej dyrektywy ramowej<sup>340</sup>, uwzględnione zostały niektóre coraz wyraźniej akcentowane oczekiwania dotyczące unowocześnienia wspólnotowej polityki odpadowej (m.in. odnoszące się do wdrożenia procedury umożliwiającej określenie, kiedy dana substancja traci status odpadu i staje się produktem oraz dotyczące przywołanej w ramach Komunikatu minimalnej wymaganej sprawności energetycznej obiektów termicznego przekształcania odpadów, pozwalającej na

---

<sup>339</sup> Zastrzeżenia w kontekście tych wyliczeń budzi podkreślana w ramach Komunikatu efektywność kosztowa recyklingu jako metody przetwarzania.

<sup>340</sup> COM(2005) 667 końcowy.

zaklasyfikowanie realizowanych przez nie procesów przetwarzania odpadów jako odzysku energii). Jednocześnie, mimo bezpośredniego czasowego powiązania wniosku Komisji z Komunikatem w sprawie strategii tematycznej dotyczącej recyklingu odpadów, wniosek ten nie zawierał regulacji istotnie wzmacniających stosowanie recyklingu jako preferowanej metody zagospodarowania.

Istotny przełom w powyższym względzie wynikł z kierunku dalszych prac legislacyjnych dotyczących nowelizacji Dyrektywy ramowej, realizowanych przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego. Aktywne działania Komisji dały asumpt do przyjęcia szczególnej w swych skutkach Rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpadów<sup>341</sup>. W ramach stanowiska Parlamentu, stanowiącego załącznik do Rezolucji, zaproponowano zawarcie w projektowanej dyrektywie ambitnego celu środowiskowego, polegającego na docelowym utworzeniu europejskiego „społeczeństwa recyklingu”. Praktyczną konsekwencją wyznaczonego celu miało być postulowane w ramach stanowiska Parlamentu zobligowanie Państw Członkowskich do zapewnienia odpowiedniego stopnia wykorzystywania przewidzianych w projektowanej dyrektywie metod zagospodarowania określonych rodzajów odpadów („aby przybliżyć się do celu, jakim jest społeczeństwo europejskie powszechnie stosujące recykling, i przyczynić się do wysokiej wydajności energetycznej, do 2020 r. państwa członkowskie osiągną ogólny poziom ponownego wykorzystania i recyklingu wynoszący co najmniej 50% dla stałych odpadów komunalnych i 70% dla odpadów budowlanych, rozbiórkowych, przemysłowych i produkcyjnych. Krajom, które nie przekraczają poziomu 5% recyklingu w którejkolwiek kategorii lub dla których nie ma oficjalnych liczb, zgodnie z danymi Eurostatu za okres 2000-2005, może zostać przyznany dodatkowy okres 5 lat na realizację wyznaczonych celów”).

W wyniku ponad rocznych uzgodnień pomiędzy instytucjami wspólnotowymi, powyższe rozwiązanie doczekało się powszechnej akceptacji ze strony uczestników procesu legislacyjnego w zakresie omawianej dyrektywy. W mniemaniu autorów przedmiotowego rozwiązania, do których należy zaliczyć przede wszystkim brytyjską eurodeputowaną Caroline Jackson, przewodniczącą Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, położyło ono fundament pod istotną przebudowę modelu wspólnotowej polityki odpadowej, skutkując podniesieniem roli recyklingu z postulowanego do – w znacznej mierze – obligatoryjnego procesu przetwarzania odpadów.

Zwieńczeniem omawianych powyżej prac legislacyjnych było przyjęcie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie

---

<sup>341</sup> P6\_TA(2007)0029.

odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy<sup>342</sup> (tzw. Dyrektywa ramowa)<sup>343</sup>. W myśl art. 11 ust. 2 Dyrektywy:

„Aby dostosować się do celów niniejszej dyrektywy oraz przybliżyć do celu, jakim jest europejskie społeczeństwo recyklingu o wysokiej wydajności zasobów, państwa członkowskie przyjmują wszelkie niezbędne środki służące realizacji następujących celów:

- a) do 2020 roku przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, zostanie zwiększone wagowo do minimum 50 %;
- b) do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania, recyklingu i innych sposobów odzyskiwania materiałów, w tym wypełniania wyrobisk, gdzie odpady zastępują inne materiały, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, z wyjątkiem materiału występującego w stanie naturalnym zgodnie z definicją zawartą w kategorii 17 05 04 Europejskiego katalogu odpadów, zostanie zwiększone wagowo do minimum 70 %”.

Użyte w przywołanym powyżej pkt a) pojęcie „odpadów z gospodarstw domowych” (*waste from households*) nie zostało zdefiniowane na gruncie Dyrektywy ramowej. Oznaczało to potrzebę odnoszenia się w tym zakresie do definicji zawartej w Dyrektywie składowiskowej. Jednocześnie, w ramach motywu (41) preambuły Dyrektywy wskazano, iż „strumienie odpadów innego pochodzenia podobne do odpadów z gospodarstw domowych obejmują odpady, o których mowa w pozycji 20 wykazu ustanowionego decyzją Komisji 2000/532/WE” (tzw. Europejski Katalog Odpadów<sup>344</sup>).

---

<sup>342</sup> Dz. U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

<sup>343</sup> Zastąpiła ona m.in. epizodyczną Dyrektywę 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. U. L 114 z 27.4.2006, s. 9), stanowiącą wersję ujednoczoną Dyrektywy 75/442/EWG, wielokrotnie nowelizowanej w trzydziestoletnim okresie jej obowiązywania.

<sup>344</sup> Decyzja Komisji z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz. U. L 226 z 6.9.2000, s. 3); Rolą Europejskiego Katalogu Odpadów, zgodnie z pierwotnie ustanawiającą go Decyzją Komisji 94/3/WE z dnia 20 grudnia 1993 r. (Dz. U. L 5 z 7.1.1994, s. 15), było stworzenie mechanizmu klasyfikacji odpadów na potrzeby statystyczne. Wielokrotnie podnoszona przez Komisję niejednorodność przyjmowanych przez Państwa Członkowskie klasyfikacji krajowych utrudniała tworzenie ogólnoeuropejskiej polityki z uwagi na brak dostępu do wiarygodnych danych porównawczych. W tym celu, w ramach EKO wypracowano listę 20 grup odpadów, podzielonych według trójstopniowej skali. Na bazie aktualnego brzmienia EKO, nadanego Decyzją Komisji 2014/955/UE z dnia 18 grudnia 2014 r. (Dz. U. L 370 z 30.12.2014, s. 44), można wskazać, iż pod pozycją 20 „odpady komunalne (odpady z gospodarstw domowych oraz podobne odpady handlowe, przemysłowe i instytucjonalne) łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie” ujęto 3 grupy szczegółowe, tj.:

- 20 01 – frakcje gromadzone selektywnie (z wyjątkiem 15 01),
- 20 02 – odpady z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy),
- 20 03 – inne odpady komunalne.

Co istotne, w ramach Dyrektywy ramowej w sposób bezpośredni wskazano na konieczność wdrożenia określonych systemów selektywnego zbierania odpadów. Zgodnie z art. 11 ust. 1 zd. 2 i 3, „państwa członkowskie podejmują środki na rzecz promowania wysokiej jakości recyklingu i wszędzie tam, gdzie jest to stosowne i możliwe z technicznego, środowiskowego i gospodarczego punktu widzenia, przyjmują w tym celu **systemy selektywnej zbiórki**, tak aby spełnić niezbędne normy jakości dla właściwych sektorów recyklingu. Z zastrzeżeniem art. 10 ust. 2, **do roku 2015 selektywna zbiórka odpadów będzie obowiązywać przynajmniej w odniesieniu do: papieru, metalu, plastiku i szkła**”.

Tak wysoki poziom szczegółowości rozwiązań przyjmowanych na szczeblu wspólnotowym podważył deklarowaną w ramach Strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu z 2005 r. konieczność uwzględniania uwarunkowań lokalnych, różnicujących Państwa Członkowskie zobowiązane do wdrożenia zapisów Dyrektywy. Oceny tej nie zmienia wprowadzenie na mocy Decyzji Komisji 2011/753/UE z dnia 18 listopada 2011 r. ustanawiającej zasady i metody obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE<sup>345</sup> czterech odrębnych metod możliwych do wyboru przez dane Państwo Członkowskie na potrzeby wykazania spełnienia celów, o których mowa w art. 11 ust. 2 lit. a) Dyrektywy Ramowej. Wysoki stopień uniformizacji wymagań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi dokonany został w realiach znaczącego zróżnicowania potencjału technologicznego pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi<sup>346</sup>, jak również istotnych odmienności w zakresie rozwoju świadomości społecznej dotyczącej selektywnego zbierania odpadów.

Jednocześnie, ambitne cele w zakresie rozwoju poziomu zastosowania procesów recyklingu<sup>347</sup> i przygotowania do ponownego wykorzystania<sup>348</sup>, w odniesieniu do frakcji

---

Każda z powyższych grup dzieli się na sześciocyfrowe „kody odpadów”, spośród których wskazać można przykładowo: 20 01 01 - papier i tektura, 20 01 39 - tworzywa sztuczne, 20 03 01 - niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.

Co istotne, Europejski Katalog Odpadów nie pełni roli zestawu definicji poszczególnych rodzajów odpadów. Niezależnie od tego, w prawodawstwie unijnym systematyka EKO jest niekiedy wykorzystywana jako pomocnicza dla tworzenia tego rodzaju definicji.

<sup>345</sup> Dz. U. L 310 z 25.11.2011, s. 11.

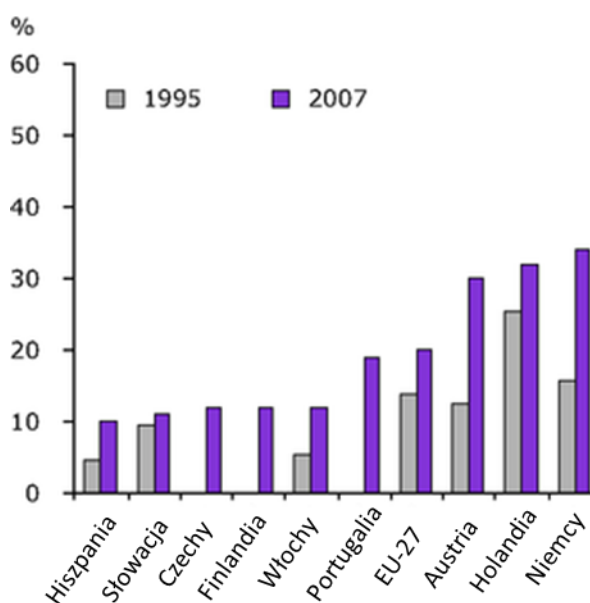
<sup>346</sup> Dla zobrazowania występujących dysproporcji należy wskazać, iż według danych za 2013 r., we Francji funkcjonowało 129 spalarni odpadów komunalnych, w Niemczech – 72, natomiast w Polsce – 1.

<sup>347</sup> Recykling na bazie art. 3 pkt 17 Dyrektywy ramowej zdefiniowany został jako „jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego, ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk”. Definicja ta zbliżona jest względem przyjętej pierwotnie na gruncie Dyrektywy opakowaniowej.

<sup>348</sup> Według definicji zawartej w art. 3 pkt 13 Dyrektywy ramowej, termin ten oznacza „procesy odzysku polegające na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach których produkty lub składniki produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, by mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności przetwarzania wstępnego”.

materiałowych określonych w art. 11 ust. 2 Dyrektywy ramowej, nie zostały w sposób przekonujący skoordynowane z równoległe obowiązującymi celami wynikającymi z Dyrektywy składowiskowej. Dyrektywa ta, zobowiązując Państwa Członkowskie do znacznego ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w sposób naturalny upowszechniła zastosowanie termicznego przekształcania odpadów jako stosunkowo ekonomicznej metody ich zagospodarowania. Obrazuje to poniższy schemat, wskazujący na ponad dwukrotny, w przypadku niektórych Państw Członkowskich, wzrost procentowego udziału spalania odpadów komunalnych w ogólnym bilansie zagospodarowania tego rodzaju odpadów na przestrzeni lat 1995-2007.

**Rysunek 5 Udział termicznego przekształcania odpadów komunalnych w wybranych Państwa Członkowskich (lata 1995 i 2007)**



Źródło: Eurostat.

W ramach opracowanego w 2009 r. raportu Europejskiej Agencji Środowiska, poświęconego ocenie efektywności polityki unijnej w zakresie zapobiegania składowaniu odpadów, instytucja ta jako prawidłową określiła stosowaną przez niektóre Państwa Członkowskie politykę równoczesnego rozwijania szeregu metod zagospodarowania odpadów, obejmujących kombinację recyklingu, termicznego przekształcania oraz mechaniczno-biologicznego zagospodarowania<sup>349</sup>. W obliczu tej oceny, wątpliwości budzi zawarte w motywie (29) preambuły Dyrektywy ramowej kategoryczne stwierdzenie, w myśl którego, „zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami i z celem utworzenia «społeczeństwa recyklingu» państwa członkowskie powinny popierać stosowanie odpadów posegregowanych w wyniku recyklingu, takich jak papier z odzysku, i o ile to możliwe, nie powinny wspierać (...) spalania takich odpadów”. Jednocześnie, w kontekście zobrazowanego powyżej impulsu

<sup>349</sup> EEA Report No 7/2009, Diverting waste from landfill, Effectiveness of waste-management policies in the European Union, s. 8.

regulacyjnego wynikającego z zapisów Dyrektywy składowiskowej, skutkującego znaczącym rozwojem termicznego przekształcania dla potrzeb realizacji celów tej dyrektywy, zawarte w Dyrektywie ramowej oczekiwanie ograniczenia poziomu spalania odpadów (wsparte obowiązkiem osiągnięcia do 2020 r. poziomu 50 % recyklingu i przygotowania do ponownego wykorzystania niektórych frakcji odpadów komunalnych cechujących się wysoką wartością opałową, jak np. plastik) wydaje się być trudne do uzasadnienia. Jednocześnie, jako praktyczny skutek „odwrotu” od termicznego przekształcania odpadów na rzecz poddawania ich recyklingowi, wskazać można rosnący import odpadów na teren Unii Europejskiej, niezbędny do zapewnienia dalszego funkcjonowania (ochrony przed upadłością) spalarni w państwach, w których łączna moc przerobowa tego rodzaju instalacji przekracza ogólnokrajowe zapotrzebowanie<sup>350</sup>. Na tym gruncie można zaryzykować stwierdzenie, iż, poprzez zastosowanie niespójnych mechanizmów regulacyjnych, kierunek prawodawstwa unijnego przyczynił się do praktycznego osłabienia jednej z głównych zasad ogólnych europejskiej polityki odpadowej, wyrażonej po raz pierwszy w ramach omawianego powyżej Komunikatu z dnia 18 września 1989 r. w sprawie strategii Wspólnoty w zakresie gospodarki odpadami, tj. **zasady bliskości**. Docelowy rozwój recyklingu mający na celu osiągnięcie przez Państwa Członkowskie wymogów Dyrektywy ramowej prowadzić może do pogłębiania się dysproporcji pomiędzy dostępną przepustowością zakładów termicznego przekształcania odpadów a krajowym zapotrzebowaniem na ich wykorzystywanie, co skutkować może dalszym wzrostem importu odpadów<sup>351</sup>.

W powyższym kontekście odnotować należy kierunek prac nad nowelizacją Dyrektywy ramowej, wszczętych wnioskiem Komisji Europejskiej z 2 grudnia 2015 r.<sup>352</sup> W ramach inicjatywy prawodawczej, Komisja zaproponowała uzupełnienie art. 11 ust. 2 Dyrektywy o kolejne dwa cele kroczące w zakresie przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, ustanowione na poziomie 60 % masy tego rodzaju odpadów w 2025 r. oraz 65 % w 2030 r. (przy założeniu ewentualnych pięcioletnich okresów przejściowych dla Estonii, Grecji, Chorwacji, Łotwy, Malty, Rumunii i Słowacji). Szersze uzasadnienie dla projektowanej zmiany przedstawiono w przyjętym równolegle Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”<sup>353</sup> (*Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy*). Ujęto w nim zapowiedź wzmocnienia roli recyklingu poprzez wdrożenie dodatkowych narzędzi regulacyjnych. W myśl Komunikatu: „Jedną z przeszkód

<sup>350</sup> M. Jofra Sora, *Incineration overcapacity and waste shipping in Europe: the end of the proximity principle?*, 2013.

<sup>351</sup> Z uwagi na charakterystykę cyklu inwestycyjnego w zakresie zakładów termicznego przekształcania odpadów, instalacje te są co do zasady prowadzone w oparciu o umowy wieloletnie (w praktyce nie krótsze niż 15 lat), przewidujące stabilizację ilościową strumienia odpadów w okresie trwania umowy.

<sup>352</sup> COM(2015) 595 final.

<sup>353</sup> COM(2015) 614 final.

napotykanym przez podmioty gospodarcze, które chcą wykorzystywać surowce wtórne, jest niepewność co do ich jakości. Z powodu braku norm unijnych trudno jest ustalić poziomy zanieczyszczeń lub przydatności do recyklingu wysokiej jakości (np. w przypadku tworzyw sztucznych). Opracowanie takich norm powinno zwiększyć zaufanie do surowców wtórnych i materiałów pochodzących z recyklingu oraz wesprzeć ten rynek. Dlatego Komisja rozpocznie prace nad ogólnounijnymi normami jakości dla odpowiednich surowców wtórnych, w konsultacji z zainteresowanymi sektorami przemysłu”.

Przedstawiony powyżej zarys ewolucji europejskiej polityki w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi z jednej strony pozwala dostrzec istotność omawianego zagadnienia w kontekście środowiskowym oraz gospodarczym, z drugiej zaś – obrazuje obiektywne trudności dotyczące budowy regulacji administracyjnych pozwalających w sposób celowy kierunkować przemiany rynku odpadowego w skali europejskiej. Ponadto, jest on niezbędny dla prawidłowej interpretacji krajowych regulacji dotyczących tematyki gospodarki odpadami komunalnymi.

## **6.2 Cele publiczne realizowane przez gminę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi**

Aktualne cele krajowej polityki w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w sposób istotny ukształtowane omówioną powyżej regulacją unijną, powinny być postrzegane jako zaawansowany etap rozwoju dziedziny życia społecznego cechującej się znaczną tradycją. Tradycja ta w sposób nieodmienny wiąże zagadnienie utrzymania czystości i porządku z gminą jako głównym organizatorem działań publicznych w tym zakresie.

Dowodem na poparcie tej tezy jest opis sposobu zapobiegania zanieczyszczeniu XIV-wiecznego Rynku krakowskiego autorstwa W. Komorowskiego: „W 1373 roku wydano zarządzenie o obowiązku utrzymywania czystości na placu przez właścicieli przyległych kamienic. Zostali oni zobowiązani uprzątnąć błoto na odległości 16 łokci (około 9,4 m) od granicy posesji, w taki sposób, by nie zasypywać rynsztoków. Pozostałą, niezabudowaną część rynkowej przestrzeni, sprzątało miasto. Warto podkreślić, że w rachunkach miejskich z przełomu wieków XIV i XV znajdujemy liczne zmiany dotyczące regularnego oczyszczania Rynku z nieczystości i wywożenia błota”<sup>354</sup>. Powołany w cytowanym fragmencie wilkierz krakowski z 1373 r. stanowi jedno z pierwszych znanych źródeł polskiego prawa lokalnego dotyczących kwestii sanitarnych. Na przestrzeni kolejnych wieków zagadnienie ochrony miast przed zanieczyszczeniem, powodowanym zwłaszcza przez powszechnie gromadzące się błoto (powstające głównie w wyniku nagminnego

---

<sup>354</sup> W. Komorowski (w:) E. Firlet (red.), W. Komorowski, J.M. Małecki, M. Rokosz, Rynek krakowski odkryty na nowo, Kraków 2014, s. 146-147.



wyrzucania odpadków domowych i gospodarczych wprost na ulicę), urastać zaczęło do rangi kwestii istotnie oddziałującej na potencjał rozwoju ośrodków miejskich. Stopień drożności traktów wpływał bowiem na zakres swobody prowadzenia działalności handlowej na terenie danego miasta. Stąd poszukiwano różnorodnych rozwiązań pozwalających ograniczyć uciążliwości wynikające ze znacznego stopnia zanieczyszczenia, w tym nakładano określone obowiązki na podmioty przyczyniające się do jego powstawania. Warto w tym względzie przytoczyć opis autorstwa F. Giedroycia, charakteryzujący XVII-wieczne regulacje samorządu warszawskiego dotyczące utrzymania czystości dróg miejskich: „[Władysław IV] w r. 1644 potwierdził uchwałę magistratu, opiewającą, że furmani zawodowi, trudniący się przewożeniem ciężarów, kamieni, wapna, cegły i t. d., powinni raz lub dwa razy na miesiąc wywozić z miasta błoto i śmiecie na swoich wozach, a to dlatego, że ciągnąc zyski ze swojego sposobu zarobkowania, psują bruk i zanieczyszczają ulice”<sup>355</sup>.

Pierwszą próbą systemowego rozwiązania problemu zanieczyszczenia stolicy były działania zainicjowane przez marszałka wielkiego koronnego Franciszka Bielińskiego, który pełniąc funkcję przewodniczącego tzw. Komisji Brukowej, doprowadził do utworzenia w 1743 r. specjalnej służby oczyszczania miasta, dysponującej tzw. karami, czyli pojazdami do wywozu nieczystości. Jej pierwotna baza mieściła się przy dzisiejszej ul. Karowej w Warszawie. Motywy przemawiające za powołaniem tego rodzaju służby w sposób obrazowy przedstawił F. Giedroyc, wskazując, iż „(...) do jakiego stopnia błoto się gromadziło, daje pojęcie fakt, że na niektórych ulicach znajdowano po dwie lub trzy warstwy bruku, zagrzeźłego w takiej głębi, że marszałek Fr. Bieliński uznał, za rzecz mniej kosztowną zabrukować nanowo te ulice, aniżeli odkopać bruk dawny”<sup>356</sup>. Dla potrzeb sfinansowania zakupu karów oraz bieżącej realizacji zadań w zakresie oczyszczania, w tym samym roku ustanowiono na terenie Warszawy opłatę zwaną „łokciowym”, będącą daniną celową, mającą zapewnić odpowiednią pulę środków finansowych dla powstałej służby. Zgodnie z opisem F. Giedroycia: „Brak funduszy stanowił główną przeszkodę dla poprzedników Bielińskiego. Nowa tedy komisya zajęła się przedewszystkim zapewnieniem sobie środków. Oceniała ona najpierw siłę płatniczą obywateli przez sprawdzenie dochodów i wydatków cechów rzemieślniczych i zgromadzenia kupieckiego, tudzież wykazów, przedstawionych przez egzaktorów podatków. Na tej podstawie przyszła do przeświadczenia, że «najrzetelniejszą, najpewniejszą i najsprawiedliwszą» będzie opłata od łokcia frontu każdej posiadłości w mieście i na przedmieściach z uwzględnieniem rodzaju ulic, wysokości domów, liczby sklepów i wogóle warunków, powiększających lub zmniejszających dochody z posesyi. Osobno jeszcze miały płacić cechy i zgromadzenia kupieckie”<sup>357</sup>.

---

<sup>355</sup> F. Giedroyc, *Warunki higieniczne Warszawy w XVIII wieku. Ulice i domy*, Warszawa 1912, s. 33.

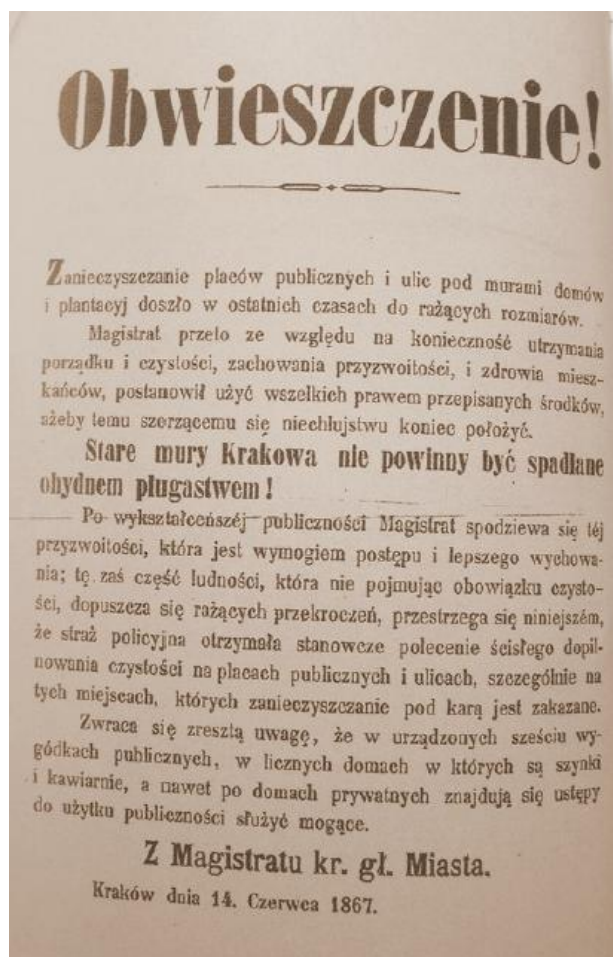
<sup>356</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>357</sup> *Ibidem*, s. 12.

Poza wskazanym powyżej stopniowym instytucjonalizowaniem funkcji oczyszczania gminy, wiek XVIII określić można jako szczególnie dla rozwoju krajowej gospodarki odpadami również ze względu na pionierskie regulacje dotyczące gospodarczego wykorzystania odpadów. W tym zakresie należy wskazać na edykt Stanisława Augusta Poniatowskiego z 1777 r., stanowiący, iż „odtąd dla własney potrzeby Papierni krajowych Gałgany, ani Papierowe wiory, Obrzezki pargaminowe lub terz z innych skor okrawki, Owcze nogi y inne na przygotowanie kleyu zdające się rzeczy pod karą tu postanowioną nie były wywiezione i sprzedawane z kraiu”<sup>358</sup>.

W okresie rozbiorów lokalne rozwiązania w zakresie gospodarki odpadami podporządkowane zostały prawodawstwu państw zaborczych. O tym, jak dużą trudność jeszcze w II poł. XIX w. stanowiło utrzymanie czystości ośrodków miejskich świadczyć może treść obwieszczenia magistratu krakowskiego wydanego 14 czerwca 1867 r.

**Rysunek 6 Obwieszczenie Magistratu Miasta Krakowa z 14 czerwca 1867 r.**



Źródło: *Materiały Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze*,  
[http://www.zgkim.zgora.pl/cms/images/pdf\\_files/C20\\_Historia\\_gospodarki\\_odpadami.pdf](http://www.zgkim.zgora.pl/cms/images/pdf_files/C20_Historia_gospodarki_odpadami.pdf)

<sup>358</sup> J. Hupka, Bezpieczeństwo środowiskowe. Odpady. Materiały pomocnicze do wykładu, [http://www.technologie.gda.pl/dydaktyka/archiwum/13-14/2/w/bs\\_tisb/pdf/odpady.pdf](http://www.technologie.gda.pl/dydaktyka/archiwum/13-14/2/w/bs_tisb/pdf/odpady.pdf)

O nowoczesnej regulacji w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na ziemiach polskich mówić można dopiero od okresu następującego po odzyskaniu niepodległości. W toku zainicjowanego po zakończeniu I wojny światowej porządkowania prawodawstwa w zakresie kolejnych dziedzin życia społecznego, 8 lutego 1919 r. wydana została państwowa zasadnicza ustawa sanitarna<sup>359</sup>. Przewidywała ona szereg obowiązków zarządów komunalnych związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków higienicznych, w tym obowiązki sprawowania pieczy nad usuwaniem wód zużytych i nieczystości oraz pełnienia nadzoru nad czystością mieszkań i ich otoczenia. Regulacja ta miała charakter epizodyczny, jako że już niecałe pół roku później w jej miejsce przyjęta została zasadnicza ustawa sanitarna (19 lipca 1919 r.)<sup>360</sup>.

Pierwszą szczegółową regulacją odnoszącą się do roli samorządu w zakresie gospodarki odpadami stanowiło jednak dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych<sup>361</sup>. W art. 1 rozporządzenia wskazano, iż „piecza nad należytem usuwaniem nieczystości i wód opadowych należy do obowiązku gmin”. Wprowadzone rozporządzeniem pojęcie „nieczystości” oznaczało „wydaliny ludzkie i zwierzęce, ścieki, śmiecie i odpadki gospodarcze” (art. 2). Powołany akt nakazywał gminom „czuwać, aby były zaprowadzone w dostatecznej liczbie publiczne i prywatne urządzenia do zbierania śmieci i odpadków gospodarczych; usuwać śmiecie i odpadki z poszczególnych posesyj w gminach, liczących powyżej 10.000 mieszkańców” (art. 1 pkt 4).

Rozporządzenie w swej pierwotnej postaci nie wskazywało, na jakich zasadach gmina miała prowadzić czynności związane z usuwaniem odpadów. Nie zabezpieczało ono również źródła finansowania dla realizacji tego typu usługi publicznej. Potrzeba uregulowania tych kwestii doprowadziła do wszczęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją rozporządzenia. Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy nowelizującej przyjętego uchwałą Rady Ministrów z 24 listopada 1937 r.:

„Brak jest (...) w nowelizowanym rozporządzeniu należytego uregulowania sprawy usuwania nieczystości stałych, gdyż rozporządzenie nie przewiduje przymusu korzystania z urządzeń gminnych, służących do usuwania tych nieczystości, jako to czyni w odniesieniu do urządzeń kanalizacyjnych. Stąd też sposób zbierania i usuwania tych nieczystości w naszych miastach jest nader niehigieniczny. Wywóz śmieci z nieruchomości odbywa się za pośrednictwem prywatnych przedsiębiorstw, których ilość jest bardzo znaczna. Niezależnie od tych przedsiębiorstw wywożą śmiecie okoliczni włościanie, którzy często na tychże samych wozach dostarczają do miast warzywa i nabiał. Nadzór sanitarno-policyjny jest w tych

<sup>359</sup> Dz. U. z 1919 r. Nr 15, poz. 207.

<sup>360</sup> Dz. U. z 1919 r. Nr 63, poz. 371.

<sup>361</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 32, poz. 31.

warunkach bardzo utrudniony, a w konsekwencji stan sanitarny miast pozostawia wiele do życzenia.

Racjonalne usuwanie śmieci t. zw. sposobem bezpylnym wymaga poważnych nakładów pieniężnych na odpowiedni tabor i zakłady ostatecznego usuwania śmieci (spalarnie, zakłady fermentacyjne, utylizacyjne itp.) i tylko przy powszechnym z niego korzystaniu w osiedlu wytrzymuje kalkulację i jest możliwe do wprowadzenia. Takiego usuwania śmieci może podjąć się gmina, o ile stworzy ku temu odpowiednie warunki prawne. Warunki te zapewnia projektowana ustawa, dając gminom prawo nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku korzystania za opłatą z urządzeń gminnych do usuwania śmieci<sup>362</sup>.

Projektowane przepisy zmierzały do przejęcia wzorców obserwowanych już wówczas w Europie Zachodniej. Jak wskazywał Z. Rudolf<sup>363</sup>, w 1928 r. delegacja Zarządu m.st. Warszawy odbyła wizyty pogładowe w wybranych miastach europejskich (np. w Berlinie, Kolonii, Frankfurcie, Londynie, Paryżu oraz Amsterdamie), obserwując, iż w większości tych miast za usuwanie nieczystości stałych odpowiadały służby komunalne, asygnujące na ten cel środki pochodzące bądź z budżetu ogólnego, bądź ze specjalnej daniny.

Co istotne, w ramach omawianej powyżej projektu nowelizacji nie przesądzano kwestii modelu organizacyjnego w zakresie realizacji usług oczyszczania, pozostawiając w tej materii wybór władzom gminnym. Jak wskazywał w toku prac parlamentarnych poseł T. Gdula, referujący przed Sejmem sprawozdanie Komisji Administracyjno-Samorządowej w sprawie projektu rządowego:

„Przejęcie oczyszczania ulic i usuwania nieczystości powinno być wyłącznym prawem gminy, ponieważ gminy dają najpełniejszą gwarancję wywiązywania się z przejętych obowiązków. Projektowany przepis nie wyklucza jednak możliwości udzielenia zezwolenia (koncesji) osobie prawnej lub fizycznej na budowę i eksploatację zakładu oczyszczania osiedla, jeżeli gmina uzna to za stosowne<sup>364</sup>.

W wyniku przyjęcia nowelizacji ustawą z dnia 31 marca 1938 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o usuwaniu nieczystości i wód opadowych<sup>365</sup>, rozporządzenie zostało uzupełnione m.in. przez przepisy art. 2a, 2b oraz 8a w następującym brzmieniu:

- „Utrzymywanie porządku i czystości w miejscach prywatnych, służących do ogólnego użytku ludności, w miejscach zabudowań prywatnych, przeznaczonych do wspólnego

---

<sup>362</sup> Rządowy projekt ustawy w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (druk nr 570).

<sup>363</sup> Z. Rudolf, Pogląd na sprawę usuwania śmieci w miastach ze szczególnem uwzględnieniem warunków w Polsce (referat na Zebranie Ogólne Międzynarodowego Związku Miast i Gmin w dniach 19-22 lipca 1934 r. w Lyonie), Samorząd Miejski, Zeszyt 11, s. 616-620.

<sup>364</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu w dniu 1 lutego 1938 r., s. 29.

<sup>365</sup> Dz. U. z 1938 r. Nr 24, poz. 210.

użytku mieszkańców i na placach nie zabudowanych, jak również usuwanie zebranych z tych miejsc nieczystości, należy do właściciela nieruchomości lub osób, reprezentujących prawa właściciela w stosunku do tej nieruchomości lub też sprawujących jej zarząd.

Do osób, wymienionych w ust. 1, należy również utrzymywanie porządku i czystości na połowie szerokości ulicy (chodnik i połowa szerokości jezdni) wzdłuż nieruchomości oraz usuwanie zgarniętych nieczystości. Gdy nieruchomość przylega do placu publicznego, obowiązek ten dotyczy utrzymania porządku i czystości na chodniku przy nieruchomości i pasie jezdni wzdłuż chodnika 5-metrowej szerokości.

Utrzymywanie porządku i czystości w innych miejscach publicznych należy do gminy.

Obowiązek utrzymywania porządku i czystości na ulicy obejmuje również polewanie jezdni i chodników, usuwanie z nich błota, śniegu i lodu oraz posypywanie chodników szorstkimi materiałami w czasie gołoledzi” (art. 2a);

- „Gminy mogą na podstawie uchwały organu stanowiącego przejąć od osób do tego obowiązanych utrzymywanie porządku i czystości na ulicach i placach oraz usuwanie nieczystości z nieruchomości.

Gmina, przejmując obowiązki, określone w ust. 1, lub też w okresie wykonywania tych obowiązków, może wyłączyć spod swego działania niektóre części obszaru gminy, w szczególności dzielnice-ogrody, albo też poszczególne nieruchomości, jak również wykonywanie niektórych z obowiązków, wymienionych w art. 2a, nie może jednak wyłączyć spod swego działania obowiązku wywożenia błota, śniegu i lodu zebranego z jezdni i chodnika.

Gmina może wykonywać powyższe obowiązki we własnym zakresie, albo też zezwolić na ich wykonywanie innej osobie prawnej lub fizycznej.

W przypadku przejęcia przez gminę obowiązku usuwania nieczystości, będą one stanowiły jej własność” (at. 2b);

- „Właściciele nieruchomości w osiedlach – w których gmina przejęła niektóre z obowiązków, określonych w art. 2a – są obowiązani korzystać wyłącznie z urządzeń gminy lub osoby uprawnionej (art. 2b ust. 3) oraz dostosować zbiorniki na śmiecie do

warunków, które określi organ stanowiący gminy, albo zaopatrzyć się w zbiorniki, dostarczane przez gminę lub osobę uprawnioną.

Organ zarządzający gminy ustala opłaty, nakładane na właścicieli nieruchomości, z tytułu zastępczego wykonywania przez gminę obowiązków, przejętych na podstawie art. 2b” (art. 8a).

W oparciu o upoważnienie do przejmowania odpowiedzialności za usuwanie nieczystości, wybrane gminy na terenie kraju podjęły działania w celu samodzielnej realizacji przedmiotowej usługi publicznej. Jako przykład należy wskazać przyjęty w marcu 1939 r. Statut o przejmowaniu obowiązku utrzymania czystości i porządku na ulicach i placach m. st. Warszawy<sup>366</sup>, przewidujący przejęcie przez służby gminne odpowiedzialności za usuwanie zanieczyszczeń z chodników prywatnych (nie odnoszący się jednak do kwestii odpadów gromadzonych „u źródła” przez poszczególnych właścicieli nieruchomości).

Ewolucji gospodarki odpadami komunalnymi w kierunku zwiększania roli samorządu terytorialnego nie przeszkodził nawet wybuch II wojny światowej. Świadczy o tym przyjęty przez władze okupacyjne Statut o usuwaniu śmieci z nieruchomości m. Warszawy, zatwierdzony decyzją Pełnomocnika Szefa Okręgu na m. Warszawę z dnia 16 czerwca 1941 r.<sup>367</sup> Na mocy tego aktu, z dniem 1 sierpnia 1941 r. Gmina m. Warszawy (określana tym mianem według nazewnictwa okupacyjnego) przejęła obowiązek usuwania odpadów z nieruchomości położonych przy wskazanych w Statucie ulicach dzielnicy Warszawa-Śródmieście. Do realizacji zadań gminnych wyznaczono Zakład Oczyszczania Miasta. Akt ten precyzował, iż Zakład uzyskiwał prawny monopol w zakresie świadczenia przedmiotowej usługi (w Statucie uregulowano automatyczne wygaśnięcie dotychczasowych umów właścicieli nieruchomości z prywatnymi przedsiębiorcami z dniem 31 lipca 1941 r.). Na cele realizacji usługi ustanowiono stosowną opłatę publicznoprawną, za ponoszenie której odpowiedzialnością solidarną obarczono właściciela i użytkownika (posiadacza) nieruchomości. W oparciu o zawarte w Statucie upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych, w ramach Zarządzenia Komisarycznego Burmistrza m. Warszawy z dnia 27 czerwca 1941 r. o usuwaniu śmieci z nieruchomości m. Warszawy i opłatach z tego tytułu przewidziano szereg uregulowań szczegółowych, precyzujących sposób świadczenia usługi oraz zasady pokrywania jej kosztów. Na uwagę zasługuje ściśle określenie rodzajów odpadów objętych usługą. W myśl § 1 Zarządzenia, „za śmiecie podlegające usuwaniu przez Gminę m. Warszawy za pośrednictwem Z. O. M. uważane są śmiecie podwórzowe oraz śmiecie i odpadki domowe, a także niepłynne odpadki kuchenne. Nie uważa się za śmiecie: pozostałości budowlanych, ziemi, piasku, gruzu, kamieni, nawozu, wydaliny ludzkiej

<sup>366</sup> Dziennik Zarządu Miejskiego w m. stoł. Warszawie z 1939 r. Nr 26, poz. 34.

<sup>367</sup> Dziennik Obwieszczeń Miasta Warszawy Nr 28

i zwierzęcych, zwłok zwierzęcych, odpadków, pochodzących z zakładów rzemieślniczych, przemysłowych, ogrodniczych, rolnych i t. p. oraz odpadków, które mogą uszkodzić w jakikolwiek sposób urządzenia do wywozu śmieci”. Jednocześnie w zakresie wywozu odpadów nie objętych gminną usługą, przewidziano dopuszczalność zawierania indywidualnych umów z Zakładem Oczyszczania Miasta. W ramach Zarządzenia uregulowano również m.in. zasady wyposażania nieruchomości w pojemniki do gromadzenia odpadów, sposób udostępniania nieruchomości na potrzeby świadczenia usługi odbioru, zasady wymiaru opłaty w odniesieniu do wyszczególnionych wariantów częstotliwości wywozu odpadów, zasady poboru i egzekucji opłaty, a także procedurę ubiegania się o rozłożenia opłaty na raty lub o udzielenie zwolnienia z odsetek za zwłokę.

Zakończenie II wojny światowej otworzyło w Polsce okres gwałtownych zmian ustrojowych, prowadzących m.in. do faktycznej eliminacji samorządności wspólnot lokalnych. W oparciu o ustawę z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>368</sup>, z dniem jej ogłoszenia dokonano likwidacji instytucji samorządowych, których zadania przejęły rady narodowe.

Opisywana powyżej istotna zmiana uwarunkowań ustrojowych wskazywana była jako jeden z motywów do uchylecia wciąż obowiązującego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych i zastąpienia go całkowicie nową regulacją. Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach z 23 grudnia 1958 r.<sup>369</sup>, rozporządzenie – poza utratą aktualności ze względu na „zmiany organizacyjne” – nie było wystarczająco szczegółowe w zakresie wyznaczania ram odpowiedzialności za utrzymanie czystości i porządku.

Stąd w ramach uchwalonej ustawy<sup>370</sup>, przyjętej dnia 22 kwietnia 1959 r., stosunkowo precyzyjnie określono krąg podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości, wskazując w tym zakresie na osoby sprawujące zarząd nieruchomością, dozorców domów oraz inne osoby, które w drodze umowy z zarządem nieruchomości podjęły się wykonywania tych czynności, a także pracowników jednostek sprawujących zarząd nieruchomością, którym powierzono wykonywanie tych czynności (art. 6 ust. 1). W zakres obowiązków składających się na utrzymanie czystości i porządku zaliczono z kolei m.in. wywóz nieczystości<sup>371</sup> do miejsc na ten cel przeznaczonych lub

---

<sup>368</sup> Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.

<sup>369</sup> Rządowy projekt ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach z 23 grudnia 1958 r. (druk nr 228).

<sup>370</sup> Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1959 r. Nr 27, poz. 167).

<sup>371</sup> W myśl przyjętej w ustawie definicji nieczystości, pojęcie to obejmowało „odpadki domowe, zmiotki uliczne, wydaliny ludzkie i zwierzęce oraz ścieki miejskie i wody opadowe na ulicach, placach i innych miejscach przeznaczonych do publicznego użytku” (art. 2 ust. 1).

usuwanie nieczystości w inny sposób odpowiadający wymaganiom sanitarnym (art. 4 ust. 2 pkt 5). Niezależnie od faktu, iż obowiązek ten przypisano ustawowo osobom i jednostkom sprawującym zarząd nieruchomością (art. 4 ust. 1), jego techniczne wykonanie mogło zostać powierzone – na zasadzie wyłączności<sup>372</sup> – specjalnie dla tego celu utworzonym komunalnym przedsiębiorstwom oczyszczania (art. 5 ust. 2).

Ustawa zawierała również interesującą – w kontekście późniejszego rozpowszechnienia idei recyklingu – regulację upoważniającą Ministra Gospodarki Komunalnej do określenia w drodze rozporządzenia obowiązków w zakresie postępowania z odpadkami użytkowymi pochodzącymi z budynków mieszkalnych (art. 11 ust. 1). Rozwiązanie to, mające docelowo doprowadzić do znaczniejszego gospodarczego wykorzystania materiałów pochodzenia odpadowego, jeszcze na etapie prac parlamentarnych nad projektem ustawy wskazywane było jako stanowiące godne uwagi *novum*<sup>373</sup>. Jak wskazywał poseł S. Hudak w ramach wystąpienia sejmowego dotyczącego projektowanej ustawy:

„Doniosłości tego zagadnienia dla gospodarki narodowej nie potrzebuję uzasadniać. Trzeba stwierdzić, że dziedzina ta była u nas, w przeciwieństwie do innych krajów, poważnie zaniedbana. Wykazywaliśmy daleko posuniętą rozrzutność i niegospodarność.

Dla potwierdzenia takiej właśnie sytuacji na tym odcinku przytoczę krótką relację Najwyższej Izby Kontroli z przeprowadzonej kontroli w tym zakresie. W informacji tej czytamy między innymi: «Zbieraniem i sprzedażą odpadków użytkowych zajmują się ubocznie na własny rachunek, w trakcie obowiązkowego dnia pracy, pracownicy miejskich przedsiębiorstw oczyszczania. Ta «prywatna inicjatywa» pracowników tych przedsiębiorstw przynosi im dość poważne korzyści materialne. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w Warszawie szacuje wartość wydzielanych nielegalnie przez załogi odpadków użytkowych na 3.750 zł dziennie,

---

<sup>372</sup> Jako przykład zastosowania przedmiotowego rozwiązania wskazać można regulację uchwały Nr 40/408/66 Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Białymstoku z dnia 10 czerwca 1966 r. w sprawie przekazania Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania w Białymstoku uprawnień do wyłącznego wykonywania niektórych obowiązków w zakresie utrzymania czystości (Dz. U. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z 1966 r. Nr 8, poz. 91). Na mocy przedmiotowej uchwały, Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania uzyskiwało prawo wyłączne w zakresie:

- a) wyposażenia mieszkańców w pojemniki do gromadzenia nieczystości stałych służących do wspólnego użytku ogółu mieszkańców nieruchomości,
- b) wywozu nieczystości (w tym odpadów żywnościowych i kuchennych, przedmiotów codziennego użytku gromadzonych w pojemnikach, drobnych odpadów paliw stałych, zmiotek domowych i przemysłowych z lokali użytkowych oraz zmiotek podwórzowych bez zawartości brył cegieł, kamieni i gruzu) z obrębu nieruchomości do miejsc na ten cel przeznaczonych lub usuwania nieczystości w inny sposób, odpowiadający wymogom sanitarnym,
- c) neutralizowania nieczystości zawierających składniki niebezpieczne dla życia lub zdrowia ludzi i zwierząt.

<sup>373</sup> Należy przy tym wskazać, iż dostrzeżenie gospodarczego potencjału odpadów wynikało z przyjętymi uprzednio aktów prawnych nakładających określone restrykcje w gospodarowaniu niektórymi odpadami, tj. m.in. z dekretu z dnia 23 stycznia 1947 r. o obrocie i gospodarowaniu odpadkami użytkowymi (Dz. U. z 1947 r. Nr 27, poz. 105), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1948 r. w sprawie obrotu i gospodarowania odpadami użytkowymi (Dz. U. z 1948 r. Nr 38, poz. 280) oraz dekretu z dnia 29 października 1952 r. o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia (Dz. U. z 1952 r. Nr 44, poz. 301).



a 1.100 tys. zł rocznie (ponadto przez tak zwanych dzikich zbieraczy 300 tys. rocznie). Miesięczny dochód z tego źródła szacuje się na około 400 zł. Należy przy tym zaznaczyć, że tak pracownicy Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania, jak i dżicy zbieracze zainteresowani są w wydzielaniu odpadków bardziej atrakcyjnych, jak butelki, metale, częściowo szmaty i makulatura. Reszta odpadów użytkowych pozostaje na wysypiskach»<sup>374</sup>.

Wypełnienie upoważnienia ustawowego określonego w art. 11 ust. 1 nastąpiło poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 22 kwietnia 1975 r. w sprawie obowiązków zarządców budynków mieszkalnych oraz najemców lokali w zakresie postępowania z odpadkami użytkowymi<sup>375</sup> (uchylającego zarządzenie nr 9 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 24 lutego 1971 r. w sprawie wytycznych organizowania zbiórki surowców wtórnych i odpadków pokonsumpcyjnych z gospodarstw domowych w budynkach mieszkalnych<sup>376</sup>). Rozporządzenie to zobowiązywało zarządców budynków mieszkalnych na terenie miast do wyznaczania miejsc gromadzenia odpadków użytkowych, pochodzących z gospodarstw domowych mieszczących się w tych budynkach (§ 1 ust. 1). W stosunku do odpadków użytkowych pochodzących z gospodarstw domowych (do których zaliczono makulaturę, szmaty, opakowania szklane, stłuczkę szklaną, złom stali, żeliwa i metali nieżelaznych i ich stopów oraz inne odpadki użytkowe określone odrębnymi przepisami jako podlegające zbiórce) wyznaczono obowiązek gromadzenia ich w takim stanie, aby nadawały się do wykorzystania jako surowce wtórne (§ 3 ust. 1). Naczelnikom (prezydentom) miast, naczelnikom miast i gmin oraz naczelnikom dzielnic przyznano z kolei kompetencję do ustalania szczegółowych zasad zbiórki odpadków użytkowych<sup>377</sup>, jej formy i sposobu, obowiązków osób biorących w niej udział, a także do ustanawiania obowiązków przedsiębiorstw (zakładów) oczyszczania miast (§ 5).

Impulsem do dalszego rozwijania zasad utrzymania czystości i porządku była idea ujęcia w jednym akcie prawnym kluczowych regulacji w zakresie ochrony środowiska. Dnia 12 listopada 1979 r. do Sejmu PRL skierowany został rządowy projekt ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>378</sup>. Konstrukcja aktu zapowiadała odmienne od dotychczasowego podejście do kwestii regulowania gospodarki odpadami. W projekcie wyraźnie wydzielono

---

<sup>374</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 22 kwietnia 1959 r., s. 11-12.

<sup>375</sup> Dz. U. z 1975 r. Nr 14, poz. 83.

<sup>376</sup> Dz. U. Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 1971 r. Nr 2, poz. 10.

<sup>377</sup> W zakresie przedmiotowej kompetencji jako reprezentatywne można wskazać Zarządzenie Nr 19/75 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 21 czerwca 1975 r. w sprawie szczegółowych zasad i form zbiórki odpadków użytkowych przez zarządców budynkami mieszkalnymi oraz najemców lokali (Dz. U. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z 1975 r. Nr 9, poz. 75). Akt ten zobowiązywał zarządców nieruchomości do ustanowienia w budynkach mieszkalnych odrębnego systemu gromadzenia makulatury, złomu metali oraz opakowań szklanych i stłuczki szklanej, w celu umożliwienia imiennie wskazanym przedsiębiorstwom przetwarzającym surowce wtórne odbioru tego rodzaju odpadów. W Zarządzeniu zawarto również zobowiązanie zarządców budynków do propagowania wśród mieszkańców zbiórki makulatury.

<sup>378</sup> Rządowy projekt ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 12 listopada 1979 r. (druk nr 134).

rozdział poświęcony tej tematyce (Rozdział 8 – Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami). W jego ramach zdefiniowano zakres wymaganego utrzymania czystości i porządku, przypisując terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego obowiązki co do oczyszczania określonych terenów (wszystkich nieobjętych obowiązkami pozostałych wyszczególnionych podmiotów). W toku prac parlamentarnych, staraniem współdziałających w tym zakresie Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Prac Ustawodawczych, projekt uzupełniono m.in. o zapisy obligujące rady narodowe do:

- a) zapewniania warunków niezbędnych do realizacji przepisów o ochronie środowiska na terenie objętym ich właściwością (art. 90 ust. 1),
- b) uchwalania programów ochrony środowiska (art. 90 ust. 2),
- c) sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy na terenie objętym ich właściwością (art. 91)<sup>379</sup>.

Jak wskazywano, miało to na celu „wzmocnienie kompetencyjne roli i udziału organów przedstawicielskich w realizacji zadań związanych z ochroną środowiska”<sup>380</sup>. Z dodanych zapisów wyłania się swoista wizja potrzeby budowania spójnego zestawu kompetencji – organizatorskich, analitycznych oraz kontrolnych.

Uchwalona ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>381</sup> określała utrzymanie czystości jako usuwanie z terenów miast i wsi o zwartej zabudowie oraz z poszczególnych nieruchomości odpadów i innych zanieczyszczeń powstających w związku z bytowaniem człowieka i jego działalnością oraz oczyszczanie ze śmieci, odpadów, lodu i błota ulic, dróg i placów publicznych (art. 57 ust. 1). Stosunkowo wąska materia ustawowa dotycząca tego zagadnienia rozwijana była zapisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach<sup>382</sup>. W myśl tego aktu, obowiązkiem terenowych organów administracji państwowej było tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych niezbędnych do zapewnienia ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania porządku i czystości, a w szczególności:

---

<sup>379</sup> Sprawozdanie Komisji: Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Prac Ustawodawczych o rządowym projekcie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 11 stycznia 1980 r. (druk nr 141).

<sup>380</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 31 stycznia 1980 r., s. 74.

<sup>381</sup> Dz. U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6.

<sup>382</sup> Dz. U. z 1980 r. Nr 24, poz. 91.

- a) uwzględniania w projektach planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów społeczno-gospodarczego rozwoju zadań w zakresie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania porządku i czystości,
- b) zapewniania przy wykorzystaniu, transporcie, unieszkodliwianiu oraz gromadzeniu odpadów i innych zanieczyszczeń ochrony powierzchni ziemi, wód i powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem,
- c) zapewniania budowy składowisk odpadów komunalnych oraz urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, jak też prawidłowej eksploatacji tych urządzeń,
- d) określania zadań komunalnych przedsiębiorstw (zakładów) oczyszczania i zapewniania wykonywania obowiązków przez te jednostki organizacyjne,
- e) ustalania częstotliwości, zasad i sposobu usuwania odpadów i innych zanieczyszczeń z terenów nieruchomości, ulic, placów i innych dróg publicznych w miastach i wsiach o zwartej zabudowie,
- f) inicjowania i organizowania powszechnej zbiórki odpadów, zwłaszcza pokonsumpcyjnych, w celu gospodarczego ich wykorzystania (§2 ust. 2).

Jednocześnie, przyjęta regulacja nie tworzyła – analogicznych do zawartych w poprzednio obowiązujących aktach prawnych – podstaw do przejmowania obowiązków zarządców nieruchomości przez administrację szczebla lokalnego ani też do ustanawiania praw wyłącznych dla określonego podmiotu świadczącego usługi w zakresie usuwania nieczystości. W ramach § 16 rozporządzenia przewidziano jedynie dopuszczalność dokonania przez ściśle określone podmioty zobowiązane do utrzymania czystości i porządku powierzenia realizacji tychże obowiązków komunalnym przedsiębiorstwom oczyszczania, na zasadach odpłatności.

Zgodnie z ówczesnymi trendami międzynarodowymi, ostatnia dekada istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowiła okres wzmożonej refleksji nad – stanowiącą wówczas swoiste *novum* – tematyką ochrony środowiska. Wyrażało się to m.in. w podejmowaniu pionierskich prób kształtowania strategii państwa odnoszącej się do poszczególnych zagadnień środowiskowych. Co prawda już w latach 70. tworzone były zręby takiej strategii<sup>383</sup> (m.in. opracowane w 1975 r. Założenia programu ochrony środowiska w Polsce do 1990 r.), jednak dopiero uchwalenie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dało asumpt do podjęcia kompleksowych prac, mających w założeniu doprowadzić do stworzenia spójnej wizji zrównoważonego rozwoju państwa. Efektem kilkuletnich działań w tym obszarze było wypracowanie Narodowego Programu Ochrony Środowiska do 2010 r., złożonego do Sejmu jako dokument rządowy dnia 20 lipca 1989 r.<sup>384</sup> Podstawową funkcją przedmiotowego aktu było przedstawienie rzetelnej diagnozy ówczesnego stanu

---

<sup>383</sup> J. Siuta, *Polityka ekologiczna państwa, Inżynieria ekologiczna* 2005, nr 11, s. 21.

<sup>384</sup> Narodowy Program Ochrony Środowiska do 2010 r. z dnia 20 lipca 1989 r. (druk nr 12).

poszczególnych elementów środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem stanu powietrza atmosferycznego, stanowiącego wówczas podstawowe zagadnienie problemowe (przykładowo wskazać można emisję SO<sub>2</sub> w 1985 r. na poziomie 4,3 mln ton wobec odnotowanej w 2012 r. emisji nie przekraczającej ok. 0,85 mln ton). Diagnoza ta stanowiła punkt wyjścia dla określenia liczbowych lub opisowych celów polityki ekologicznej w poszczególnych jej segmentach, odpowiednio dla lat 1990, 1995, 2000 oraz 2010. W obrębie tematyki odpadowej, analiza stanu wyjściowego ukazywała potrzebę wdrożenia radykalnych działań naprawczych:

„54. W porównaniu z rokiem 1975 trzykrotnie zwiększyła się ilość wywożonych na wysypiska stałych odpadów bytowo-gospodarczych (w 1987 r. – 45 mln m<sup>3</sup>). Ilość ta dotyczy ok. 1760 wysypisk formalnie zlokalizowanych i ewidencjonowanych, o powierzchni 2480 ha. Istnieje ponadto wielokrotnie więcej małych, „dzikich” wysypisk i ich liczba stale wzrasta (w 1987 r. zarejestrowano ich 5540). Znaczna część stałych odpadów z osiedli wiejskich, płynnych odpadów bytowo-gospodarczych, osadów z oczyszczania ścieków oraz gnojowicy, zarówno na terenach wiejskich jak i miejskich, jest bezładnie usuwana na różnego rodzaju rozlewiska, pola uprawne, do lasów, do przydrożnych rowów i zbiorników wodnych.

55. Znikoma jest skala przeróbki, utylizacji i gospodarczego wykorzystania odpadów, tak przemysłowych jak i bytowo-gospodarczych. (...) Odpady bytowo-gospodarcze praktycznie nie są przerabiane, z wyjątkiem minimalnej produkcji kompostu w niektórych miastach (np. w Warszawie i Katowicach)»<sup>385</sup>.

Z uwagi na powyższe zagrożenia środowiskowe, płynące ze stosunkowo prymitywnej gospodarki odpadami komunalnymi, w ramach Narodowego Programu przyjęto następujące założenia realizacyjne polityki w obszarze zagospodarowania odpadów bytowo-gospodarczych w miastach:

- a) budowa wysypisk odpadów we wszystkich miastach (motywowana – jak się wydaje – szeroką skalą wykorzystywania „dzikich” wysypisk, nie wyposażonych w stosowne zabezpieczenia chroniące środowisko przed niezorganizowaną emisją metanu, odciekami itp.),
- b) doskonalenie organizacji i mechanizacji wywozu śmieci w miastach,
- c) budowa zakładów kompleksowej utylizacji i unieszkodliwiania odpadów, poczynając od największych aglomeracji miejsko-przemysłowych,
- d) uruchomienie produkcji urządzeń do mechanicznej obsługi wysypisk.

Jako podmioty odpowiedzialne za wdrożenie powyższych założeń wskazano terenowe organy administracji publicznej (poza ostatnim z nich, do realizacji którego przypisano Ministra

---

<sup>385</sup> Załącznik 1: Stan środowiska w Polsce na tle sytuacji w Europie, Narodowy Program Ochrony Środowiska do 2010 r., s. 21.

Przemysłu)<sup>386</sup>. Założeniom tym towarzyszył ambitny cel niemal całkowitej docelowej eliminacji wykorzystywania procesu składowania odpadów miejskich – „do 2010 r. należy przejść całkowicie na przeróbkę podstawowej masy śmieci miejskich (utylizacja, kompostowanie, produkcja biogazu), pozostawiając do składowania jedynie te, które nie nadają się do przeróbki i utylizacji (gruz budowlany, duże elementy odpadowe itp.)”<sup>387</sup>.

Z uwagi na doniosłe zmiany polityczne, mające miejsce w okresie procedowania projektu Narodowego Programu (przedłożonego do prac parlamentarnych jeszcze przez M.F. Rakowskiego jako Prezesa Rady Ministrów, na 11 dni przed zakończeniem sprawowania przez niego tej funkcji), prace przedmiotowym tym dokumentem nie zostały ostatecznie dokończone, wobec czego nie został on formalnie zatwierdzony przez Sejm. Działania w tym obszarze, wszczęte na nowo w okresie funkcjonowania rządu T. Mazowieckiego, sfinalizowane zostały uchwałą Sejmu RP z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej<sup>388</sup> (podjętą już w okresie funkcjonowania rządu J.K. Bieleckiego). Uchwałą tą przyjęto rządowy dokument strategiczny, określony mianem Polityki ekologicznej państwa.

Główną osią przedmiotowego dokumentu były trójstopniowo określone priorytety środowiskowe (krótkookresowe, tj. 3-4-letnie, średniookresowe, tj. 10-letnie i długookresowe, przewidziane do osiągnięcia do 2020 r.). W obszarze gospodarki odpadami dokument przewidywał priorytety wyszczególnione w poniższej tabeli.

**Tabela 7 Priorytety krótko-, średnio- oraz długookresowe**

Lp.	Kategoria priorytetów	Priorytety
1.	Krótkookresowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zmniejszenie uciążliwości odpadów przez zapoczątkowanie realizacji programów zmniejszania ilości wytwarzanych odpadów przemysłowych i komunalnych, ich utylizacji oraz unieszkodliwiania odpadów toksycznych,</li> <li>• poprawa bezpieczeństwa ekologicznego na granicach państwa poprzez stworzenie skutecznego systemu kontroli i ostrzegania przed napływem zanieczyszczeń (powietrze, woda, odpady)</li> </ul>
2.	Średniookresowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zmniejszenie ogólnej ilości wytwarzanych odpadów przemysłowych wymagających składowania co najmniej o 20% przez sukcesywne wdrażanie nowoczesnych technologii mało- i bezodpadowych,</li> <li>• zwiększenie wykorzystania odpadów na cele gospodarcze (dotyczy to zwłaszcza popiołów lotnych i żużli z elektrowni i elektrociepłowni, odpadów hutniczych i odpadów z przemysłu chemicznego),</li> <li>• zwiększenie odzysku poszukiwanych komponentów</li> </ul>

<sup>386</sup> Załącznik 2: Założenia realizacyjne Programu, Narodowy Program Ochrony Środowiska do 2010 r., s. 30.

<sup>387</sup> Narodowy Program Ochrony Środowiska do 2010 r., s. 23.

<sup>388</sup> M.P. z 1991 r. Nr 18, poz. 118.

		<p>z nagromadzonych na wysypiskach odpadów przemysłowych (węgiel, metale ciężkie),</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• objęcie unieszkodliwianiem bądź bezpiecznym składowaniem wszystkich wytwarzanych odpadów niebezpiecznych,</li> <li>• rozszerzenie zakresu prac i zwiększenie nakładów na prace nad rekultywacją terenów zdegradowanych (składowaniem odpadów bądź innymi formami działalności przemysłu lub rolnictwa) i przywracaniem tym terenom pierwotnych walorów użytkowych,</li> <li>• stworzenie systemów preselekcji i recyklingu odpadów komunalnych i ich przeróbki na kompost,</li> <li>• podjęcie produkcji odpowiednich maszyn i urządzeń z zakresu ochrony środowiska, m.in. dla potrzeb kompostowni, spalarni, oczyszczalni ścieków oraz instalacji do oczyszczania powietrza,</li> <li>• dostosowanie przepisów prawnych i systemów organizacyjnych w zakresie gospodarki odpadami do odpowiednich uregulowań obowiązujących w krajach EWG</li> </ul>
3.	Długookresowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wprowadzenie zakazu składowania odpadów na wysypiskach bez ich uprzedniej utylizacji (składowanie tylko całkowicie nieprzetwarzalnych składowych odpadów)</li> </ul>

*Źródło: Polityka ekologiczna państwa, 1991 r.*

W dacie przyjęcia powyższego dokumentu, administracja szczebla lokalnego funkcjonowała już w istotnie zmodyfikowanych realiach, co wiązało się z wejściem w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>389</sup>. Restytucja samorządu terytorialnego, formalnie zniesionego 40 lat wcześniej (faktycznie zaś ubezwłasnowolnionego od okresu II wojny światowej), otworzyła nowy etap w historii gospodarki komunalnej, prowadząc do powszechnego uwolnienia inicjatywy oddolnej, w miejsce dotychczasowej szerokiej centralizacji.

Na bazie ustawy o samorządzie terytorialnym, na nowo powołującej do istnienia samorządy gminne, do zakresu ich zadań włączono m.in. sprawy „utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych” (art. 7 ust. 2 pkt 3). Jak wskazuje W. Radecki<sup>390</sup>, od początku funkcjonowania nowej ustawy, wątpliwości budziło odrębne ujęcie przedmiotowych zadań w kontekście jednoczesnego wskazania w art. 7 ust. 2 pkt 1 szerokiej klauzuli „spraw ochrony środowiska”<sup>391</sup>. Wydaje się jednak, iż rozróżnienie to wynikało z zamiaru skomasowania w pojedynczej jednostce redakcyjnej zakresu zadań dotyczących potocznie rozumianej gospodarki komunalnej (na co wskazuje jednoczesne

<sup>389</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>390</sup> W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2012, s. 32.

<sup>391</sup> M. Górski, Samorząd terytorialny a ochrona środowiska, Państwo i Prawo 1993, nr 6, s. 62.

ujęcie w art. 7 ust. 2 pkt 3 kwestii utrzymania czystości, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą).

Powołana ustawa nie modyfikowała w żaden sposób dotychczasowej treści art. 56 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Nie zawierała też przepisów szczegółowych w zakresie sposobu i zakresu realizacji zadania wskazanego w art. 7 ust. 2 pkt 3. Można z tego względu przyjąć, iż zawarcie zadania utrzymania czystości w katalogu zadań własnych gminy miało charakter jedynie porządkowy.

Większe praktyczne znaczenie w tym kontekście miała treść tzw. ustawy kompetencyjnej, tj. ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>392</sup>. Na mocy art. 1 pkt 16 lit. c) tej ustawy ustanowiono, iż do właściwości organów gminy przeszły, jako zadania własne, zadania zapewnienia niezbędnych warunków do ochrony środowiska przed odpadami oraz dbania o utrzymanie porządku i czystości (art. 56 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska). Z uwagi na niedostateczną precyzję legislacyjną ustawy kompetencyjnej, wątpliwości budziło to, czy zadania wymienione w art. 56 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w sposób definitywny przekazane zostały na rzecz samorządów gminnych, czy też odpowiedzialność za ich realizację powinna spoczywać również na terenowych organach administracji rządowej<sup>393</sup>.

Źródłem rozbieżnych interpretacji w tym zakresie był fakt, iż według – niezmienionej przepisami ustawy kompetencyjnej – brzmienia art. 56, przypisywał on obowiązki w zakresie utrzymania czystości terenowym organom administracji państwowej, bez rozróżnienia ich stopnia (podstawowego lub wojewódzkiego<sup>394</sup>). Z kolei, na mocy przepisów wskazanego powyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach, ustanowiono odrębne obowiązki szczegółowe dla organów stopnia podstawowego (np. § 13) i wojewódzkiego (np. § 15). Jednocześnie, zadania pozostające w zakresie działania terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego przekazywane były wojewodom na mocy przepisów odrębnej ustawy kompetencyjnej, tj. art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>395</sup> (w zakresie w jakim „te zadania i kompetencje nie zostały

---

<sup>392</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198.

<sup>393</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 33.

<sup>394</sup> Dwustopniowy podział administracyjny kraju wprowadzony został ustawą z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. z 1975 r. Nr 16, poz. 91) i nie uległ zmianie pomimo uchylecia przedmiotowego aktu prawnego ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1983 r. Nr 41, poz. 185). Na jego podstawie, terenowe organy administracji państwowej funkcjonowały na szczeblu podstawowym oraz wojewódzkim.

<sup>395</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 21, poz. 123.

przekazane, w odrębnych ustawach, organom samorządu terytorialnego lub innym organom”). Kulminację sporu interpretacyjnego w tej materii wywołała publikacja obwieszczenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 21 marca 1994 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>396</sup>, określającego treść art. 56 w następujący sposób: „Organy gmin zapewniają warunki organizacyjne i techniczne niezbędne dla ochrony środowiska przed odpadami oraz dbają o utrzymanie porządku i czystości na terenie objętym ich właściwością”. Takie sformułowanie treści art. 56 spowodowało sprzeciw środowisk samorządowych, które uznały, iż w toku opracowywania tekstu jednolitego ustawy doszło do bezprawnego przekształcenia powołanej normy, nie znajdującego uzasadnienia w treści ustawy kompetencyjnej.

Stanowisko to podzielił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. akt K 18/96<sup>397</sup>, w sprawie zainicjowanej na podstawie połączonych wniosków 10 samorządów gminnych. Trybunał wskazał, iż jednym z argumentów dla przyjęcia, iż zmiana treści art. 56 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w ramach tekstu jednolitego była bezpodstawną jest fakt, iż ustawa kompetencyjna z dnia 17 maja 1990 r. wprost przewidywała modyfikację wybranych przepisów powołanej ustawy, czyniąc to w ramach art. 26. Jako że przepis ten nie dotyczył art. 56, stąd brak było przesłanek do zmiany treści tej normy w ramach opracowywania tekstu jednolitego.

Przywołany spór interpretacyjny stanowił w dacie wydania orzeczenia TK zagadnienie o znaczeniu marginalnym, z uwagi na trwającą wówczas istotną ewolucję prawodawstwa w zakresie utrzymania czystości i porządku, odnotowaną w uzasadnieniu do wyroku. Pierwszym jej elementem było uchwalenie fundamentalnej z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>398</sup>, drugim – prace parlamentarne nad projektem ustawy o odpadach<sup>399</sup> (przewidującym skreślenie art. 56 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – uchwalona w atmosferze znacznych kontrowersji<sup>400</sup> – powstawała przy znacznym współdziałaniu środowiska samorządowego, reprezentowanego m.in. przez Związek Miast Polskich oraz Unię Metropolii Polskich. Podstawowym jej założeniem był zamiar uporządkowania regulacji w zakresie utrzymania czystości i stworzenia podstaw formalnych do tworzenia skoordynowanej polityki w zakresie odpadów komunalnych. Kategoria tego rodzaju odpadów, mimo odwołania się do niej już

---

<sup>396</sup> Dz. U. z 1994 r., Nr 49 poz. 196.

<sup>397</sup> OTK 1997, nr 1, poz. 2.

<sup>398</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 132, poz. 622.

<sup>399</sup> Rządowy projekt ustawy o odpadach z dnia 15 grudnia 1995 r. (druk nr 1424).

<sup>400</sup> Skale wątpliwości dotyczących poszczególnych zapisów ustawy obrazuje treść wystąpień z posiedzenia połączonych Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Samorządu Terytorialnego i Ustawodawczej z dnia 3 lipca 1996 r. (Biuletyn nr 2753/II).



6 lat wcześniej w ramach art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, dopiero w omawianej ustawie doczekała się pierwszej w polskim prawie definicji. Zgodnie z nią, pod pojęciem odpadów komunalnych rozumiano „stałe i ciekłe odpady powstające w gospodarstwach domowych, w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych z zakładów opieki zdrowotnej i zakładów weterynaryjnych” (art. 2 ust. 1 pkt 2). W uzupełnieniu do tej definicji, w ramach art. 2 ust. 2 wskazano, iż obiekty użyteczności publicznej i obsługi ludności należało rozumieć w szczególności jako „urzędy organów administracji, zakłady opieki zdrowotnej i opieki społecznej, szkoły i placówki w rozumieniu przepisów o systemie oświaty, placówki kulturalno-oświatowe, zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich”.

Zaprezentowana powyżej definicja odpadów komunalnych istotnie odbiegała od definicji funkcjonującej ówczesnie w prawie wspólnotowym, pochodzącej z zapisów Dyrektywy Rady z dnia 8 czerwca 1989 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez nowe spalarnie odpadów komunalnych. Jak wskazano powyżej, dyrektywa ta definiowała odpady komunalne jako „odpady wytwarzane przez gospodarstwa domowe, jak również odpady powstające w przedsiębiorstwach usługowych i handlowych oraz inne odpady, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych”. Przyjęta w krajowej regulacji koncepcja zaliczania do pojęcia odpadów komunalnych nieczystości ciekłych wynikała poniekąd z zakresu przedmiotowego omawianej ustawy, ukierunkowanej na uregulowanie kwestii szeregu różnego typu zanieczyszczeń powstających w środowisku gminnym. Rozdzielenie definicyjne pojęć odpadów komunalnych od nieczystości ciekłych nastąpiło dopiero na mocy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>401</sup>.

Z punktu widzenia roli gminy w odniesieniu do zagadnienia utrzymania czystości, kluczowe zapisy zawarte zostały w ramach Rozdziału 2 – Zadania gmin. Pierwotnie przybierał on następującą treść:

„Art. 3.

1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gmin.
2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

---

<sup>401</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085.

- 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych,
- 2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację, własnych lub wspólnych z innymi gminami, składowisk odpadów komunalnych i obiektów wykorzystywania lub unieszkodliwiania tych odpadów,
- 3) zapobiegają zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych przez: likwidację składowania odpadów w miejscach do tego nie przeznaczonych i przeciwdziałanie takiemu składowaniu, budowę i utrzymanie szaletów publicznych, ustawianie koszy ulicznych na odpady w rejonach intensywnego ruchu pieszego, organizowanie odbioru odpadów komunalnych z urządzeń ruchomych,
- 4) określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych,
- 5) organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
- 6) tworzą warunki do selektywnej zbiórki, segregacji i składowania odpadów przydatnych do wykorzystywania oraz współdziałają z jednostkami organizacyjnymi i osobami podejmującymi zbieranie i zagospodarowywanie tego rodzaju odpadów,
- 7) współdziałają z właściwymi organami administracji rządowej w organizowaniu gospodarki odpadami niebezpiecznymi wydzielonymi z odpadów komunalnych.

#### Art. 4.

Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego terenowego inspektora sanitarnego, ustala, w drodze uchwały, szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości,
- 2) rodzaju urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, a także zasad ich rozmieszczania,
- 3) częstotliwości, zasad i sposobu usuwania odpadów komunalnych z nieruchomości oraz z innych terenów przeznaczonych do użytku publicznego,
- 4) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,
- 5) zasad utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,
- 6) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

Pomimo nazwy cytowanego rozdziału, nie zawierał on bynajmniej wyczerpującego katalogu obowiązków gminy w obszarze utrzymania czystości. Reszta tychże obowiązków określona została przede wszystkim w ramach art. 5 ust. 4 oraz art. 6 ust. 3 ustawy. Pierwszy z powołanych przepisów konstruował swoiste domniemanie kompetencji na rzecz gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenach innych niż wskazane w art. 5 ust. 1-3. Drugi zaś ustanowiony został w celu wyposażenia gminy w swego rodzaju instrument nadzorczy w stosunku do właścicieli nieruchomości nie wywiązujących się z obowiązku udokumentowania korzystania z usług usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez gminne jednostki organizacyjne lub podmioty posiadające zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na usuwaniu, wykorzystywaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych. Ideą powołanego przepisu było umożliwienie gminie przejścia określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 obowiązków właścicieli nieruchomości, celem wykonania ich na własny koszt, z prawem ubiegania się o uiszczenie stosownej opłaty przez właściciela nieruchomości (w wysokości ustalonej przez radę gminy, przy założeniu niższej stawki opłaty w przypadku gromadzenia odpadów w sposób selektywny).

W toku prac legislacyjnych, motywem gorącej debaty była kwestia obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie oczyszczania chodników przylegających do posiadanych nieruchomości. Według szeregu głosów w ramach przedmiotowej dyskusji, odpowiedzialność za oczyszczanie chodników stanowić powinna zakres obowiązków gminy, bez angażowania do realizacji tego zadania właścicieli nieruchomości. Zgodnie ze stanowiskiem przeciwnym, postulat ten miał charakter nierealistyczny, zwłaszcza z uwagi na brak równoległej propozycji zabezpieczenia stosownych środków na jego realizację przez samorządy gminne (zgodnie z wystąpieniem posła S. Kopcica: „szczególnie ważne i istotne jest wprowadzenie do ustawy wniosku nr 3, dotyczącego oczyszczania przez właścicieli nieruchomości chodników przyległych do ich posesji. Pozostawienie tego obowiązku wyłącznie gminie spowodowałoby znaczny wzrost nakładów na utrzymanie czystości. W wypadku 75-tysięcznego miasta, jakim jest Stargard Szczeciński, byłyby to wydatki rzędu 20 mld starych złotych, nie licząc dodatkowych kosztów związanych z zimowym utrzymaniem chodników. W razie gwałtownych opadów śniegu i zalodzeń władze gminy praktycznie musiałyby ogłaszać stan klęski żywiołowej, uruchamiać nadzwyczajne siły zakładów pracy i służb specjalnych, aby sprostać wymogom ustawy, gdyby tego wniosku nie przyjęto. Należy sądzić, że budżety większości gmin nie są w stanie sprostać takim wydatkom”<sup>402</sup>). Z uwagi na przyjęcie przez Sejm argumentacji wyrazili drugiego ze wskazanych poglądów, art. 5 ust. 1 pkt 4 przybrał brzmienie, w myśl którego „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez oczyszczanie ze śniegu i lodu oraz usuwanie błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości”. Rozstrzygnięcie to pozwoliło w sposób

---

<sup>402</sup> Wystąpienie w ramach 88 posiedzenia Sejmu RP z dnia 11 września 1996 r.

istotny rozłożyć odpowiedzialność za utrzymanie czystości przestrzeni publicznej, angażując w jej zachowanie mieszkańców gmin (motywowanych do realizacji wskazanego obowiązku groźbą grzywny możliwe do wymierzenia na bazie art. 10 ust. 2 wskazanej ustawy).

Innym zagadnieniem budzącym poważne kontrowersje było zagadnienie warunków realizacji obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. W toku prac parlamentarnych przeciwstawne poglądy ścierały się w szczególności w zakresie tego, na jakich warunkach powinien odbywać się transport odpadów. Analizowano m.in. opcje dopuszczenia indywidualnego transportu przez ich wytwórcę (np. w odniesieniu do odpadów komunalnych z gospodarstw rolnych), jak też wprowadzenia obowiązku korzystania z usług wyspecjalizowanych jednostek, legitymujących się stosownym zezwoleniem (lub spełniających warunki do jego wydania, bez konieczności jego uzyskiwania – w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych).

Ostatecznie przeważył drugi z wymienionych poglądów, co motywowane było koniecznością zapewnienia wysokiego stopnia kontroli nad przepływem odpadów. Jak wskazuje W. Radecki<sup>403</sup>, przedmiotowe rozwiązanie było zbieżne z akcentowanym przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej kierunkiem regulacji wspólnotowych. W ramach Dyrektywy 75/442/WEG, w brzmieniu nadanym jej przez Dyrektywę 91/156/EWG, zawarto bowiem regulację zobowiązującą do ujęcia w ramach przepisów krajowych obowiązku uzyskania zezwolenia lub – co najmniej – rejestracji określonych podmiotów gospodarujących odpadami. W kontekście toczących się wówczas działań Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz wstąpienia do Wspólnoty Europejskiej, wczesne uwzględnianie w prawie krajowym regulacji wspólnotowych było rozwiązaniem zasługującym na aprobatę.

Jak wskazano powyżej, równolegle w stosunku do prac związanych z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, prowadzone były działania legislacyjne dotyczące pionierskiej regulacji całościowo poświęconej tematyce gospodarki odpadami. Kanwą tych prac były: rządowy projekt ustawy o odpadach z dnia 15 grudnia 1995 r.<sup>404</sup> oraz – powstały niemal równolegle – poselski projekt ustawy o zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i odpadów z dnia 13 lutego 1996 r.<sup>405</sup>, docelowo połączone w jednolity projekt ustawy o odpadach.

W toku prac nad ustawą podkreślano, iż stanowić miała ona akt komplementarny w stosunku do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (stanowiącej źródło kompleksowej

---

<sup>403</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 35.

<sup>404</sup> Rządowy projekt ustawy o odpadach z 15 grudnia 1995 r. (druk nr 1424).

<sup>405</sup> Poselski projekt ustawy o zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i odpadów z 13 lutego 1996 r. (druk nr 1524).

regulacji tematyki gospodarki odpadami komunalnymi). Tłumaczy to brzmienie przytoczonego poniżej art. 17 projektu rządowego:

„1. Gmina zapewnia warunki niezbędne do ochrony środowiska przed wszelkimi rodzajami odpadów.

2. Gmina realizuje zadania związane z racjonalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym odpadami pochodzącymi ze statków morskich i żeglugi śródlądowej oraz ze statków powietrznych, gromadzonymi w portach morskich i lotniczych.

3. Zasady realizacji zadań, o których mowa w ust. 1 i 2, określają przepisy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

4. Gmina realizuje zadania w zakresie ochrony środowiska przed odpadami według przyjętego przez radę gminy i uzgodnionego z wojewodą gminnego programu usuwania oraz wykorzystywania i unieszkodliwiania odpadów”.

Jego treść stanowiła źródło pewnych kontrowersji wśród parlamentarzystów. Zgodnie z treścią wystąpienia poseł K. Ozgi, „generalnie projekt ustawy zakłada, że gminy muszą zapewnić niezbędne warunki do ochrony środowiska przed wszelkiego rodzaju odpadami. Za tym jednak kryją się olbrzymie koszty, jakie gminy będą musiały ponosić przy realizacji ustawy. Projekt ustawy nie wskazuje ani źródeł pokrycia tych kosztów, ani też źródeł dodatkowych dochodów gmin na ich pokrycie. W praktyce koszty te znacznie obciążą budżety gmin. Myślę, że warto byłoby dokonać wyliczenia kosztów, jakie będzie musiała ponieść średniej wielkości gmina w związku z wprowadzeniem w życie ustawy, oraz przewidywaną wysokość kosztów, jakie gmina taka będzie musiała ponosić w ciągu roku. Paradoksem jest, iż wpływy z tytułu opłat za umieszczenie odpadów na składowiskach i za czas ich składowania (na składowisku urządzonym przez gminę) dokonywane mają być na rachunek redystrybucyjny urzędu wojewódzkiego. Gmina będzie stała więc u wrót decydentów, którzy zdecydują, ile ta gmina dostanie. W konsekwencji śmieci i odpady – do gmin, a wpływy z tytułu opłat za umieszczanie odpadów na składowiskach – do centrali. Nasuwa się więc pytanie: Czy tak właśnie ma wyglądać zapowiadana decentralizacja?”<sup>406</sup>. W rzeczywistości, wbrew powyższym wątpliwościom, projekt przewidywał zasilenie finansowe gmin, polegające na przypisaniu im udziału (wraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszami wojewódzkimi) we wpływach z tytułu opłat za umieszczanie odpadów na składowiskach oraz za czas ich składowanie, jak również z tytułu kar pieniężnych za składowanie odpadów w miejscach na ten cel nie wyznaczonych lub niezgodnie z wymaganiami określonymi decyzją organu właściwego w sprawach nadzoru budowlanego o pozwoleniu na budowę składowiska odpadów.

---

<sup>406</sup> Wystąpienie w ramach 103 posiedzenia Sejmu RP z dnia 19 marca 1997 r.

Ostatecznie, poddawany krytyce artykuł określający zakres odpowiedzialności gmin w kwestii gospodarki odpadami (ostatecznie stanowiący art. 19), przybrał brzmienie:

„1. Gmina realizuje zadania związane z racjonalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi według zasad określonych w przepisach o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

2. Zadania gmin związane z ochroną środowiska przed odpadami innymi niż komunalne określają przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy niniejszej ustawy.

3. Gmina realizuje zadania związane z racjonalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi według przyjętego przez radę gminy programu ochrony środowiska w gminie”.

Co osobliwe, w ramach uchwalonej ostatecznie 27 czerwca 1997 r. ustawy o odpadach<sup>407</sup> powtórzona została definicja odpadów komunalnych, zawarta uprzednio w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dualizm ten, polegający na równoczesnym funkcjonowaniu tożsamej definicji tego rodzaju odpadów w obu aktach prawnych, funkcjonował aż do uchylenia ustawy o odpadach w 2001 r.

Ustawa ta – poza odniesieniami do poszczególnych strumieni odpadów, w tym odpadów komunalnych – stanowiła pierwszą w polskim prawodawstwie regulację w sposób kompleksowy określającą zasady postępowania z odpadami. W toku prac legislacyjnych wielokrotnie podkreślana była potrzeba odzwierciedlenia w niej trendów wspólnotowych. W efekcie, zawarto w niej szereg zapisów uwarunkowanych – wynikającą z prawa europejskiego – zasadą pierwszeństwa gospodarczego wykorzystywania odpadów w stosunku do innych form przetwarzania. Szczególną uwagę zwraca treść art. 16 ust. 1, stanowiącego, iż „podmioty gospodarcze mają obowiązek wykorzystywania jako surowców wtórnych odpadów, jeżeli jest to technologicznie i ekonomicznie uzasadnione”. Jednocześnie, niejako wyprzedzając treść wspólnotowych strategii i dyrektyw, w art. 20 ust. 1 wskazano, iż „kompostowaniu bądź termicznemu przekształcaniu, w tym także na cele energetyczne, poddaje się te odpady, z których uprzednio wyselekcjonowano odpady nadające się do wykorzystania”.

Mimo powyższych starań, stopień zgodności przedmiotowej regulacji z prawodawstwem Wspólnoty Europejskiej nie był zadowalający. Wskazuje na to J. Jerzmański<sup>408</sup>, stwierdzając, iż „wiele zagadnień zostało pominiętych (np. normy techniczne zawarte w dyrektywach dotyczących spalarni). Pozostałe dyrektywy odnoszące się do problematyki odpadów (m.in. odpadach z przemysłu tlenku tytanu, o PCB, o olejach, o akumulatorach i bateriach)

---

<sup>407</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 96, poz. 592.

<sup>408</sup> J. Jerzmański (w.), J. Jerzmański (red.), M. Bar, M. Bojarski, M. Duczmał, M. Górski, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Komentarz, Wrocław 2002, s. 12.

pozostawały poza zasięgiem obu ustaw [tj. ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – G.S.]. (...) Najistotniejszym błędem (wobec zobowiązań wynikających z traktatu stowarzyszeniowego) była próba samodzielnego określenia aparatury pojęciowej. Powodowało to, że oba systemy prawne – polski i UE – w dziedzinie zagospodarowania odpadów w dużej mierze były nieprzystające. Odnotować tu można było np.:

- znaczne rozbieżności w definicjach podstawowych pojęć a mianowicie «odpadu» i «odpadu komunalnego»,
- całkowity brak kryteriów uznawania odpadów za niebezpieczne,
- inne rozumienie pojęć «wykorzystywanie», «usuwanie» i «unieszkodliwianie» odpadów”.

Dla zobrazowania wskazanej przez powołanego autora niespójności terminologicznej, wskazać można, iż podstawowe dla omawianej tematyki pojęcie „odpadów” na gruncie ustawy o odpadach definiowane było jako „wszystkie przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe powstałe w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej lub bytowania człowieka i nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały; za odpady uważa się również osady ściekowe”, podczas gdy Dyrektywa 75/442/EWG określała je jako „wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć, lub do których usunięcia został zobowiązany”.

Z racji potrzeby docelowego doprowadzenia do zgodności obu porządków prawnych, w niedługim czasie pod uchwaleniu ustawy o odpadach, wszczęte zostały prace nad całkowicie nową regulacją, mającą zastąpić dotychczasowy, epizodyczny akt prawny.

W efekcie, w toku kolejnej kadencji Sejmu doszło do uchwalenia ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>409</sup>. Jej przyjęcie – w ramach „pakietu środowiskowego”, obejmującego również ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – w istotnym stopniu przyczyniało się do wypełnienia zobowiązań przedakcesyjnych w zakresie prawodawstwa środowiskowego. W kontekście roli gmin, poza ustanowieniem szeregu kompetencji na rzecz organu wykonawczego w zakresie wydawania określonych opinii, konstruowała ona stosowne obowiązki w zakresie realizacji zadań analitycznych. Na mocy art. 14 wprowadzono bowiem instytucję planów gospodarki odpadami, opracowywanych na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Art. 15 ust. 2 nakazywał, aby wojewódzkie, powiatowe oraz gminne plan gospodarki odpadami były opracowywane zgodnie z planami wyższego szczebla. Względem planu gminnego, na bazie art. 15 ust. 3 i 4 wskazano, iż powinien on określać w szczególności:

---

<sup>409</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628.

- a) rodzaj, ilość i źródło pochodzenia odpadów, które mają być poddane procesom odzysku lub unieszkodliwiania,
- b) rozmieszczenie istniejących instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, wraz z wykazem podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie,
- c) działania zmierzające do zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko oraz prawidłowego postępowania z nimi, w tym ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji zawartych w odpadach komunalnych kierowanych na składowiska,
- d) projektowany system gospodarowania odpadami,
- e) rodzaj i harmonogram realizacji przedsięwzięć,
- f) harmonogram uruchamiania środków finansowych i ich źródła.

Szczegółowe wytyczne w zakresie jego tworzenia ustanowiono w ramach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami<sup>410</sup>. Z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy, na uwagę zasługuje przypisanie gminie obowiązku określenia projektowanego systemu gospodarowania (lub – według terminologii zawartej w rozporządzeniu – gospodarki) odpadami.

Omawiając powyższe zagadnienie należy wskazać, iż ustawa wprowadzająca nową regulację ramową w zakresie odpadów, w istotny sposób wpływała również na treść przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na mocy art. 53 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, katalog zadań gminnych w zakresie utrzymania czystości i porządku został rozszerzony m.in. o obowiązek organizowania selektywnej zbiórki, segregacji oraz magazynowania przydatnych do odzysku odpadów komunalnych. Przebudowano ponadto zakres obowiązków właścicieli nieruchomości, upoważniając organ wykonawczy gminy do sprawowania nadzoru nad ich wykonywaniem (wyraźnie dopuszczając tryb egzekucji administracyjnej). Przełomową była jednak przede wszystkim regulacja dodawanego przedmiotową ustawą art. 6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącego, iż:

„1. Rada gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3 i 4.

2. Przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków.

---

<sup>410</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 66, poz. 620.



3. Opłata, o której mowa w ust. 2, jest ustalana w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Wysokość opłaty jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Przy ustalaniu stawki opłat stosuje się art. 6 ust. 4<sup>7</sup>.

Wyposażenie gmin w podstawę prawną do przejęcia – za pośrednictwem referendum – obowiązków właścicieli nieruchomości (w tym obowiązku pozbywania się odpadów komunalnych zgodnie z wymogami prawa) stanowiło nawiązanie do modelu przyjętego na gruncie ustawy z dnia 31 marca 1938 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o usuwaniu nieczystości i wód opadowych. Oznaczało to ostrożny zwrot ku rozwiązaniom organizacyjnym wzmacniającym rolę samorządu w dziedzinie gospodarki odpadami. Powód, dla którego nie można go określić jako zdecydowany, wynikał z faktu, iż w przyjętym modelu przejęcie obowiązków w zakresie gospodarki odpadami wymagało akceptacji w formie referendalnej, co – w kontekście wymogu uzyskania 30 % frekwencji – stanowiło wymóg trudny do spełnienia. Nie zmienia to faktu, iż nowelizacja ta – w sposób symboliczny – przywracała do debaty publicznej kwestię istotniejszego udziału gminy w gospodarce odpadami komunalnymi.

Równolegle w stosunku do zarysowanych powyżej procesów, prowadzone były prace legislacyjne mające na celu implementację szeregu szczegółowych dyrektyw dotyczących gospodarki odpadami, w tym omawianej powyżej Dyrektywy opakowaniowej z 1994 r. Prace te sfinalizowane zostały równoczesnym uchwaleniem ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych<sup>411</sup> oraz ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej<sup>412</sup>. Mimo braku ich ścisłego związku z tematyką roli gminy w obrębie gospodarki odpadami komunalnymi (jako że odnosiły się one do gospodarowania odpadami, w tym posiadającymi status odpadów komunalnych, przez wytwórców oraz importerów produktów), należy wskazać korzyści samorządów gminnych płynące z zawartego w nich mechanizmu finansowego. Zgodnie z art. 12 ust. 2 drugiej z powołanych ustaw, przedsiębiorcy (lub tzw. organizacje odzysku) nie realizujący nałożonych ustawą obowiązków w zakresie odzysku lub recyklingu określonych w niej typów odpadów (opakowaniowych i użytkowych), zobowiązani zostali do uiszczania tzw. opłaty produktowej, w wysokości obliczanej co do zasady jako iloczyn stawki opłaty i różnicy pomiędzy wymaganym a osiągniętym poziomem odzysku lub recyklingu. W tym kontekście,

---

<sup>411</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 638.

<sup>412</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 639.

istotne znaczenie z punktu widzenia gmin posiadał art. 29 powołanej ustawy, w pierwotnej treści stanowiący, iż:

„1. Wpływy z tytułu opłaty produktowej od sprzedaży produktów w opakowaniach, wymienionych w załączniku nr 1 do ustawy, są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym Narodowego Funduszu.

2. W terminie do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy, Narodowy Fundusz przekazuje 70% zgromadzonych środków wojewódzkim funduszom na zasadach określonych w ust. 4.

3. Wojewódzkie fundusze, w terminie do dnia 31 maja, przekazują **gminom** środki, o których mowa w ust. 2, na zasadach określonych w ust. 4.

4. Środki pochodzące z opłat produktowych za opakowania, powiększone o przychody z oprocentowania, przekazywane są wojewódzkim funduszom, a następnie **gminom**, proporcjonalnie do ilości odpadów opakowaniowych przekazanych do odzysku i recyklingu, wykazanych w sprawozdaniach, o których mowa w art. 35 ust. 1 i 4, **na cele, o których mowa w ust. 5.**

5. Pozostałe środki zgromadzone na rachunku bankowym Narodowy Fundusz przeznacza na **finansowanie działań w zakresie:**

- 1) **odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,**
- 2) **edukacji ekologicznej dotyczącej selektywnej zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych”.**

Sprawozdania, o których wspominał cytowany art. 29, stanowiły obligatoryjną formę raportowania przez zarządy gmin (związków gmin) informacji na temat:

- a) rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych zebranych przez gminę lub podmiot działający w jej imieniu,
- b) rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych przekazanych przez gminę lub podmiot działający w jej imieniu do odzysku i recyklingu,
- c) wydatków poniesionych na działania określone w pkt a oraz b.

Odbiorcami corocznych sprawozdań w tym przedmiocie byli marszałkowi województw i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Powyższe zapisy kreowały pionierski instrument finansowy, w bezpośredni sposób służący wspieraniu działań samorządów gminnych w obszarze implementowania rozwiązań organizacyjnych dedykowanych rozwijaniu gospodarki wybranymi odpadami komunalnymi. Na uwagę zasługuje ujęcie w art. 29 ust. 5 pkt 2 działań gminnych w zakresie „edukacji

ekologicznej dotyczącej selektywnej zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych”. Rozwiązanie to, w powiązaniu z przewidzianymi w ustawie o odpadach zadaniami analitycznymi gminy (dotyczącymi planowania gospodarki odpadami), uzupełnionymi o zadania organizatorskie (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) i nadzorcze (art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), przybliżało do wykreowania stosunkowo spójnego systemu gospodarki odpadami na szczeblu gminnym.

Niezależnie od powyższego, problematyczne dla efektywnego wykorzystania opisanego instrumentu finansowego było ustanowienie stawek opłaty produktowej na stosunkowo niskim poziomie, powodujące, iż wpływy gmin z tytułu udziału w środkach pochodzących z tej opłaty były nieadekwatne do potrzeb. Obrazuje to, wskazany przykładowo, poziom środków uzyskiwanych przez Gminę Miejską Kraków z tytułu opłaty produktowej za lata 2010 oraz 2011, wynoszący odpowiednio 87 526 zł<sup>413</sup> oraz 124 588 zł<sup>414</sup>, przy wydatkowanych w tych latach kwotach w wysokości odpowiednio 12 019 789 zł oraz 7 510 073 zł na zadania związane *stricto* z gospodarowaniem odpadami komunalnymi (bez wliczania niemal dwukrotnie od nich wyższych wydatków związanych z oczyszczaniem terenu Gminy). Tym niemniej, rozwiązanie to – w obszarze jego generalnych założeń – zasługiwało na aprobatę jako tworzące korelację pomiędzy odpowiedzialnością podmiotów nie dochowujących obowiązków w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami a dostępnością środków finansowych na potrzeby realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami dla podmiotów publicznych zobowiązanych do ich wykonywania.

Zapowiedzą kolejnego etapu ewolucji roli gminy w odniesieniu do gospodarki odpadami komunalnymi był przyjęty przez Ministerstwo Środowiska dokument pn. Koncepcja systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce<sup>415</sup>. Dokument ten, opracowany w listopadzie 2004 r., zawierał stosunkowo precyzyjny zarys rozważanego przez Ministerstwo przyszłego modelu organizowania gospodarki odpadami komunalnymi, wskazując w tym zakresie na rozszerzone obowiązki gminy. Uzasadnione jest przytoczenie wskazanych przez Ministerstwo motywacji dla proponowanych zmian systemowych:

„Konieczność wywiązania się ze zobowiązań w zakresie gospodarki odpadami wobec Unii Europejskiej (m.in. osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, poziomów zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, redukcja ilości składowanych komunalnych odpadów ulegających odpadów), zaobserwowane w trakcie przygotowania sprawozdania z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami

---

<sup>413</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Krakowa za rok 2010 – część I, marzec 2011 r.

<sup>414</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Krakowa za rok 2011 – część I, marzec 2012 r.

<sup>415</sup> Dokument dostępny pod adresem:

[http://www.forum-dyrektorow.pl/odpady/koncepcja\\_odpady12.2004/Koncepcja\\_gospodarki\\_odpadami.pdf](http://www.forum-dyrektorow.pl/odpady/koncepcja_odpady12.2004/Koncepcja_gospodarki_odpadami.pdf)

zjawiska (np. spadek ilości zbieranych odpadów komunalnych, niemalejąca ilość «dzikich» wysypisk odpadów, co skutkuje wysokimi kosztami sprzątnięcia m.in. dla Lasów Państwowych i Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, trudności w przygotowaniu projektów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi do sfinansowania z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych) oraz trudności w realizacji zadań wynikających z krajowego planu gospodarki odpadami (m.in. wskutek niejasnego podziału kompetencji w zakresie gospodarki odpadami) wskazują na potrzebę przebudowy systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce”.

Odpowiedzią na powyższe, negatywne trendy oraz istniejące utrudnienia organizacyjne miał być opisany w Koncepcji, istotnie odmienny od obowiązującego wówczas, model udziału gminy w lokalnej gospodarce odpadami, polegający na przejęciu przez nią odpowiedzialności za organizację „systemu zbierania odpadów komunalnych, spełniającego określone wymagania i obejmującego swoim zasięgiem 100% mieszkańców”. Dokument przewidywał docelowe zobowiązanie gmin do:

- a) organizacji systemu selektywnego zbierania odpadów (obejmującego – w przypadku każdej gminy – zbiórkę odpadów niebezpiecznych, natomiast w przypadku gmin o minimalnym zaludnieniu w wysokości odpowiednio 50 000 w 2006 r. i 10 000 w 2010 r. – obowiązkową zbiórkę również odpadów opakowaniowych, w podziale na szkło bezbarwne, szkło kolorowe, papier/makulatura łącznie z gazetami i drukami reklamowymi oraz łącznie odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych i metali, jak też odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów i odpadów zielonych),
- b) zapewnienia segregacji „u źródła” przez mieszkańców gminy,
- c) administrowania systemem opłat uiszczanych przez mieszkańców za realizację przez gminę usługi zagospodarowania odpadów komunalnych,
- d) ustawienia, opróżniania pojemników na odpady opakowaniowe i ich przewóz do stacji przeładunkowych,
- e) prowadzenia stacji przeładunkowej, w zależności od wielkości gminy, samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami,
- f) transportu odpadów zmieszanych do instalacji ich przetwarzania – mechaniczno-biologicznego lub termicznego,
- g) dostarczenia odpadów zielonych, odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów i odpadów niebezpiecznych do właściwych instalacji,
- h) udzielania zamówień publicznych i kontroli ich realizacji (w przypadku braku zamiaru realizacji powyższych zadań siłami własnymi),
- i) zawierania umów z organizacjami odzysku na odbieranie odpadów opakowaniowych, opon, olejów opadowych, baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego i kontrolowanie ich przestrzegania,

- j) zawierania umów z samorządem województwa lub prowadzącymi instalacje do przetwarzania odpadów zielonych, odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów i zmieszanych odpadów komunalnych oraz unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych,
- k) lokalizacji instalacji wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

W myśl Koncepcji, strumień odpadów komunalnych „przejmowany” przez gminę od właścicieli nieruchomości miał być kierowany – w zależności rodzaju odpadów – do tzw. organizacji odzysku (zajmujących się w głównej mierze frakcjami surowcowymi oraz wybranymi kategoriami odpadów użytkowych) oraz do instalacji przetwarzania odpadów finansowanych przez województwa samorządowe (w zakresie odpadów o mniejszym potencjale gospodarczego wykorzystania). System ten przewidywał nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku uiszczania stosownej opłaty przeznaczonej na finansowanie zadań z zakresu gospodarki odpadami (ponoszonej w wysokości uzależnionej od ilości osób w gospodarstwie domowych lub – w przypadku wytwórców innych niż gospodarstwa domowe – od stosownych wskaźników).

Jednym z podstawowych celów planowanej przebudowy zasad funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi był zamiar stworzenia spójnego modelu finansowania inwestycji dotyczących instalacji do przetwarzania odpadów. Jak wskazywano, inwestorami w tym zakresie powinny być przede wszystkim województwa samorządowe, zasilane środkami pochodzącymi z opłat zbieranych przez gminy. Wskazano również, iż „środki z opłaty produktowej za odpady opakowaniowe nie powinny być dzielone na poszczególne gminy (zbyt duże rozproszenie środków, brak możliwości kontroli), a powinny być przeznaczone na konkretne projekty inwestycyjne”.

Perspektywa wdrożenia wskazanych wyżej rozwiązań wzbudzała istotny opór społeczny, z racji powielanego w mediach obrazu dodatkowych obciążeń wynikających z wprowadzenia daniny lokalnej, potocznie określanej mianem „podatku śmieciowego”. O rozwałę w zakresie proponowanych rozwiązań postulowały również środowiska przedsiębiorców prywatnych, obawiając się mogącej stanowić ich skutek „rekomunalizacji” działalności w zakresie gospodarki odpadami<sup>416</sup>.

Z uwagi na zamiar poszukiwania rozwiązań kompromisowych, opracowany na bazie Koncepcji rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 15 kwietnia 2005 r.<sup>417</sup> zawierał daleko mniej rewolucyjne propozycje legislacyjne. Osłą tego projektu było proponowane rozszerzenie art. 6a, regulującego martwą wówczas instytucję referendum w sprawie przejęcia obowiązków właścicieli nieruchomości

---

<sup>416</sup> W. Zińczuk, Opinia Związku w/s „Koncepcji systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce” (Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami), Ekopartner 2005, nr 1 (159), s. 29.

<sup>417</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 15 kwietnia 2005 r. (druk nr 3942).

przez gminę, poprzez dodanie kolejnych dziesięciu jednostek redakcyjnych, spośród których jako kluczową wskazać można projektowany ust. 1a w następującej treści:

„Rada gminy może odstąpić od przeprowadzenia referendum, o którym mowa w ust. 1, oraz zdecydować w drodze uchwały o przejęciu od właścicieli nieruchomości obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 3, jeżeli na terenie gminy nie są realizowane obowiązki wynikające z ustawy oraz przepisów odrębnych, a w szczególności:

- a) nie jest prowadzone selektywne zbieranie odpadów,
- b) są tworzone nielegalne miejsca składowania odpadów komunalnych na terenie gminy, których likwidacja obciąża budżet gminy,
- c) przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych nie usuwają, w wyznaczonym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta terminie, stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą zezwoleniem”.

Proponowane zmniejszenie restrykcyjności zasad dotyczących sposobu przejmowania odpowiedzialności za gospodarkę odpadami komunalnymi przez gminę stanowić miało odpowiedź na pogarszający się stan środowiska naturalnego, wyrażający się trwałym przyrostem ilości „dzikich wysypisk”. W kolejnych projektowanych ustępach art. 6a starano się uwzględnić wspomniane powyżej głosy przedstawicieli przedsiębiorstw prywatnych, co skutkowało zawarciem w nich reguł dotyczących zasad zlecenia usług odbierania odpadów komunalnych i przekazywania ich do instalacji odzysku i unieszkodliwiania (proponując w tym zakresie pewne regulacje szczególne w stosunku do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 – Prawo zamówień publicznych, nie przesądzając przy tym wprost, iż usługa ta mogłaby być realizowana wyłącznie w oparciu o postępowanie konkurencyjne). Jednocześnie, projekt zakładał, iż z dniem wejścia w życie uchwały o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości przez gminę (co w przypadku podjęcia jej w trybie art. 6a ust. 1a miało nastąpić nie wcześniej niż w ciągu roku od jej uchwalenia), z mocy prawa wygasłyby umowy cywilnoprawne zawarte przez właścicieli nieruchomości z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Poziom kontrowersji wywoływanych projektowanymi regulacjami uwidocznił się z pełną mocą w toku prac Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz merytorycznej podkomisji powołanej na cele rozpatrzenia projektu<sup>418</sup>. Jak wskazuje W. Radecki<sup>419</sup>, oś sporu zarysowała się według linii przeciwstawnych stanowisk prezentowanych przez kluczowe instytucje branżowe w zakresie gospodarki odpadami,

---

<sup>418</sup> Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw powołana 5 maja 2005 r. (OSZ19N).

<sup>419</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, 39-40.

tj. stanowiącą swoistą reprezentację przedsiębiorstw samorządowych Krajową Izbę Gospodarki Odpadami, popierającą gruntowną nowelizację ukierunkowaną na przejęcie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami przez gminy, oraz Polską Izbę Gospodarki Odpadami, reprezentującą firmy prywatne, niechętne proponowanym regulacjom<sup>420</sup>. Ostatecznie, w wyniku prac Komisji oraz wspierającej jej podkomisji, do dalszych prac legislacyjnych trafiło sprawozdanie z dnia 28 czerwca 2005 r. nie przewidujące rozszerzonej treści art. 6a (sprawozdanie obejmowało jedynie drobną korektę o charakterze technicznych dotyczącą treści dotychczasowego art. 6a ust. 1).

Jednym z kluczowych motywów odstąpienia od projektowanego pierwotnie modelu „pozareferendalnego” przejmowania odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami przez gminę było niewątpliwie uwzględnienie wysuwanych poglądów na temat potencjalnej niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań, w zakresie w jakim mogłoby one ingerować w wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę *pacta sunt servanda*. Do kwestii tej odnosił się M. Kulesza w ramach opracowanej na rzecz Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu opinii dotyczącej projektowanej ustawy<sup>421</sup>. Twierdził on, iż w kontekście faktu, że metoda „pozareferendalna” miałaby charakter niejako sankcyjny (jedną z przesłanek przejęcia obowiązków właścicieli nieruchomości przez gminę miałyby być niezgodność z prawem działalności przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych), przedmiotowa regulacja nie naruszałaby powołanej zasady. Nie wykluczał on natomiast ryzyka odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za doprowadzenie do automatycznego wygaśnięcia obowiązujących umów mimo braku zaistnienia przesłanek uzasadniających podjęcie uchwały o przejęciu przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości.

Do kwestia metody „pozareferendalnej” powrócono na etapie prac senackich<sup>422</sup>. W ramach tej fazy procesu legislacyjnego zaproponowano wprowadzenie do projektu ustawy poprawki przewidującej znaczące uściślenie i zawężenie przesłanek upoważniających radę gminy do podjęcia uchwały o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości bez przeprowadzenia referendum. Zgodnie z proponowaną treścią art. 6a ust. 1a, podjęcie uchwały miało być możliwe w następujących przypadkach:

„1) na terenie gminy lub jej części właściciele nieruchomości nie mają możliwości zawarcia umowy z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,

---

<sup>420</sup> Należy wskazać, iż w toku prac parlamentarnych stanowisko przedsiębiorstw prywatnych reprezentowane było przede wszystkim przez Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami.

<sup>421</sup> Opinia na temat rządowego projektu Ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 3942) z dnia 5 czerwca 2005 r.

<sup>422</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 40.

2) przedsiębiorcy, o których mowa w pkt 1, posiadający łącznie ponad 50% udziałów w rynku nie wykonują obowiązków odpowiednio w zakresie:

- a) prowadzenia selektywnego odbierania odpadów,
- b) nieprzekraczania poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów,
- c) transportu nieczystości ciekłych do stacji zlewnych<sup>423</sup>.

Zgodnie z przewidywaniami autorów przedmiotowej poprawki, wyrażanymi w toku prac połączonych Komisji Ochrony Środowiska oraz Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej<sup>424</sup>, została ona odrzucona w etapie sejmowym. Prowadziło to do definitywnego zamknięcia kwestii rozszerzenia roli gminy w zakresie regulowania gospodarki odpadami komunalnymi w ramach omawianej nowelizacji.

Niemniej jednak, przyjęta w jej wyniku ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>425</sup> z innego względu stanowi istotną cezurę w kwestii pozycji samorządu gminnego w zakresie gospodarki odpadami. Wynika to z wprowadzonego do ustawy o odpadach Rozdziału 3a – Zadania samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Kluczowym elementem tego rozdziału był art. 16a o następującej treści:

„Do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy:

- 1) zapewnianie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych,
- 2) zapewnianie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe:
  - a) ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
  - b) wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
  - c) osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,
- 3) zapewnianie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców,

---

<sup>423</sup> Uchwała Senatu z dnia 22 lipca 2005 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 4338).

<sup>424</sup> Zapis stenograficzny (1895) ze wspólnego posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska (147.) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (219.) w dniu 20 lipca 2005 r.

<sup>425</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1458.



- 4) zapewnianie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:
  - a) do dnia 31 grudnia 2010 r. – do nie więcej niż 75 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
  - b) do dnia 31 grudnia 2013 r. – do nie więcej niż 50 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
  - c) do dnia 31 grudnia 2020 r. – do nie więcej niż 35 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.”

Z uwagi na ubogie instrumentarium regulacyjne, wynikające z omawianego powyżej braku rozszerzenia treści art. 6a, obowiązki wskazane w ramach pkt 1-3 miały charakter niejako blankietowy. Inaczej określić należy – kluczowy z punktu widzenia tematyki niniejszego rozdziału – przypisany gminie w ramach pkt 4 obowiązek osiągnięcia **wymiernego celu środowiskowego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi** (w odniesieniu do odpadów ulegających biodegradacji). Stanowił on pierwsze w historii polskiego prawodawstwa bezpośrednie zobowiązanie samorządu gminnego do osiągnięcia mierzalnych efektów organizowanej przez nią gospodarki odpadami. W ujęciu systematyki norm proponowanej w ramach podrozdziału 3.2 niniejszej pracy, zapis art. 16a pkt 4 ustawy o odpadach określony zostałby mianem normy taktycznej, tj. normy stanowiącej efekt analiz zakresu, w jakim możliwa jest realizacja określonej normy strategicznej (w tym przypadku rozumianej jako ogólna dyrektywa zmniejszania ilości odpadów kierowanych do składowania).

Wskazany powyżej cel stanowił odzwierciedlenie wymagań Dyrektywy składowiskowej w zakresie ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania (uwzględniających stosowny okres przejściowy wynikający z zapisów Traktatu Akcesyjnego<sup>426</sup>). Przełomowy charakter omawianego przepisu wynikał z tego faktu, iż gmina została zobowiązana do aktywnego poszukiwania metod umożliwiających osiągnięcie wyszczególnionego powyżej celu (niejednorodnych w przypadku poszczególnych samorządów). Ten rodzaj konstruowania normy środowiskowej, tj. położenie nacisku na **efekt ekologiczny**, nie zaś metody jego osiągnięcia, stanowił nową jakość w polskim

---

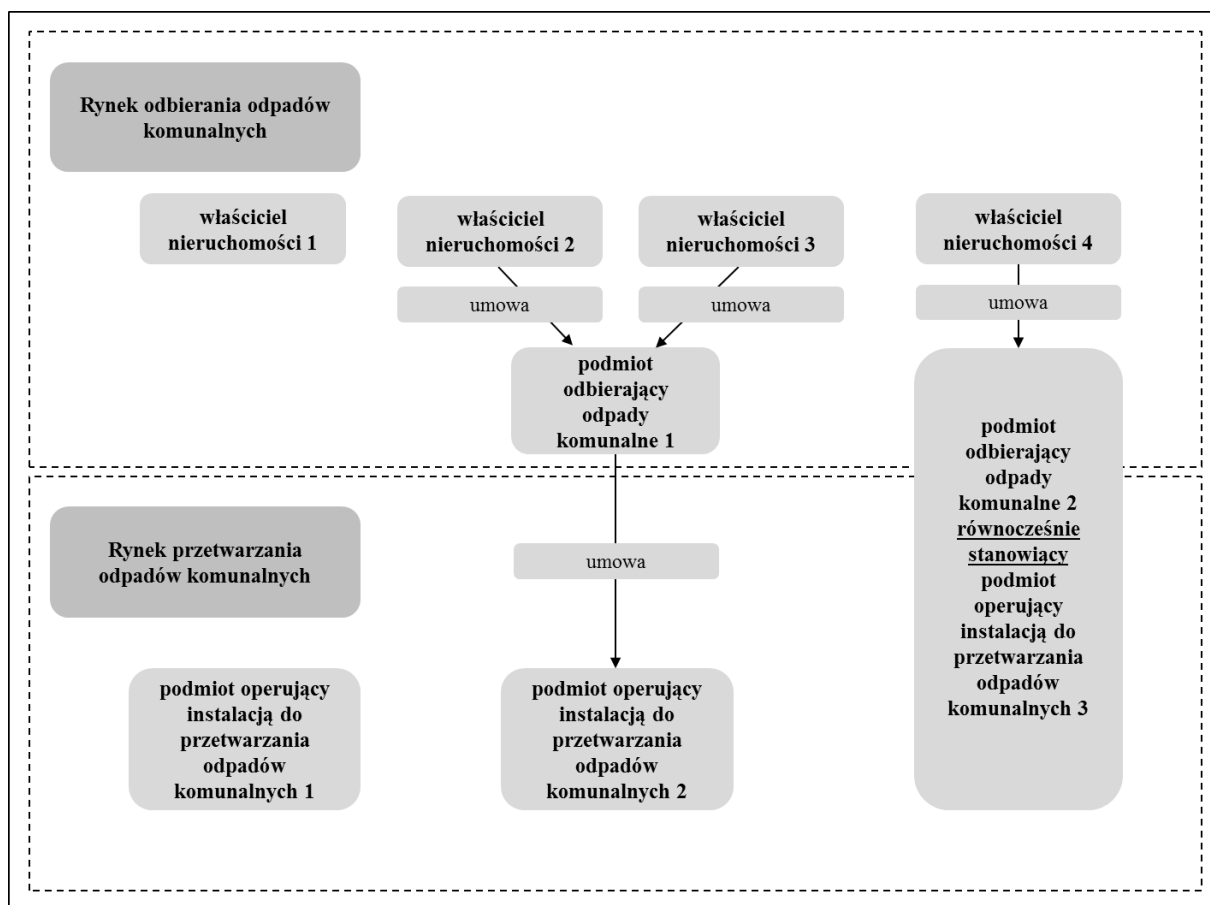
<sup>426</sup> Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słoweni, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Załącznik XII pkt 13 lit. B ppkt 3 (Dz. U. L 236 z 23.9.2003, s. 17).

prawodawstwie dotyczącym gminnej gospodarki odpadami komunalnymi. Skutkowało on przerzuceniem na gminę inicjatywy w zakresie kreowania warunków do osiągnięcia wyznaczonego efektu.

W tym kontekście należy wskazać, iż możliwość osiągnięcia wymaganego stopnia redukcji ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania w niewątpliwy sposób uzależniona była od potencjału technologicznego podmiotów funkcjonujących na rynku gospodarki odpadami. Jak wynika z danych statystycznych Eurostat, wskazanych w podrozdziale 6.1, implementacja Dyrektywy składowiskowej w Państwach Członkowskich Wspólnoty Europejskiej prowadziła m.in. do istotnego przyrostu termicznego przekształcania odpadów, stanowiącego naturalny wręcz proces zamienny w stosunku do składowania odpadów komunalnych. Z tego względu, optymizmu nie mógł budzić fakt, iż w okresie uchwalania omawianej nowelizacji ustawy o odpadach, w Polsce funkcjonowała wyłącznie jedna spalarnia odpadów komunalnych, tj. powstała w 2000 r. Zakład Unieszkodliwiania Stałych Odpadów Komunalnych w Warszawie (cechujący się ponadto relatywnie niską przepustowością, wynoszącą zaledwie ok. 40 tys. Mg/rok). Powyższe oznaczało konieczność wdrożenia szczególnie intensywnych działań inwestycyjnych, pozwalających na odwrócenie dotychczasowych trendów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (opartego wówczas niemal w pełni na ich składowaniu).

Z racji charakterystyki finansowej i technologicznej projektów inwestycyjnych dotyczących budowy instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, wymagających nakładów rzędu kilkudziesięciu do kilkuset milionów złotych oraz stabilnego wolumenu odpadów komunalnych kierowanych do przetwarzania w danej instalacji w okresie jej technicznej trwałości (sięgającej kilkunastu lat), ówczesny stan regulacyjny stanowił istotne utrudnienie w realizacji tego rodzaju projektów. Rynek przetwarzania odpadów komunalnych posiadał wysoce zróżnicowaną strukturę w zależności od danego regionu kraju. Wdrożenie – wraz z upadkiem RPL – rozwiązań wolnorynkowych skutkowało znaczącą ilością podmiotów prywatnych prowadzących działalność w zakresie odbierania oraz przetwarzania odpadów komunalnych. Względem przedsiębiorstw tych gmina nie dysponowała stosownymi instrumentami do ingerowania w ich politykę inwestycyjną. Wpływ taki występował pośrednio względem spółek prawa handlowego z udziałem gminy oraz, bezpośrednio, względem gminnych zakładów budżetowych działających na omawianym rynku. Jednocześnie, nawet i w przypadku podmiotów gminnych, aktualne pozostawały wspomniane czynniki powodzenia inwestycji, tj. dysponowanie odpowiednim kapitałem oraz „strumieniem odpadów”. Charakterystykę ówczesnego rynku gospodarki odpadami w sposób obrazowy przedstawia poniższy schemat.

**Rysunek 7 Rynek gospodarki odpadami w okresie wejścia w życie obowiązku redukcji ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania**



Źródło: opracowanie własne.

Schemat ten unaocznia następujące procesy rynkowe aktualne w okresie wejścia w życie omawianych powyżej przepisów nowelizujących ustawę o odpadach:

- a) **właściciel nieruchomości 1** symbolizuje – stosunkowo wówczas znaczną – grupę podmiotów nierealizujących ustawowego obowiązku zawarcia umowy z podmiotem odbierającym odpady komunalne (właściciele ci znacznej mierze przyczyniali się do powstawania „dzikich wysypisk”, jednocześnie zaś – pomniejszali całościowy strumień odpadów dostępnych do legalnego przetworzenia w istniejących – lub projektowanych – instalacjach),
- b) **podmiot operujący instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych 1** symbolizuje grupę podmiotów, które z określonych względów (m.in. wysokich kosztów zagospodarowania odpadów, skutkujących niską atrakcyjnością świadczonych usług w porównaniu do – mniej zaawansowanych technologicznie – instalacji generujących niższe koszty) posiadały niski lub znikomy na rynku przetwarzania odpadów,

- c) **podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości 1** symbolizuje grupę podmiotów o stabilnej pozycji rynkowej, dysponujących solidną bazą kliencką; podmioty te, w przypadku gdy w ramach prowadzonego przedsiębiorstwa nie dysponowały własną instalacją do przetwarzania odpadów, zobligowane były do korzystania z usług operatorów istniejących instalacji (w sposób naturalny preferując instalacje o niskich kosztach, ponieważ ponoszona cena zagospodarowania odzwierciedlana była w cenie usługi odbioru odpadów, oferowanej klientom),
- d) **podmiot odbierający odpady komunalne 2 równocześnie stanowiący podmiot operujący instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych 3** symbolizuje grupę podmiotów, które – łącząc usługę odbierania i przetwarzania odpadów w ramach jednego przedsiębiorstwa – posiadały motywację do przekazywania odbieranych odpadów do prowadzonej przez siebie instalacji, nawet jeżeli nie pozwalała ona na osiągnięcie korzystnych efektów ekologicznych; jednocześnie, musiały one konkurować cenowo z istniejącymi (niekiedy na granicy opłacalności) przedsiębiorstwami odbioru i zagospodarowania, co utrudniało osiąganie stosownej nadwyżki finansowej, umożliwiającej dokonywanie inwestycji pozwalających unowocześnić posiadany majątek.

Powyższy opis sposobu funkcjonowania ówczesnego rynku gospodarki odpadami komunalnymi (co oczywiste – wrywkowy i koncentrujący się wyłącznie na określonym spektrum działania rynku) uwidacznia, iż jego niehomogeniczna struktura istotnie utrudniała inwestowanie w nowoczesne, zaawansowane technologicznie (a co za tym idzie – generujące wysokie koszty) instalacje do przetwarzania odpadów.

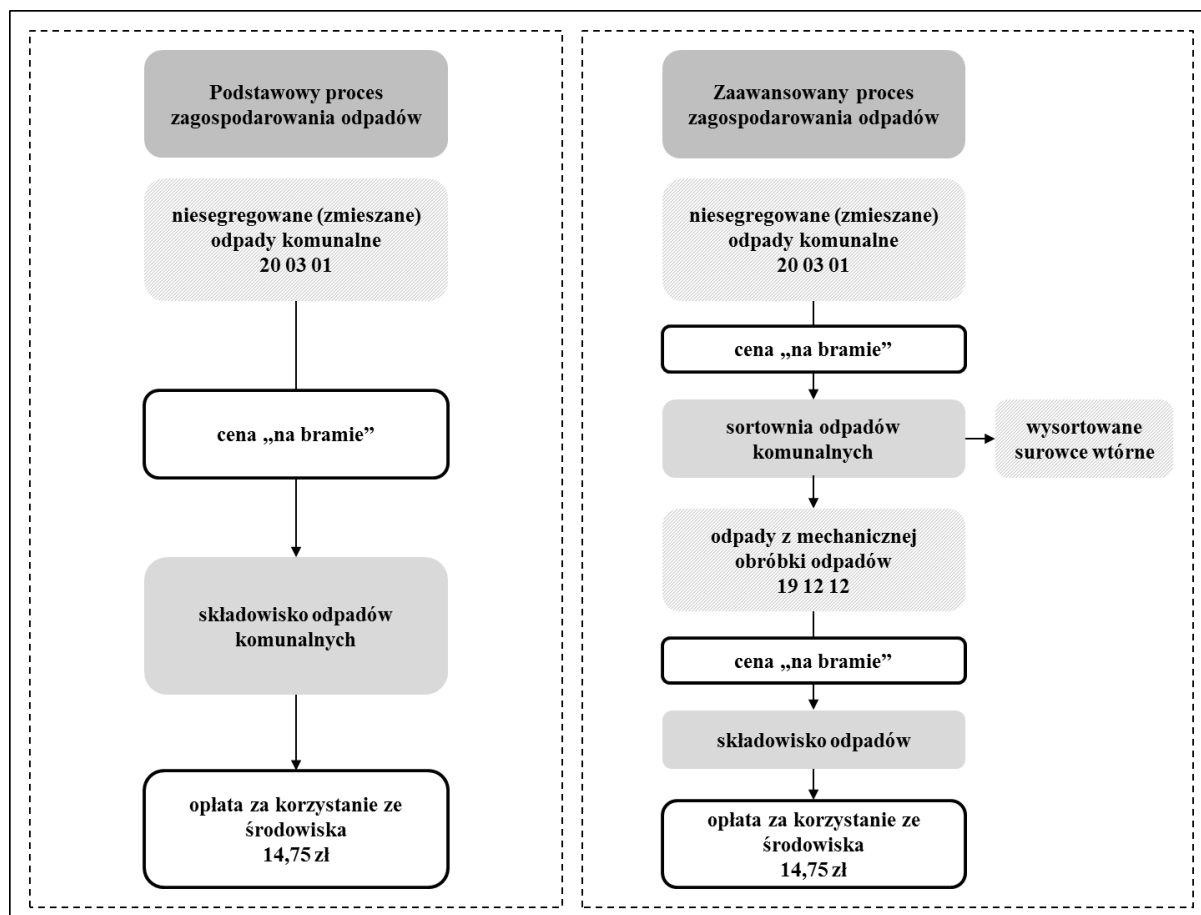
Mechanizmy te dostrzegane były już w okresie przed wejścia w życie art. 16a ustawy o odpadach, co wynika z zapisu omawianej powyżej – powstałej w 2004 r. – Koncepcji systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Dokument ten wskazywał, iż „niezbędne będzie podniesienie opłaty za korzystanie ze środowiska w przypadku składowania nieselektywnie zbieranych odpadów komunalnych, aby wymusić ich przetwarzanie oraz zapewnić opłacalność innych metod zagospodarowania odpadów komunalnych”. Zapis ten nawiązywał do ponoszonych przez operatorów składowisk opłat za korzystanie ze środowiska w zakresie składowania odpadów o kodzie 20 03 01 (tj. zmieszanych odpadów komunalnych), uiszczanych w oparciu art. 273 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ich stawka, wynosząca w dacie wydania Koncepcji zaledwie 14,75 zł<sup>427</sup>, nie stanowiła odpowiedniej motywacji do poszukiwania alternatywnych metod zagospodarowania odpadów. W szczególności, niespójne z koncepcją promowania

---

<sup>427</sup> Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 października 2003 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2004 (M.P. z 2003 r. Nr 50, poz. 782).

gospodarczego wykorzystania odpadów było ustanowienie na tym samym poziomie stawki za korzystanie ze środowiska w zakresie składowania odpadów o kodzie 19 12 12, tj. odpadów uprzednio poddanych mechanicznej obróbce odpadów (zasadniczo w sortowni odpadów). Oznaczało to bowiem powstanie relacji finansowej wykazanej na poniższym schemacie.

**Rysunek 8** Relacje finansowe w obrębie metod zagospodarowania odpadów komunalnych



Źródło: opracowanie własne.

Z uwagi na powyższe (tj. istniejącą ówczesną oczywistą motywację kosztową do stosowania najprostszych metod zagospodarowania), rozpoczęto stopniowe wdrażanie mechanizmów finansowych mających stanowić zachętę do inwestowania w technologie zaawansowanego przetwarzania odpadów (mające docelowo umożliwić znaczne ograniczenie składowania). Wyrazem tego było przyjęcie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska<sup>428</sup>, którym to aktem zainicjowano proces demotywowania do składowania odpadów komunalnych, istotnie podnosząc stawki opłat za korzystanie ze środowiska w tym zakresie, jednocześnie różnicując je w zależności od tego, czy odpadów były wcześniej poddane przetworzeniu mechanicznemu (dla odpadów o kodzie 19 12 12 stawka została ustanowiona na poziomie 60 zł), czy też

<sup>428</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 106, poz. 723.

trafiały na składowisko w formie nieprzetworzonej (dla odpadów o kodzie 20 03 01 przyjęto stawkę w wysokości 75 zł). Proces ten stopniowo nabierał dynamiki, o czym świadczy np. przyjęcie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska<sup>429</sup>, ustanawiającego stawkę w dla odpadów o kodzie 20 03 01 na poziomie 100 zł<sup>430</sup>, przy jednoczesnej stawce za składowanie odpadów o kodzie 19 12 12 w wysokości 61,50 zł.

Jednocześnie, również w 2007 r. wprowadzono do porządku prawnego (odroczone w czasie w zakresie jego obowiązywania) instrument prawny mający skutkować istotnym ograniczeniem składowania odpadów komunalnych. Instrument ten – rozpowszechniony uprzednio w Europie Zachodniej jako tzw. *landfill ban* (tj. zakaz składowania) – zawarty został w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 12 czerwca 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu<sup>431</sup>. Na mocy tego aktu, ustanowiono przewidziane do wejścia w życie od dnia 1 stycznia 2013 r. ograniczenie w zakresie składowania odpadów o określonej charakterystyce energetycznej. Na mocy określonego niniejszym rozporządzeniem Załącznika 4a w ramach rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 7 września 2005 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu<sup>432</sup>, ustanowiono wskazane poniżej kryteria dopuszczania odpadów o kodach 19 08 05, 19 08 12, 19 08 14, 19 12 12 oraz z grupy 20 do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

---

<sup>429</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 196, poz. 1217.

<sup>430</sup> Dla zobrazowania interwencyjnego charakteru polityki w zakresie stawek opłat za korzystanie ze środowiska w zakresie składowania odpadów komunalnych, warto przytoczyć treść uzasadnienia do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat za umieszczenie odpadów na składowisku z dnia 4 lutego 2011 r.: „W 2011 r. stawka jednostkowa za składowanie zmieszanych odpadów komunalnych będzie wynosić 107,85 zł, natomiast w propozycji na 2012 r. stawka ta ma być podwyższona do 140 zł tak, by w 2015 r. osiągnęła poziom 200 zł. Jednocześnie należy przypomnieć, iż całkowita cena za przyjęcie odpadów na składowisku, zgodnie z art. 61 ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 i Nr 203, poz. 1351), powinna uwzględniać dodatkowo koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów, co w efekcie zwiększy koszt stosowania tej metody nawet do 350 – 400 zł, czyniąc ją, w porównaniu do innych (tańszych) metod przekształcania, nieatrakcyjną finansowo. Tą samą stawką opłaty objęto również odpady palne (ulegające spaleniowi w procesach autotermicznych, bez dodatku energii z zewnątrz), aby zapewnić opłacalność ich wykorzystania do produkcji paliw alternatywnych, a tym samym wykorzystania właściwości energetycznych odpadów – zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami”. Należy przy tym wskazać, iż zapowiedzi te nie zostały zrealizowane, czego wyrazem była obowiązująca w 2015 r. stawka opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie składowania odpadów o kodzie 20 03 01 ustanowiona na poziomie 120,76 zł.

<sup>431</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 832.

<sup>432</sup> Dz. U. Nr 186, poz. 1553, zm. Dz. U. 2006 r. Nr 38, poz. 264.

**Tabela 8 kryteria dopuszczania odpadów o kodach 19 08 05, 19 08 12, 19 08 14, 19 12 12 oraz z grupy 20 do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne**

Lp.	Parametr	Wartość graniczna
1.	Ogólny węgiel organiczny (TOC)	5 % suchej masy
2.	Strata przy prażeniu (LOI)	8 % suchej masy
3.	Ciepło spalania	maksimum 6 MJ/kg suchej masy

*Źródło: rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 12 czerwca 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu.*

Istotą wdrażanych ograniczeń było wymuszenie poprzedzania składowania odpadów komunalnych procesami zagospodarowania prowadzonymi do ograniczenia biodegradowalnego charakteru tego rodzaju odpadów (np. procesy stabilizacji tlenowej, fermentacji, biosuszenia). Ponadto, ze względu na zakaz składowania odpadów komunalnych o określonej charakterystyce paliwowej, wykreowany miał zostać naturalny popyt na usługi termicznego przekształcania odpadów (motywuując tym samym inwestorów do budowy spalarni odpadów komunalnych).

Powyższe regulacje miały przyczynić się do wdrażania założeń przyjętych w ramach uchwały Rady Ministrów Nr 233 z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie "Krajowego planu gospodarki odpadami 2010"<sup>433</sup>. W ramach Podrozdziału 5.1.3 – Wdrażanie systemowych i kompleksowych rozwiązań w gospodarce odpadami komunalnymi dokument ten stanowił, iż:

„Podstawą gospodarki odpadami komunalnymi powinny stać się zakłady zagospodarowania odpadów (zso) o przepustowości wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego minimum przez 150 tys. mieszkańców, spełniające w zakresie technicznym kryteria najlepszej dostępnej techniki.

Zso winny zapewniać co najmniej następujący zakres usług:

- mechaniczno-biologiczne lub termiczne przekształcanie zmieszanych odpadów komunalnych i pozostałości z sortowni,
- składowanie przetworzonych zmieszanych odpadów komunalnych,
- kompostowanie odpadów zielonych,
- sortowanie poszczególnych frakcji odpadów komunalnych zbieranych selektywnie (opcjonalnie),
- zakład demontażu odpadów wielkogabarytowych (opcjonalnie),
- zakład przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (opcjonalny).

<sup>433</sup> M.P. z 2006 r. Nr 90, poz. 946.

W przypadku aglomeracji lub regionów obejmujących powyżej 300 tys. mieszkańców preferowaną metodą zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych jest ich termiczne przekształcanie. (...)

W wojewódzkich planach gospodarki odpadami należy określić regiony (poprzez określenie listy gmin) obsługiwane przez zakłady zagospodarowania odpadów - w uzgodnieniu z samorządem powiatowym i gminnym. W przypadku regionów obejmujących gminy z więcej niż jednego województwa, odpowiednie zapisy powinny zostać dokonane we wszystkich planach wojewódzkich (...)."

O skali programu inwestycyjnego wymaganego dla potrzeb wdrożenia powyższych założeń świadczy wskazana w Tabeli 6-2 Rozdziału – Harmonogram i sposób finansowania realizacji zadań kwota w wysokości 9,32 mld zł przewidziana do wydatkowania w latach 2007-2013 na zadania inwestycyjne związane z tworzeniem regionalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi<sup>434</sup>.

Należy ponadto nadmienić, iż w ramach Krajowego planu gospodarki odpadami 2010 ujęto zapowiedź wdrożenia kolejnego instrumentu prawno-finansowego promującego stosowanie alternatywnych względem składowania metod przetwarzania odpadów. Wspomniany Rozdział 6 przewidywał bowiem w ramach ujętego w Tabeli 6-1 harmonogramu realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami pozycję 27, określając następujące zadanie wskazane do realizacji przez Ministra Środowiska:

„Przeprowadzenie procesu legislacyjnego wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych jako energii z odnawialnego źródła energii – w celu wsparcia rozwoju termicznego przekształcania odpadów (upoważnienie fakultatywne zawarte w art. 44 ust. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach)". Wydanie wskazanego rozporządzenia miało umożliwić operatorom spalarni odpadów udział w rynku tzw. świadectw pochodzenia, stanowiących zbywalne papiery wartościowe potwierdzające wytworzenie energii elektrycznej w instalacji odnawialnego źródła energii (art. 9e ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne). Instrument ten miał stanowić

---

<sup>434</sup> Stan wyjściowy w zakresie wyposażenia w instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych obrazuje Podrozdział 2.1.4 Krajowego planu gospodarki odpadami 2010: „W dalszym ciągu podstawowym rodzajem instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce są składowiska odpadów. Według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r. w Polsce istniało 762 legalnych składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których były składowane odpady komunalne (dane z urzędów marszałkowskich opracowane we współpracy z urzędami wojewódzkimi i wojewódzkimi inspektoratami ochrony środowiska). (...) Na koniec 2005 r. było w kraju 59 sortowni odpadów komunalnych selektywnie zbieranych, 19 sortowni zmieszanych odpadów komunalnych oraz 25 sortowni, w których sortowano zarówno odpady komunalne selektywnie zbierane, jak i zmieszane odpady komunalne. Ponadto, według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r., było w kraju 58 kompostowni odpadów zielonych i selektywnie zebranych odpadów organicznych, 6 zakładów fermentacji odpadów komunalnych, 20 zakładów mechaniczno-biologicznego przekształcania zmieszanych odpadów komunalnych oraz jedna spalarnia zmieszanych odpadów komunalnych”.



źródło dodatkowego przychodu dla podmiotów eksploatujących zakłady termicznego przekształcania odpadów komunalnych<sup>435</sup>.

Świadectwem niskiej dynamiki przemian na rynku instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych może być fakt, iż w ramach uchwały Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie "Krajowego planu gospodarki odpadami 2014"<sup>436</sup> jako jeden z podstawowych problemów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi wskazywano „niewystarczającą liczbę oraz moc przerobowa instalacji do zagospodarowania odpadów, w tym do termicznego przekształcania oraz mechaniczno-biologicznego przetwarzania, zmieszanych odpadów komunalnych” (podrozdział 2.1.4 pkt 1). Należy przy tym zaznaczyć, iż w okresie wydania przedmiotowej uchwały prowadzone były prace przygotowawcze (przede wszystkim studialno-koncepcyjne) dotyczące budowy dużych obiektów przetwarzania odpadów komunalnych (w tym 12 spalarni<sup>437</sup>).

Jednocześnie, niemal równocześnie w stosunku do uchwalenia Krajowego planu gospodarki odpadami 2014, tj. 12 grudnia 2010 r., upływał termin implementacji wymagań Dyrektywy ramowej do krajowego porządku prawnego. Stanowiło to podstawę do podjęcia prac nad

---

<sup>435</sup> Realizacja przedmiotowego zadania, wyznaczonego pierwotnie na 2007 r., nastąpiła dopiero w oparciu o rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 117, poz. 788), które utraciło moc z dniem 24 stycznia 2016 r. w oparciu o art. 250 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r, poz. 21).

<sup>436</sup> M.P. z 2010 r. Nr 101, poz. 1183.

<sup>437</sup> Większość spośród planowanych inwestycji dotyczących termicznego przekształcania odpadów komunalnych przewidziana była do dofinansowania w ramach realizowanego wówczas Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, stanowiącego źródło bezzwrotnego dofinansowania dla wybranych inwestycji z zakresu ochrony środowiska, w tym – w ramach Działania 2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych – inwestycji w instalacje do przetwarzania odpadów. Według stanu na dzień podejmowania uchwały Rady Ministrów w sprawie "Krajowego planu gospodarki odpadami 2014", na liście projektów indywidualnych POIiS 2007-2013 z sierpnia 2010 r. (grupującej projekty przewidziane do oceny pozakonkursowej w ramach Programu), wskazane zostały następujące projekty inwestycyjne dotyczące termicznego przekształcania odpadów komunalnych:

- Gospodarka odpadami komunalnymi w Łodzi – faza II (Miasto Łódź),
- Program gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie (Krakowski Holding Komunalny S.A. w Krakowie),
- Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej (PUHP Lech Sp. z o.o.),
- System gospodarki odpadami dla Metropolii Trójmiejskiej (Zakład Utylizacyjny Sp. z o.o. w Gdańsku),
- System gospodarki odpadami dla miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego wraz z budową zakładów termicznej utylizacji odpadów (Górnośląski Związek Metropolitalny),
- System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania (Miasto Poznań),
- Budowa zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (Gmina Miasto Szczecin),
- Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych dla Bydgosko – Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego (Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów PRONATURA Sp. z o.o.),
- System gospodarki odpadami oraz budowa zakładu termicznego przekształcania odpadów dla miast i gmin Pomorza Środkowego (Gmina Miasto Koszalin).

Ponadto, budowa tego rodzaju obiektów planowana była w Warszawie (w zakresie rozbudowy ZUSOK), Olsztynie oraz Katowicach.

szerokim pakietem aktów prawnych, umożliwiających wywiązanie się z nałożonego obowiązku wdrożenia Dyrektywy.

Z uwagi na powyższe, 25 listopada 2010 r. do Sejmu RP przekazany został rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>438</sup>. Dokument ten stanowił zapowiedź wdrożenia fundamentalnych zmian prawnych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w ustawie o odpadach. W celu odzwierciedlenia charakteru tych zmian, należy przytoczyć wstęp do uzasadnienia projektu rządowego:

„Niniejsza ustawa ma za zadanie przeprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez wprowadzenie zmian w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.”, mających na celu:

- 1) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 2) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”;
- 3) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów;
- 4) zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
- 5) całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych;
- 6) prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 7) zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Zmiany w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi będą polegać przede wszystkim na **obligatoryjnym przejściu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych**. Rozwiązanie to będzie oznaczało, że gminy nie będą musiały przeprowadzać referendum gminnego, które do tej pory musiały przeprowadzać zgodnie z art. 6a u.c.p.g. Rada gminy, w drodze uchwały, będzie podejmowała decyzje, czy odpady będą odbierane wyłącznie z gospodarstw

---

<sup>438</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 listopada 2010 r. (druk nr 3670).

domowych, czy również od właścicieli nieruchomości, na terenie których prowadzona jest działalność, w związku z którą powstają odpady komunalne. Rada gminy będzie również określała wysokość **opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**, a także szczegółowy sposób świadczenia usług na rzecz właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. **Oznacza to ustanowienie jednolitych zasad finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie całego kraju**”.

Powyższe oznaczało powrót do zarzuconej w 2005 r. koncepcji znaczniejszej roli samorządów gminnych w odniesieniu do gospodarki odpadami komunalnymi, przy czym rozwiązanie zaproponowane w 2010 r. stanowiło rozwinięcie przedmiotowej koncepcji, ponieważ eliminowało etap pośredni w postaci uchwały rady gminy o przejściu przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości (w odniesieniu do „właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy” – zgodnie z terminologią zawartą w ramach projektowanego art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Kierunek zmian powiązany był – w sposób niewątpliwy – ze wskazanymi powyżej szerokimi planami inwestycyjnymi w zakresie budowy instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Niezależnie od znacznego wolumenu środków przewidzianych do skierowania na te cele (Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014 zakładał wydatkowanie latach 2011-2016 kwoty ok. 6,8 mld zł), problematyczne pozostawało, w jaki sposób uzyskać gwarancję, iż – w zakresie dostępu do odpadów – powstałe instalacje nie zostaną „wyparte” przez mniej zaawansowane technologicznie instalacje o niższych kosztach (w sytuacji, gdy do tej pory o wyborze wykorzystywanych instalacji co do zasady decydowali przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne, nie będący w tym zakresie pod nadzorem gminy). O świadomości tych procesów ze strony projektodawcy świadczy następujący fragment uzasadnienia:

„Należy również zaznaczyć, że w świetle proponowanych rozwiązań systemowych, **gmina została wyposażona w instrumenty pozwalające jej na kierowanie strumieniem zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do instalacji do zagospodarowania odpadów funkcjonujących w ramach regionów, wyznaczonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami, co jednocześnie zapewni tym instalacjom niezbędny strumień odpadów**”.

Niezależnie od niemal powszechnej aprobaty generalnego kierunku zmian systemowych w obrębie gospodarki odpadami zapowiadanych projektem rządowym, konstrukcja jego rozwiązań szczegółowych poddawana była istotnej krytyce. Należy w tym względzie odwołać się m.in. do sporządzonej przez M. Goleń opinii na zlecenie Biura Analiz Sejmowych<sup>439</sup>,

---

<sup>439</sup> M. Goleń, Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3670), Warszawa, 4 stycznia 2011 r.

w ramach której autor ten wskazywał na liczne niedoskonałości (lub wręcz ewidentne błędy) projektowanych rozwiązań legislacyjnych, utrudniające lub niemal uniemożliwiające realizację celów postawionych przed przedmiotową regulacją. Z punktu widzenia samorządów gminnych, szczególnie kontrowersje wywoływał proponowany w ramach projektu 12-miesięczny okres dostosowawczy na wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjnych. Z uwagi systemowy charakter zmian, stanowiąca reprezentację dużych ośrodków miejskich Unia Metropolii Polskich wysuwała propozycję wydłużenia okresu dostosowawczego do 3 lat<sup>440</sup>. Na szereg nieścisłości w ramach projektu wskazywało również Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, postulując m.in. pogłębioną analizę zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją RP<sup>441</sup>.

Wysoki stopień krytycyzmu w stosunku do projektu rządowego stanowił jeden z czynników decydujących o znaczącej przebudowie kształtu projektu, dokonanej w ramach prac Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Podkomisja ta – w ramach sprawozdania z 12 kwietnia 2011 r.<sup>442</sup> – zaproponowała brzmienie nowelizacji, które okazało się być fundamentem dla dalszych prac, nadając im trwałą kierunek. Prace te doprowadziły do uchwalenia ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>443</sup>, której szczegółowe zapisy – w tym przede wszystkim odnoszące się do zadań publicznych realizowanych na jej podstawie przez samorządy gminne – stanowią przedmiot rozważań w ramach Części III niniejszej pracy.

Ustawa ta doprowadziła do całkowitego przebudowania roli samorządu gminnego w odniesieniu do gospodarki odpadami komunalnymi oraz uruchomiła szereg przemian organizacyjnych oraz rynkowych. Ważnym ich motywem stał się wynikający z dodanego przedmiotową nowelizacją art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mierzalny cel środowiskowy. Na mocy tego przepisu (cytowanego poniżej w brzmieniu nadanym mu ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>444</sup>), gminy zostały zobowiązane do osiągnięcia do dnia 31 grudnia 2020 r.:

---

<sup>440</sup> Opinia Unii Metropolii Polskich w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3670), 7 grudnia 2010 r.

<sup>441</sup> Sąd Najwyższy - Biuro Studiów i Analiz, Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw nadesłanego przy piśmie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 3 grudnia 2010 r. nr GMS – WP – 183 – 216/10, stanowiącego druk Sejmu VI kadencji nr 3670, Warszawa, 10 marca 2011 r.

<sup>442</sup> Sprawozdanie Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk 3670) z dnia 12 kwietnia 2011 r.

<sup>443</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

<sup>444</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 87.

- 1) poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości co najmniej 70% wagowo.

W ten sposób dokonano implementacji kluczowych z punktu widzenia gospodarki odpadami komunalnymi zapisów Dyrektywy ramowej<sup>445</sup>, zobowiązujących do wdrażania narzędzi zmierzających do budowy „europejskiego społeczeństwa recyklingu”.

Równocześnie, ustawą tą uchylono omawiany powyżej art. 16a ustawy o odpadach, przenosząc jego zasadniczą treść do art. 3c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powołany przepis – odwołujący się do celu wyznaczonego dla Państw Członkowskich Dyrektywą składowiskowa – przybrał następujące brzmienie:

„Gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- 1) do dnia 16 lipca 2013 r. - do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- 2) 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.”

Cele ustanowione na mocy art. 3b ust. 1 oraz art. 3c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stały się drogowskazem działań gminnych w obrębie gospodarki odpadami, stanowiąc wytyczną dla sposobu realizacji wyznaczonych normami prawnymi zadań publicznych realizowanych przez samorządy gminne w tej dziedzinie. W ramach kolejnej części niniejszej pracy podjęto próbę określenia szczegółowej charakterystyki

---

<sup>445</sup> Jako że omawiane oraz pozostałe działania w zakresie implementacji Dyrektywy ramowej okazywały się niewystarczające w opinii Komisji Europejskiej, dnia 26 czerwca 2012 r. skierowała ona skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zawierającą m.in. następujące żądania:

„- stwierdzenie, że nie przyjmując wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy, i w każdym razie nie powiadamiając Komisji o takich przepisach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 40 ust.1 teże dyrektywy;

- nałożenie na Rzeczpospolitą Polskę zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE okresowej kary pieniężnej za uchybienie obowiązkowi poinformowania o środkach transpozycji dyrektywy 2008/98/WE o dziennej stawce w wysokości 67 314,24 EUR naliczanej od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie” (sprawa C-308/12). Skarga została skutecznie wycofana dnia 10 czerwca 2013 r., z uwagi na przyjęcie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21).

prawnej tychże zadań, odwołując się do ich funkcji oraz statusu w kontekście omówionych powyżej celów środowiskowych.

## CZĘŚĆ III

### 7. Charakterystyka systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kontekście koncepcji systemu zadań publicznych

#### 7.1 Pojęcie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Na mocy omawianej w ramach poprzedniej części niniejszej pracy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, do porządku prawnego wprowadzono normę obligującą samorządy gminne do objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy **systemem gospodarowania odpadami komunalnymi**.

Pojęcie to należy uznać za centralne dla prawidłowego scharakteryzowania roli gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Wynika to z faktu, iż poprzez jego użycie ustawodawca wydaje się akcentować konieczność stosowania **systemowego podejścia** do tej sfery gospodarki komunalnej (które to podejście stanowi przeciwieństwo ściśle formalistycznej realizacji poszczególnych, wyizolowanych obowiązków gminnych w tym zakresie, bez uwzględniania sumy ich efektów oraz związków funkcjonalnych między nimi).

W obliczu braku ustawowej definicji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w doktrynie podejmowane były próby zdefiniowania tego pojęcia. W ujęciu J. Jerzmańskiego<sup>446</sup>, częstokroć powoływanym w dalszej literaturze<sup>447</sup>, system ów określić można jako system organizacyjno-techniczny, dający możliwość prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych i niegenerujący nadmiernych (nieuzasadnionych) kosztów.

Analizując omawiane pojęcie należy uwzględnić, iż dwie jego składowe definiowane są na gruncie ustawy o odpadach. Pozwala to na podjęcie próby sformułowania jego definicji poprzez odwołanie się do znaczenia tychże składowych. Podejście takie było prezentowane również na gruncie dotychczasowej literatury przedmiotu<sup>448</sup>.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy, pod pojęciem „**gospodarowania odpadami**” rozumie się „zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania

<sup>446</sup> J. Jerzmański, Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady, Przegląd Komunalny 2011, nr 9, s. 85.

<sup>447</sup> W. Radecki, Utrzymanie..., s. 107; J. Lemańska, Zarządzanie gospodarką odpadami jako wyzwanie cywilizacyjne administracji w XXI w. (w:), P.J. Suwaj (red.), J. Zimmermann (red.), Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną, Warszawa 2013, wyd. el.

<sup>448</sup> A. Goździńska, System gospodarowania odpadami komunalnymi, Samorząd Terytorialny 2009, nr 3, s. 53-60; P. Czepiel, Gospodarowanie odpadami komunalnymi w obliczu zmian wprowadzonych ustawą z 1 lipca 2011 r., Samorząd Terytorialny 2013, nr 5, s. 47-48.

odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”. Szereg terminów wskazanych w powołanej definicji objaśnianych jest dalszymi normami ustawy o odpadach, niekiedy stanowiącymi punkt wyjścia dla kolejnych definicji. Prezentuje je poniższa tabela.

**Tabela 9 Definicje pochodne względem definicji pojęcia „gospodarowanie odpadami”**

Lp.	Pojęcie	Definicja	Podstawa prawna
1.	zbieranie odpadów	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 odpadów, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o odpadach	art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy o odpadach
2.	przetwarzanie odpadów	procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie	art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach
2a.	odzysk	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	art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o odpadach
2b.	unieszkodliwianie	proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii	art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy o odpadach
3.	sprzedawca odpadów	podmiot, który nabywa, a następnie zbywa odpady, we własnym imieniu, w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie	art. 3 ust. 1 pkt 27 ustawy o odpadach
4.	pośrednik w obrocie odpadami	każdy, kto organizuje przetwarzanie odpadów w imieniu innych podmiotów, w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie	art. 3 ust. 1 pkt 20 ustawy o odpadach

Źródło: ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

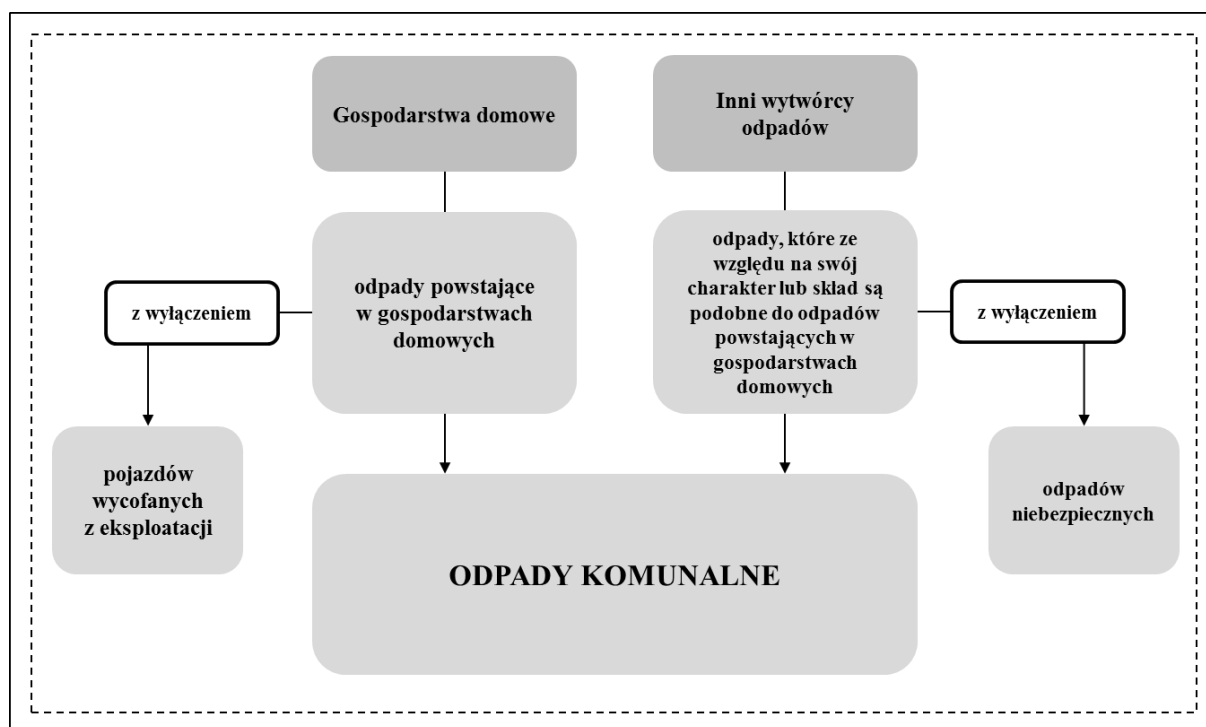
Odrębnej definicji na gruncie ustawy o odpadach nie ustanowiono dla – wskazanej w ramach pojęcia „gospodarowania odpadami” – kategorii transportu odpadów (przy jednoczesnej stosunkowo bogatej regulacji ustawowej tego rodzaju działalności).

Ponadto – jak wskazano w ramach Części II niniejszej pracy – ustawa o odpadach definiuje pojęcie „odpadów komunalnych” (art. 3 ust. 1 pkt 7). Zgodnie z tą definicją, pod pojęciem odpadów komunalnych rozumie się „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; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości”. Definicję tę obrazuje poniższy schemat.

**Rysunek 9 Definicja odpadów komunalnych**



Źródło: opracowanie własne.

Aktualny kształt przedmiotowego pojęcia stanowi efekt swoistej ewolucji, której poddane było ono od czasu uchwalenia pierwotnej wersji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w którym to akcie prawnym pierwotnie definiowano odpady komunalne). Ewolucję tę prezentuje W. Radecki<sup>449</sup>, podkreślając, iż istotnym jej elementem było poszukiwanie adekwatnej klasyfikacji dla szczególnej kategorii odpadów, jakimi są odpady o charakterze „bytowym” wytwarzane w toku działalności gospodarczej. Jak wskazał on, na gruncie pierwotnej definicji przedmiotowego pojęcia (stanowiącej, iż odpady komunalne powinny być rozumiane jako „stałe i ciekłe odpady powstające w gospodarstwach domowych, w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych z zakładów opieki zdrowotnej i zakładów weterynaryjnych”) „pojawił się problem, jak traktować odpady podobne do

<sup>449</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 69-75.

komunalnych, ale powstające nie w gospodarstwach domowych, lecz na przykład w biurówcu lub stołówce zakładu przemysłowego. Ścisła interpretacja ustawy nakazywała traktować je jako «odpady przemysłowe», co było absurdem. W piśmiennictwie wskazywano na istnienie kategorii odpadów «z istoty swej komunalnych», ale trudno było znaleźć niebudzącą wątpliwości podstawę prawną do ich wyodrębnienia<sup>450</sup>. Wyeliminowanie tej wątpliwości nastąpiło w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>451</sup>, na mocy której przyjęto definicję odpadów komunalnych określającą je jako „stałe i ciekłe odpady powstające w gospodarstwach domowych, w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, a także w pomieszczeniach użytkowanych na cele biurowe lub socjalne przez wytwarzającego odpady, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych”. Komplikacją wynikającą z brzmienia tej definicji była konieczność traktowania jako inne niż komunalne odpadów niebezpiecznych wytwarzanych w gospodarstwach domowych. Przyjęte rozwiązanie trudno było uznać za prawidłowe, z uwagi na fakt, iż wyłączało ono ze strumienia odpadów komunalnych szereg odpadów, które pod względem swej charakterystyki były z nimi ściśle związane (np. zużyte świetlówki, tonery wykorzystywane na cele domowe itd.).

Zasadnicze elementy konstrukcyjne aktualnej definicji odpadów komunalnych ustanowione zostały dopiero przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, w myśl której – według pierwotnego tekstu ustawy – pod pojęciem tym rozumiano „odpady powstające w gospodarstwach domowych, 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”. Z zakresu przedmiotowego omawianej kategorii pojęciowej wyłączono następnie pojazdy wycofane z eksploatacji, co nastąpiło na mocy ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>452</sup>.

Ostateczny kształt definicji, precyzujący charakterystykę istotnej kategorii odpadów komunalnych, jaką są zmieszane odpady komunalne, nawiązuje do motywu (33) preambuły Dyrektywy ramowej, w myśl którego „do celów stosowania rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów zmieszane odpady komunalne, o których mowa w art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia, pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeśli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości”. Zapis ten dotyka – postrzeganej jako szkodliwa – praktyki potocznie określanej jako

---

<sup>450</sup> Ibidem, s. 69-70.

<sup>451</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 22, poz. 272.

<sup>452</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145.

tzw. „dekodowanie” odpadów<sup>453</sup>, polegającej na bezzasadnym reklasyfikowaniu odpadów (tj. nadawaniu im kodu w ramach ewidencji odpadów, o której mowa w ustawie o odpadach) w wyniku poddawania ich przetwarzaniu nie prowadzącemu do faktycznej zmiany ich właściwości. Jak wskazano w ramach podrozdziału 6.2, przykładowo zmiana kodu danego odpadu z kodu 20 03 01 na kod 19 12 12, wynikająca z poddania ich obróbce w instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, pozwala na poniesienie znacząco niższej opłaty za korzystanie ze środowiska z tytułu składowania odpadów wytworzonych w ramach procesu przetwarzania. Dla określonej kategorii podmiotów stanowi to zachętę do dokonywania przetwarzania „pozornego” (mającego na celu zarówno obniżenie kosztów składowania, jak i obejście prawa w zakresie innych regulacji stawiających ponadstandardowe warunki względem gospodarowania zmieszanyimi odpadami komunalnymi). Aby ułatwić administracji publicznej stosowanie instrumentów zmierzających do eliminacji tego zjawiska, ustawodawca postanowił o zaadaptowaniu wskazanego motywu preambuły Dyrektywy do aktualnie obowiązującej definicji odpadów komunalnych.

Odnosząc się do definicji odpadów komunalnych należy także przywołać wskazywany w doktrynie dylemat dotyczący sposobu rozumienia kluczowej dla tego pojęcia kategorii „**gospodarstwa domowego**”. W tym względzie częstokroć powoływana jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 1996 r., sygn. III CZP 192/95<sup>454</sup>, w ramach której SN dokonywał oceny, czy wskazana w § 11 ust. 4 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<sup>455</sup> możliwość ustanawiania niższej opłaty dla gospodarstw domowych (tj. poniżej faktycznych kosztów) z tytułu dostarczania wody i odprowadzania ścieków rozciąga się na przypadek realizacji tych usług na cele budowy domu. W ramach przedmiotowej uchwały SN orzekł, iż „rozważenie problemu na płaszczyźnie ekonomicznej (...) nie przemawia za tym, ażeby kategoria pojęciowa «gospodarstwo domowe» miała obejmować budowę domu, choćby chodziło tylko o dom mieszkalny na zaspokojenie własnych potrzeb. Kategoria ta znajduje zastosowanie w dziedzinie badań konsumpcji, a ta z natury rzeczy nie obejmuje, a nawet jest przeciwstawiana (pojęciowo) działalności inwestorskiej (produkcyjnej), polegającej na tworzeniu nowych dóbr, także konsumpcyjnych, bo do takich trzeba zaliczyć dom mieszkalny”. Uchwała ta, przyjęta na płaszczyźnie odrębnej dziedziny gospodarki

---

<sup>453</sup> K. Kawczyński, Najważniejsze problemy i zagrożenia dla nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce, Warszawa 2013; prezentacja dostępna pod adresem: <http://www3.gdos.gov.pl/Documents/GO/Spotkanie%2012-13.12.2013/KIG--KONFERENCJA-04-12-2013-1.pdf>; Opinia Rady Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych (Rada RIPOK) z dnia 12 sierpnia 2013 r. w sprawie warunków i kryteriów w przetargach organizowanych przez gminy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych; dokument dostępny pod adresem: [http://www.kig.pl/files/Aktualnosci/Opinia%20Rady%20RIPOK\\_kryterium%20niskich%20cen.pdf](http://www.kig.pl/files/Aktualnosci/Opinia%20Rady%20RIPOK_kryterium%20niskich%20cen.pdf)

<sup>453</sup> OSNC 1996/6/77.

<sup>454</sup> OSNC 1996/6/77.

<sup>455</sup> Dz. U. z 1986 r. Nr 47, poz. 234, z późn. zm.

komunalnej, rozpatrywana była pod kątem wpływu, jaki ewentualnie mogłaby wywierać na sposób rozumienia „gospodarstwa domowego” w ramach definicji odpadów komunalnych. Według oceniających to zagadnienie P. Chmielnickiego, K. Bandarzewskiego i B. Dziadkiewicza<sup>456</sup>, „na podstawie tego orzeczenia można byłoby (...) przyjąć, że powstające odpady w gospodarstwie domowym, to odpady powstałe jedynie w wyniku prowadzonego w «sposób konsumpcyjny» gospodarstwa domowego. Wydaje się jednak, iż takie ograniczenie przeczy podstawowym celom, jakim służy użycie sformułowania «gospodarstwo domowe» w definicji odpadu komunalnego. Interpretacja pojęcia «odpad komunalny» nie powinna mieć charakteru ścieśniającego, ale wręcz odwrotnie - charakter rozszerzający. W przeciwnym razie rygory komentowanej ustawy nie znajdą zastosowania do poszczególnych odpadów powstających w gospodarstwie domowym. Tym bardziej więc sformułowanie «gospodarstwo domowe» powinno zostać poddane szerokiej wykładni. (...) Wydaje się więc, że nie chodzi jedynie o konsumpcję w gospodarstwie domowym, ale wszelkie przejawy (normalnego) funkcjonowania w tych warunkach, również jeśli będą miały charakter inwestycyjny, czy produkcyjny. A zatem remont mieszkania stanowiący – co do zasady – element normalnego funkcjonowania gospodarstwa domowego, skutkujący jednocześnie powstaniem odpadów, będzie wyznacznikiem uznania tych odpadów za «powstające w gospodarstwie domowym», a przeto i za odpady komunalne. Łatwo jednak zauważyć, iż bardzo trudno zachować obiektywizm w ustaleniu powyższego”. Powyższe stanowisko w pełni podzielił W. Radecki<sup>457</sup>.

O ile klasyfikacja odpadów z gospodarstw domowych budzi obecnie stosunkowo niewielkie wątpliwości praktyczne, o tyle wyznaczenie, czy dany odpad zaliczyć należy do „odpadów niezawierających odpadów niebezpiecznych pochodzących od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych” stanowi pole dla istotnie rozbieżnych interpretacji. Wynika to z faktu, iż w przypadku szeregu wytwórców szczególne trudności powoduje wyznaczenie ścisłej linii demarkacyjnej pomiędzy odpadami o charakterze „bytowym” a odpadami specyficznymi dla prowadzonej działalności.

Wspomniane wątpliwości interpretacyjne uwidaczniają się zwłaszcza w odniesieniu do odpadów opakowaniowych, wytwarzanych powszechnie w ramach szeregu typów działalności handlowej. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>458</sup> definiuje przedmiotowe odpady jako „opakowania wycofane z użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań” (art. 8 pkt 8).

---

<sup>456</sup> P. Chmielnicki (red.), K. Bandarzewski, B. Dziadkiewicz, Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007, wyd. el.

<sup>457</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 72.

<sup>458</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1863, z późn. zm.

Dodatkowo, poszczególne kategorie tychże odpadów określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów<sup>459</sup>. Jak wskazano powyżej w odniesieniu do Europejskiego Katalogu Odpadów, wynikająca z niego klasyfikacja nie powinna być co prawda utożsamiana z definicją poszczególnych kategorii odpadów (służy ona przede wszystkim celom statystycznym), jednakże w praktyce pełni ona istotną funkcję w interpretowaniu statusu poszczególnych rodzajów odpadów. W tym kontekście, w ramach poniższej tabeli przywołano wybrane zapisy krajowego odpowiednika EKO, jakim jest powołane rozporządzenie. Zapisy te odnoszą się zarówno do odpadów opakowaniowych, jak i wybranych odpadów komunalnych.

**Tabela 10 Katalog odpadów – wyciąg**

<b>Kod</b>	<b>Grupy, podgrupy i rodzaje odpadów</b>
15	Odpady opakowaniowe; sorbenty, tkaniny do wycierania, materiały filtracyjne i ubrania ochronne nieujęte w innych grupach
15 01	Odpady opakowaniowe (włącznie z selektywnie gromadzonymi komunalnymi odpadami opakowaniowymi)
15 01 01	Opakowania z papieru i tektury
15 01 02	Opakowania z tworzyw sztucznych
15 01 03	Opakowania z drewna
15 01 04	Opakowania z metali
15 01 05	Opakowania wielomateriałowe
15 01 06	Zmieszane odpady opakowaniowe
15 01 07	Opakowania ze szkła
15 01 09	Opakowania z tekstyliów
15 01 10*	Opakowania zawierające pozostałości substancji niebezpiecznych lub nimi zanieczyszczone
15 01 11*	Opakowania z metali zawierające niebezpieczne porowate elementy wzmocnienia konstrukcyjnego (np. azbest), włącznie z pustymi pojemnikami ciśnieniowymi
20	Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie
20 01	Odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie (z wyłączeniem 15 01)
20 01 01	Papier i tektura
20 01 02	Szkło
20 01 39	Tworzywa sztuczne
20 01 40	Metale

*Źródło: załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów.*

Określone w rozporządzeniu podgrupy 15 01 oraz 20 01 stanowią komplementarne względem siebie i w pełni rozłączne zbiory, co podkreśla objaśnienie zawarte w ramach załącznika do rozporządzenia, w myśl którego „odpady opakowaniowe będące odpadami komunalnymi, jeśli są zbierane selektywnie lub występują jako zmieszane odpady opakowaniowe,

<sup>459</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1923.

klasyfikuje się w podgrupie 15 01, a nie w podgrupie 20 01”. Aby jednak stwierdzić, czy dany odpad opakowaniowy stanowi równocześnie odpad komunalny, należy poddać analizie charakterystykę opakowań jako takich. Na gruncie art. 4 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, wyróżnia się następujące kategorie opakowań:

- 1) opakowania jednostkowe – służące do przekazywania produktu użytkownikowi w miejscu zakupu,
- 2) opakowania zbiorcze – zawierające wielokrotność opakowań jednostkowych produktów, niezależnie od tego, czy są one przekazywane użytkownikowi, czy też służą zaopatrywaniu punktów sprzedaży i które można zdjąć z produktu bez naruszania cech produktu,
- 3) opakowania transportowe – służące do transportu produktów w opakowaniach jednostkowych lub zbiorczych w celu zapobiegania uszkodzeniom produktów, z wyłączeniem kontenerów do transportu drogowego, kolejowego, wodnego lub lotniczego.

O ile „komunalny” charakter odpadów wytwarzanych w wyniku zużycia opakowań jednostkowych nie powinien budzić wątpliwości (jako że są one tożsame z odpadami powstającymi w gospodarstwach domowych – np. zużyta butelka PET, opakowanie po słodyczach), o tyle w stosunku do opakowań zbiorczych i transportowych zagadnienie to nie wydaje się być jednoznaczne. Wątpliwości w tym zakresie stanowiły motyw do wydania przez Ministerstwo Środowiska poniższej interpretacji dotyczącej relacji przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w stosunku do obowiązków gminnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi:

„Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.) nakłada w art. 3 ust. 2 pkt 5 na gminę obowiązek ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który powinien obejmować takie frakcje jak: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji.

Z kolei art. 18 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi zobowiązuje wprowadzającego produkty w opakowaniach wielomateriałowych lub środki niebezpieczne do zorganizowania systemu zbierania odpadów opakowaniowych po tych produktach.

Ponadto ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.) definiuje odpady komunalne jako odpady powstające w gospodarstwach domowych, 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.

Zatem w obydwu przypadkach systemy zbierania obejmują odpady po opakowaniach wielomateriałowych. Są one jednak względem siebie komplementarne, gdyż odpady opakowaniowe, w tym wielomateriałowe, powstają nie tylko w gospodarstwach domowych, czy też w innych miejscach (o ile mają charakter odpadu komunalnego), ale również w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej (opakowania transportowe i zbiorcze). Jednak w tym ostatnim przypadku nie są to odpady komunalne, których zbieranie jest obowiązkiem zapewnić gmina zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>460</sup>.

Powyższa interpretacja (zawierająca stosowne zastrzeżenie co do jej niewiążącego charakteru) nie odnosi się do występujących w praktyce przypadków wykorzystywania opakowań „na styku” gospodarstw domowych i przedsiębiorstw handlowych. Jako nazbyt uproszczone należy bowiem prawdopodobnie traktować określenie wszelkich odpadów powstających z opakowań zbiorczych jako odpadów innych niż komunalne. Wynika to z faktu, iż tego rodzaju odpady (np. zgrzewka po napojach, zbiorcze opakowanie chusteczek) nie muszą być wyłącznie wytwarzane w bezpośrednim związku z działalnością handlową (tj. jako etap transportu produktów pomiędzy ich wytwórcą a placówką handlu detalicznego lub jako metoda ich magazynowania), lecz mogą powstawać również w gospodarstwach domowych, co wynika w zasadzie wyłącznie z preferencji użytkowników danego rodzaju produktów. Interpretacja statusu tego typu odpadów jest o tyle istotna, iż wpływa ona zarówno na zakres obowiązków właścicieli nieruchomości stanowiących placówki handlowe (m.in. w zakresie ponoszenia stosownej opłaty na rzecz gminy z tytułu odbierania takich odpadów), jak i na równoległe w stosunku do nich obowiązki gminy, polegające na konieczności organizacji systemu odbioru tego rodzaju odpadów. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi wskazuje na istotne wątpliwości praktyczne w tym zakresie<sup>461</sup>, które, *de lege ferenda*, wymagają jednoznacznego rozstrzygnięcia ustawowego.

Niezależnie od powyższych rozważań dotyczących pojęć gospodarowania odpadami oraz odpadów komunalnych, dla zagadnienia stanowiącego przedmiot niniejszego podrozdziału kluczowa jest – co wskazywano powyżej – kategoria pojęciowa „**systemu**”. W celu jej prawidłowego odczytania w kontekście zadań realizowanych metodami administracyjnymi, za stosowne uważam przywołanie – przytoczonej uprzednio w ramach podrozdziału 3.3 – definicji **metod działania administracji**, określanych przez J. Starościaka jako „logicznie i świadomie z sobą powiązany ciąg występowania określonych prawnych form w rozwiązywaniu przez administrację postawionych przez nią zadań”.

---

<sup>460</sup> Ministerstwo Środowiska, Obowiązki przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach wielomateriałowych i środki niebezpieczne w opakowaniach, Warszawa 2014.

<sup>461</sup> A. Agaciak, Ruszył handel śmieciami. Firmy nie chcą płacić gminie, Dziennik Polski, nr 200 (21036), 28 sierpnia 2013 r.

Według konstatacji zawartej w ramach Części I niniejszej pracy, możliwość stosowania adekwatnych metod działania administracji uzależniona jest w istotnej mierze od standardu legislacji administracyjnej, w tym od stopnia, w jakim ustawodawca uwzględnia praktyczną wykonalność sformułowanych przezeń zadań oraz efektywność narzędzi ustanowionych w celu ich realizacji. Wniosek ten doprowadził do sformułowania postulatu dotyczącego przyjęcia koncepcji **systemu zadań publicznych**, rozumianej jako metodologia budowy zadań publicznych w obrębie danej dziedziny regulacji administracyjnej (np. w zakresie określonej usługi publicznej realizowanej przez samorząd gminny) przy pomocy pragmatycznie wyznaczonych schematów realizacji celów postawionych przed administracją, uporządkowanych w wieloelementowe konglomeraty – spójnych względem siebie oraz wyczerpujących pod względem wymaganego zakresu – działań wykonawczych.

Zasadniczym celem Części III niniejszej pracy jest określenie, czy regulacja prawna w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi posiada sformułowane w ramach Części I cechy systemu zadań publicznych. W tym celu, dalsze rozważania poświęcone zostaną klasyfikacji zadań publicznych realizowanych przez gminę w obrębie tegoż systemu, jak również ocenie, na ile zadania te tworzą logiczną całość i są wobec siebie komplementarne.

## **7.2 Klasyfikacja zadań publicznych realizowanych przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

### **7.2.1 Wprowadzenie**

Problematyka klasyfikacji zadań publicznych realizowanych przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi stanowi – od przyjęcia ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – istotne pole zainteresowania doktryny prawa ochrony środowiska. W celu zobrazowania poglądów prezentowanych w tym zakresie, należy przytoczyć nadaną powołaną ustawą treść art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącą punkt wyjścia dla rozważań doktrynalnych dotyczących przedmiotowej klasyfikacji:

„Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

- 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- 2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami:



- a) regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
  - b) stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,
  - c) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,
  - d) szaletów publicznych;
- 3) obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
  - 4) nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
  - 5) ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;
  - 6) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych;
  - 7) zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
  - 8) prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
  - 9) udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:
    - a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
    - b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
    - c) osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia

z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,

- d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:
  - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
  - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,
- e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, z późn. zm.), zawierające:
  - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
  - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy;

10) dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:

- a) możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- b) potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- c) kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
- d) liczby mieszkańców,
- e) liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, w imieniu których gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6-12,
- f) ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,
- g) ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy;

11) zapobiegają zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4, błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości

oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku;

- 12) utrzymują czystość i porządek 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;
- 13) określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych;
- 14) organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 15) zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie;
- 16) znakują obszary dotknięte lub zagrożone chorobą zakaźną zwierząt”.

W wyniku analizy powyższego katalogu, W. Radecki<sup>462</sup> sformułował klasyfikację obejmującą następujące kategorie działań gminnych w obrębie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi:

- 1) działania organizatorskie (pkt 1-7),
- 2) działania informacyjne i edukacyjne (pkt 8 i 9),
- 3) działania analityczne (pkt 10).

Wskazane dalej zadania z zakresu utrzymania czystości na terenie ulic, placów, terenów otwartych oraz przystanków komunikacyjnych (pkt 11 i 12) oraz zadania dotyczące zwierząt domowych (pkt 13-16) nie zostały – z oczywistych względów – określone przez tego autora jako wchodzące w zakres omawianego systemu.

Klasyfikacja ta została co do zasady zaaprobowana przez B. Rakoczego<sup>463</sup>, który – kategoryzując zadania związane z całościową dziedziną utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – wyróżnił:

- 1) działania organizatorskie gminy,
- 2) działania informacyjne i edukacyjne,
- 3) działania analityczne,
- 4) obowiązki gminy w zakresie ochrony zwierząt i ochrony przed zwierzętami,
- 5) zadania prawodawcze gminy.

Ostatni z elementów klasyfikacji zadań gminnych autorstwa B. Rakoczego nawiązuje do aspektu, który uważam za kluczowy dla podejmowanej przeze mnie próby kategoryzowania

---

<sup>462</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 104-108.

<sup>463</sup> B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 72-101.

omawianych zadań. Odmienne bowiem od metody zastosowanej przez W. Radeckiego, element ten obejmuje bowiem zadania wykraczające poza pozornie wyczerpujący katalog zawarty w ramach art. 3 ust. 2 ustawy. Wynika to z faktu, iż w ramach kategorii określonej w pkt 5, B. Rakoczy odnosi się do określonego art. 4 ust. 1 ustawy obowiązku uchwalenia przez organ stanowiący gminy kluczowego aktu prawa miejscowego dotyczącego dziedziny utrzymania czystości, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

O ile podejście prezentowane przez B. Rakoczego jest słuszne co do swego kierunku, to nie prowadzi ono jednak do identyfikacji pełnego zakresu zadań przypisanych gminie zarówno w zakresie utrzymania czystości i porządku, jak i w odniesieniu do – stanowiącego jego element – systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Opiera się ono bowiem na wyłącznej analizie niewyczerpującego w tym zakresie Rozdziału 2 – Zadania gmin, bez uwzględnienia innych rozdziałów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiących źródło dalszych zadań gminnych z tego obszaru.

Na potrzeby dalszych rozważań zmierzających do zaproponowania odrębnej klasyfikacji, należy przytoczyć pozostałe powołane przez B. Rakoczego koncepcje doktrynalne dotyczące kategoryzacji zadań gminnych w zakresie utrzymania czystości i porządku (z uwagi na okres ich sformułowania – nie odnoszące się bezpośrednio do tematyki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kształcie nadanym nowelizacją z dnia 1 lipca 2011 r.). Niektóre z nich zostały uprzednio zarysowane w ramach podrozdziału 3.3 niniejszej pracy.

W ujęciu M. Górskiego, zadania te podzielić można na:

- 1) zadania organizatorskie,
- 2) zadania bezpośrednio wykonawcze,
- 3) zadania reglamentacyjne,
- 4) zadania kontrolno-nadzorcze<sup>464</sup>.

Inspirowana przedmiotowym podziałem, A. Barczak proponuje klasyfikację, według której zadania te dzielą się na:

- 1) zadania o charakterze organizatorskim,
- 2) zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym,
- 3) zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym,
- 4) zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym<sup>465</sup>.

---

<sup>464</sup> M. Górski, Zadania gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości oraz postępowania z odpadami komunalnymi w świetle nowych rozwiązań prawnych (w:) S. Dolata (red.), Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy, t. I, Opole 1998, s. 551-568; podają za B. Rakoczy, Utrzymanie..., s. 69.

<sup>465</sup> A. Barczak, Zadania..., s. 113 i n.; podają za B. Rakoczy, Utrzymanie..., s. 69.

Odmienny podział zaproponowany został przez J. Jerzmańskiego, którego klasyfikacja – nie zawężona do samych tylko zadań gminnych – przyjęła następujący kształt:

- 1) podstawowe zadania organizacyjne gminy,
- 2) kompetencje prawodawcze gmin,
- 3) obowiązki właścicieli nieruchomości,
- 4) warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług,
- 5) sankcje karne i administracyjne<sup>466</sup>.

Charakterystyczne dla powyższych ujęć jest holistyczne (z punktu widzenia analizy materii ustawowej) podejście wskazanych autorów do zagadnienia identyfikacji zadań gminnych w zakresie utrzymania czystości – wykraczające poza zakres Rozdziału 2. Wyraża się to przykładowo faktem, iż wszystkie trzy klasyfikacje obejmują zadania reglamentacyjne, odnoszące się do tematyki regulowania przez gminę dostępu podmiotów gospodarczych do rynku świadczenia usług w zakresie utrzymania czystości. Zadania te, nie wskazane w ramach art. 3 ust. 2 ustawy, pierwotnie ujmowane były w Rozdziale 4 – Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług, a obecnie regulowane są również przepisami Rozdziału 4a – Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Dostrzeżenie ich roli, jako zadań pozostających w ścisłym związku z zadaniami bezpośrednio wykonawczymi, świadczy o identyfikowaniu systemowego powiązania poszczególnych elementów ustawy.

Także i zadania kontrolno-nadzorcze, jedynie szczątkowo regulowane art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy, znajdują szersze podstawy w innych postanowieniach analizowanego aktu prawnego (w tym w ramach Rozdziału 4c – Kontrola).

Zderzenie metod klasyfikacji zaprezentowanych przez W. Radeckiego i B. Rakoczego oraz M. Górskiego, A. Barczak i J. Jerzmańskiego – przy uwzględnieniu stosownych zmian prawnych, które zaszły od czasu formułowania zestawów zadań gminnych przez ostatnich trzech powołanych autorów – pozwala na zaproponowanie kolejnego spojrzenia na kategoryzację zadań gmin w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W postulowanym przeze mnie kształcie obejmuje ona:

- 1) zadania organizatorskie,
- 2) zadania w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 3) zadania informacyjno-edukacyjne,
- 4) zadania kontrolne i nadzorcze,
- 5) zadania analityczne.

---

<sup>466</sup> J. Jerzmański (w:) J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 340-341; podaję za B. Rakoczy, *Utrzymanie...*, s. 69.

Proponowana klasyfikacja zadań, oparta na identyfikacji szczegółowo omawianych w poniższych podrozdziałach obowiązków i uprawnień gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (wywodzonych zarówno z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i szeregu uzupełniających ją aktów prawnych), pozostaje w związku z wyznaczonymi na bazie teorii zarządzania elementami modelowego systemu zadań publicznych, o którym mowa w Części I niniejszej pracy (obejmującego zadania analityczne, organizatorskie, kierunkujące oraz kontrolne). Jednocześnie, przybiera ona swoisty charakter, co wynika z rodzaju usługi publicznej, której dotyczy. Przykładowo, charakterystyka tejże usługi skutkuje w moim przekonaniu potrzebą wyraźnego oddzielenia specyficznych zadań związanych z zapewnianiem finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi od pozostałych wyznaczonych kategorii zadań gminnych (co wynika z ustanowienia przez prawodawcę dedykowanego źródła finansowania usługi gospodarowania odpadami komunalnymi).

Jednocześnie, nawiązując do zagadnień omawianych w odniesieniu do zakresu swobody organizatorskiej samorządu gminnego (podrozdział 5.2.3.2), opowiadam się za obejmowaniem wyszczególnionym powyżej katalogiem zarówno zadań przypisanych bezpośrednio gminie, jak i wyznaczonych dla poszczególnych jej organów. Wynika to m.in. z faktu, iż podział na oba typy zadań nie w każdym prawnie wskazanym przypadku wydaje się być w pełni umotywowany funkcjonalnie, co skłania do postrzegania ich raczej w charakterze jednorodnej całości, niż jako odmiennych kategorii.

Jak wskazano powyżej – celem dalszej analizy jest stwierdzenie, czy, poza podobieństwem kategoryalnym w stosunku do elementów proponowanego modelu systemu zadań publicznych, zadania wyznaczone w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi rzeczywiście wpisują się w ten model pod względem ich spójności oraz wzajemnej komplementarności. W tym celu konieczne jest uwzględnienie zarówno brzmienia analizowanych przepisów prawnych, jak i sposobu ich funkcjonowania w ustalonej praktyce gminnej.

Dla zwiększenia przejrzystości dalszych rozważań, poniżej wyszczególniono kolejne nowelizacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzające zmiany w – traktowanym przeze mnie jako wyjściowe – brzmieniu ustawy wynikającym z nowelizacji uchwalonej dnia 1 lipca 2011 r., wprowadzającej do porządku prawnego pojęcie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi:

- 1) ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>467</sup> (nowelizacja I),

---

<sup>467</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 230, poz. 1373.

- 2) ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw<sup>468</sup> (nowelizacja II),
- 3) ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (nowelizacja III),
- 4) ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>469</sup> (nowelizacja IV),
- 5) ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (nowelizacja V),
- 6) ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>470</sup> (nowelizacja VI),
- 7) ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>471</sup> (nowelizacja VII),
- 8) ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>472</sup> (nowelizacja VIII),
- 9) ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej<sup>473</sup> (nowelizacja IX),
- 10) ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>474</sup> (nowelizacja X),
- 11) ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>475</sup> (nowelizacja XI),
- 12) ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>476</sup> (nowelizacja XII),
- 13) ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (nowelizacja XIII)<sup>477</sup>,
- 14) ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (nowelizacja XIV).

---

<sup>468</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 951.

<sup>469</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 228.

<sup>470</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 87.

<sup>471</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 122.

<sup>472</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1045.

<sup>473</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1269.

<sup>474</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1688.

<sup>475</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1793.

<sup>476</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1020.

<sup>477</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1250.

## 7.2.2 Zadania organizatorskie

### 7.2.2.1 Wprowadzenie

Zadania organizatorskie stanowią szczególną kategorię zadań gminy w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jako że służą one stworzeniu swoistej „obudowy” tegoż systemu, zarówno na  **płaszczyźnie instytucjonalnej, technicznej, jak i formalnej**.

Pod pojęciem  **płaszczyzny instytucjonalnej** rozumiem w tym przypadku sferę organizowania zadań podmiotów wykonujących działania na rzecz funkcjonowania systemu (stanowiących bądź element administracji publicznej, bądź też angażowanych przez nią – bezpośrednio lub pośrednio – na cele realizacji usług w ramach systemu).

**Płaszczyznę techniczną** interpretuję z kolei jako obszar obejmujący zagadnienia merytoryczne z zakresu gospodarki odpadami, niezbędne do uwzględnienia w procesie formułowania optymalnego modelu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

**Płaszczyzna formalna** stanowi natomiast, w proponowanym przeze mnie ujęciu, sferę regulacji prawnych przyjmowanych przez gminę na potrzeby organizacji obranego modelu funkcjonowania systemu.

Szczegółowy zakres zadań organizatorskich realizowanych w obrębie każdej z wyszczególnionych płaszczyzn stanowi przedmiot dalszej analizy.

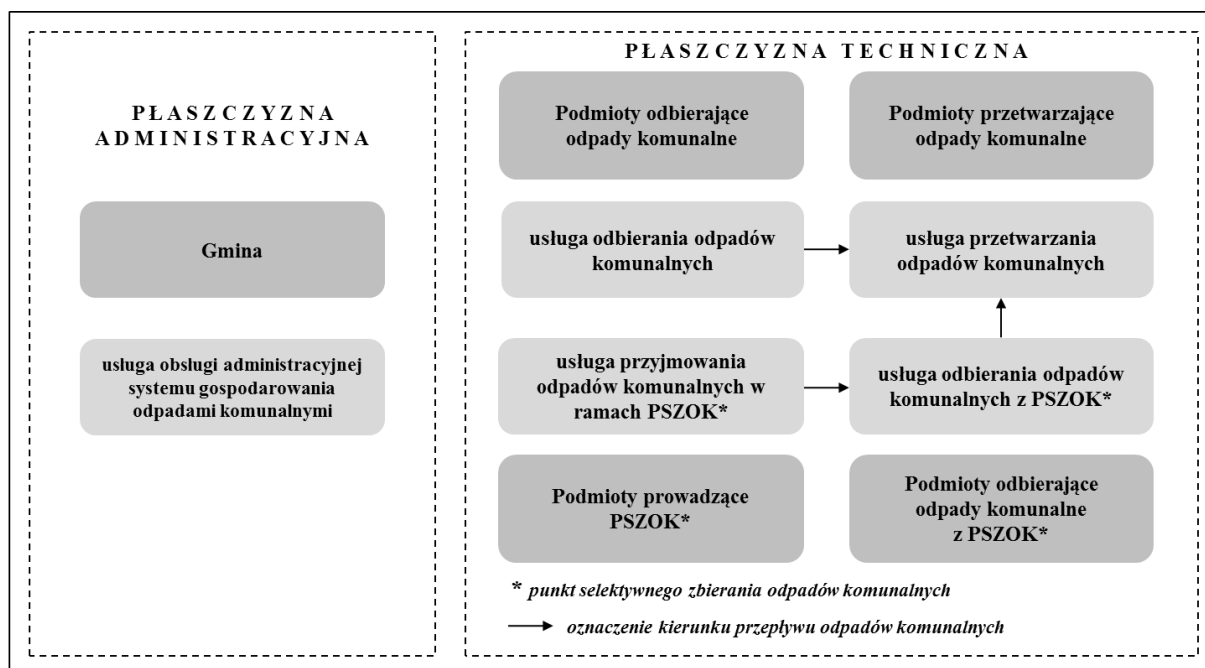
### 7.2.2.2 Zadania organizatorskie na płaszczyźnie instytucjonalnej

Kluczowym zadaniem organizatorskim na  **płaszczyźnie instytucjonalnej** jest wskazane w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach  **tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnianie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych**.

W celu prawidłowej interpretacji powyższego zadania, konieczne jest określenie zakresu „prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy” w kontekście systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Prace te (określone jako poszczególne usługi) wskazano na poniższym schemacie.



**Rysunek 10 Usługi realizowane w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**



Źródło: opracowanie własne.

Powyższe oznacza, iż zadaniem gminy jest zapewnienie realizacji:

- 1) usług odbierania odpadów komunalnych,
- 2) usług przetwarzania odpadów komunalnych,
- 3) usług przyjmowania odpadów komunalnych w ramach punktu (punktów) selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK),
- 4) usług obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W nawiązaniu do wskazanej powyżej treści art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy (wskazującej na obowiązek **tworzenia warunków do wykonywania prac** związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy, tj. m.in. zidentyfikowanych powyżej usług, lub **zapewniania wykonania tych prac, tj. usług, przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych**), należy odwołać się do rozważań poczynionych w ramach podrozdziału 5.2.3.2 niniejszej pracy, dotyczących zagadnienia swobody organizatorskiej gminy, wyrażonej w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym („w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”). Zakres tejże swobody w odniesieniu do wyżej wymienionych usług stanowił do niedawna jedno z kluczowych zagadnień problemowych w obrębie regulacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Powyższe było szczególnie dostrzegalne w odniesieniu do **usługi odbierania odpadów komunalnych**. Stanowiło to wynik zestawienia następujących przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu nadanym nowelą z 1 lipca 2011 r.:

- a) „gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych” (art. 3 ust. 2 pkt 1),
- b) „wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów” (art. 6d ust. 1),
- c) „spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1” (art. 6e),
- d) „gmina, która nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 6d ust. 1 – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 50.000 zł” (art. 9z ust. 4).

Treść norm prawnych wskazanych w pkt b-d świadczyła o uwzględnieniu przez ustawodawcę postulatów formułowanych w toku procedowanej nowelizacji przez podmioty prywatne (funkcjonujące na rynku odbioru odpadów od początku transformacji ustrojowej), wskazujące na ryzyko „komunalizacji” tego rynku w związku ze wzmocnieniem roli samorządów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Zabiegi o wdrożenie do ustawy obowiązku przetargowego w zakresie odbierania odpadów motywowane były dostrzeganym przez środowiska przedsiębiorców zagrożeniem powszechnego stosowania przez samorzady gminne metody bezprzetargowego powierzania realizacji zadań własnych spółkom z udziałem gminy, określanej jako udzielanie tzw. **zamówień in-house**.

Problematyka zamówień *in-house*, regulowana obecnie zapisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE<sup>478</sup> (tzw. Dyrektywa klasyczna), stanowiła – do czasu uchwalenia przedmiotowego aktu prawa unijnego – przedmiot rozważań wyłącznie na poziomie judykatury. Pierwotnie została ona sformułowana w ramach orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (według nomenklatury nadanej Traktatem lizbońskim określanego następnie mianem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w sprawie **C-107/98 Teckal**<sup>479</sup>. W ramach przedmiotowej sprawy Trybunał badał, czy w przypadku powierzenia spółce komunalnej usługi zarządzania usługami w zakresie ogrzewania budynków miejskich, samorząd gminny był obowiązany do stosowania regulacji w zakresie zamówień publicznych. Jak wskazywało przedsiębiorstwo Teckal, kwestionujące

<sup>478</sup> Dz. U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

<sup>479</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal Srl przeciwko Comune di Viano i Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, Zb. Orz. 1999 I-08121.

dokonane przez władze miejskie Viano bezprzetargowe powierzenie przedmiotowych usług konsorcjum gminnemu AGAC, w wyniku powierzenia doszło do dokonania zamówienia, tj. – zgodnie z obowiązującą w tamtym okresie Dyrektywą Rady 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. koordynującą procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy<sup>480</sup> – umowy odpłatnej, pisemnej oraz obejmującej między innymi kupno produktów. Trybunał orzekł w sposób następujący:

„Jeśli chodzi o to, czy mamy do czynienia z zamówieniem, sąd krajowy powinien stwierdzić, czy taka umowa została zawarta pomiędzy dwoma odrębnymi podmiotami. W związku z tym, zgodnie z przepisem art. 1 lit. a) dyrektywy 93/36, wystarcza w zasadzie, jeśli umowa zostaje zawarta pomiędzy z jednej strony organem lokalnym, z drugiej zaś osobą z prawnego punktu widzenia inną niż organ lokalny. Może być inaczej tylko w wypadku, gdy organ lokalny ma w stosunku do danej osoby uprawnienia podobne do uprawnień przysługujących mu wobec jego własnych wydziałów, oraz, jednocześnie, osoba ta wykonuje istotną część działalności organu, wraz ze sprawującym nad nią taką kontrolę organem lub organami”.

Zgodnie więc ze stanowiskiem Trybunału, zachodzący pomiędzy władzami lokalnymi a spółką komunalną szczególny stosunek, w przypadku którego można mówić o kontroli gminy nad spółką odpowiadającej swoim standardem kontroli sprawowanej nad własnymi wydziałami (np. nad wydziałem w ramach urzędu miasta) oraz stan, w którym spółka ta wykonuje istotną część działalności na rzecz gminy powierzającej realizację usługi publicznej, powinny być odczytywane jako przesłanki usprawiedliwiające odstępianie od stosowania przepisów w zakresie zamówień publicznych.

Z uwagi na charakterystykę przytoczonych przesłanek, utrudniającą stwierdzenie, czy w określonym stanie faktycznym doszło do ich wypełnienia, w latach następujących po wydaniu orzeczenia w sprawie Teckal sądy krajowe wielokrotnie zwracały się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi nakierowanymi na uszczegółowienie przedmiotowych przesłanek.

W tym kontekście przywołać należy istotne orzeczenie ETS w sprawie **C-26/03 Stadt Halle**<sup>481</sup>. Zostało ono wydane na gruncie stanu faktycznego, w ramach którego doszło do bezprzetargowego powierzenia przez miasto Halle zadania w zakresie przetwarzania odpadów spółce RPL Lochau, w której większościowe udziały posiadało miasto Halle, a mniejszościowe – spółka prywatna. W ramach pytania prejudycjalnego skierowanego do ETS, sąd niemiecki zmierzał do uzyskania precyzyjnego określenia, w jakich przypadkach można uznawać spółkę z udziałem gminnym za pozostającą w stosunku zależności do gminy

---

<sup>480</sup> Dz. U. L 199 z 9.8.1993, s. 1.

<sup>481</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle i RPL Recyclingpark Lochau GmbH przeciwko Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, Zb. Orz. 2005 I-00001.

macierzystej. W ramach zapytania zwrócono się o wydanie orzeczenia m.in. w zakresie następujących kwestii:

„– Czy wystarczy, że spółka z udziałem kapitału publicznego jest «zdominowana» przez instytucję zamawiającą, przykładowo w rozumieniu art. 1 punkt 2 i art.13 ust.1 dyrektywy 93/38 [...], w brzmieniu zmienionym aktem [dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 1994, C 241, str. 21 i Dz.U. 1995, L 1, str. 1)] oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 98/4/WE z 16 lutego 1998 r., zmieniającą dyrektywę 93/38 (Dz.U. L 101, str. 1)], aby uważać ją za zależną od służb instytucji zamawiającej pod względem organizacji i zakresu kontroli?

– Czy każda prawna możliwość wpływania przez wspólnika prawa prywatnego w spółce z udziałem kapitału publicznego na cele strategiczne kontrahenta i/lub na poszczególne decyzje podejmowane w ramach zarządzania przedsiębiorstwem wyklucza uznawanie przedsiębiorstwa za zależne od służb instytucji zamawiającej?”.

Odnosząc się do powyższych pytań, Trybunał wskazał, iż „władza publiczna, jaką jest instytucja zamawiająca, ma możliwość wypełniania ciężących 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. W takim przypadku nie powstaje kwestia umowy o charakterze odpłatnym zawieranej z jednostką odrębną od instytucji zamawiającej pod względem prawnym. Nie stosuje się zatem uregulowań wspólnotowych w zakresie zamówień publicznych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie jest wykluczone wystąpienie innych okoliczności, w których zaproszenie do składania ofert nie jest obowiązkowe, mimo że kontrahent jest jednostką odrębną od instytucji zamawiającej pod względem prawnym. Może tak być w przypadku, gdy władza publiczna, jaką jest instytucja zamawiająca, sprawuje nad daną jednostką odrębną kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami i gdy ta prowadzi swoją podstawową działalność na rzecz sprawującego nad nią kontrolę organu lub organów władzy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Teckal, pkt 50). Przypomnieć należy, że w wyżej wskazanym przypadku odrębna jednostka była w całości kontrolowana przez organy władzy publicznej. Jednakże udziały, nawet mniejszościowe, przedsiębiorstwa prywatnego w kapitale spółki, w której udziały należą również do danej instytucji zamawiającej wykluczają – G.S.] w każdym przypadku możliwość sprawowania przez instytucję zamawiającą kontroli analogicznej do tej, jaką sprawuje ona nad własnymi służbami. Należy przede wszystkim podkreślić, że związek pomiędzy organem władzy publicznej, jakim jest instytucja zamawiająca, i jej własnymi służbami określony jest względami i wymogami wykonywania zadań leżących w interesie publicznym. Udział w przedsiębiorstwie kapitału prywatnego podlega natomiast względom interesu prywatnego i dąży do osiągnięcia celów odmiennej natury. Po drugie, udzielenie

zamówienia publicznego przedsiębiorstwu o charakterze mieszanym z pominięciem zaproszenia do składania ofert stanowiłoby naruszenie wolnej i niezakłóconej konkurencji oraz zasady równości traktowania zainteresowanych, o których mowa w dyrektywie 92/50, w szczególności dlatego, że taka procedura wiązałaby się z przewagą przedsiębiorstwa prywatnego obecnego w kapitale tego przedsiębiorstwa w stosunku do jego konkurentów. W konsekwencji na drugie pytanie lit. a) i b) należy odpowiedzieć, że w przypadku gdy instytucja zamawiająca zamierza zawrzeć umowę o charakterze odpłatnym dotyczącą usług podlegających przedmiotowemu zakresowi stosowania dyrektywy 92/50 ze spółką odrębną od niej pod względem prawnym, w której kapitale ma udział wraz z jednym lub kilkoma przedsiębiorstwami prywatnymi, procedury udzielania zamówień publicznych określone w tej dyrektywie zawsze powinny być stosowane”.

Powyższym orzeczeniem uściślono, iż w stosunku do spółek gminnych, w których kapitałowo zaangażowane są podmioty prywatne wykluczona jest możliwość stosowania procedury *in-house*, jako że prowadziłoby to do naruszenia konkurencji.

Dalsze doprecyzowanie sposobu rozumienia przesłanki kontroli równoważnej z kontrolą nad własnymi wydziałami dokonane zostało w ramach orzeczenia wydanego w sprawie **C-458/03 Parking Brixen**<sup>482</sup>. Sprawa wynikła na tle sporu pomiędzy spółką Parking Brixen GmbH a Gemeinde Brixen i spółką Stadtwerke Brixen AG w przedmiocie przyznania tej ostatniej zarządu nad dwoma parkingami znajdującymi się na terytorium macierzystej gminy. W pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zwrócił się o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia:

„Przy założeniu, że mamy istotnie do czynienia z koncesją na świadczenie usług obejmującą zarządzanie lokalnymi usługami publicznymi, czy udzielenie zamówienia na zarządzanie płatnymi parkingami publicznymi, które – zgodnie z art. 44 ust. 6 lit. b) ustawy regionalnej nr 1 z dnia 4 stycznia 1993 r., zmienionego przez art. 10 ustawy regionalnej nr 10 z dnia 23 października 1998 r. oraz zgodnie z art. 88 ust. 6 lit. a) i b) jednolitego tekstu przepisów regulujących organizację gmin – może się odbyć bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu, pozostaje w zgodzie z prawem wspólnotowym, w tym w szczególności z zasadami swobodnego świadczenia usług, wolnej konkurencji i niedyskryminacji oraz z obowiązkiem równego traktowania i przejrzystości, które z nich wypływają, jak również z zasadą proporcjonalności, w przypadku gdy chodzi o spółkę akcyjną powstałą w trybie art. 115 dekretu nr 267/2000 wskutek przekształcenia przedsiębiorstwa specjalnego gminy, którego całość kapitału akcyjnego jest własnością tej gminy w chwili udzielenia zamówienia, lecz której zarząd posiada szerokie uprawnienia obejmujące całość czynności zwykłego zarządu do wysokości 5 milionów euro każda?”.

---

<sup>482</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 Parking Brixen GmbH przeciwko Gemeinde Brixen i Stadtwerke Brixen AG, Zb. Orz. 2005 I-08585.

W odpowiedzi na to pytanie, ETS sformułował następujące stanowisko:

„Należy w pierwszej kolejności zbadać, czy udzielający koncesji organ władzy publicznej sprawuje nad koncesjonariuszem kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje on nad własnymi służbami. Ocena ta musi brać pod uwagę całokształt przepisów prawnych i istotnych okoliczności. Z analizy sprawy musi wynikać, że sporny koncesjonariusz jest poddany kontroli, która umożliwi udzielającemu koncesji organowi władzy publicznej wywieranie wpływu na decyzje podejmowane przez owego koncesjonariusza. Musi tu chodzić o możliwość wywierania decydującego wpływu zarówno na cele strategiczne, jak i na ważne decyzje. Z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z art. 1 statutu specjalnego przedsiębiorstwa Stadtwerke Brixen przedsiębiorstwo to było podmiotem gminnym ze szczególnym zadaniem jednolitego i zintegrowanego świadczenia publicznych usług lokalnych. Choć przedsiębiorstwo dysponowało konieczną niezależnością, rada gminna ustalała ogólną linię postępowania, przydzielała środki finansowe, odpowiadała za pokrycie ewentualnych kosztów społecznych, analizowała rezultaty zarządzania i sprawowała nadzór strategiczny. Z drugiej strony, Stadtwerke Brixen AG została poddana prawom rynku, który sprawia, że kontrola gminy stała się niepewna. Świadczą o tym:

- a) przekształcenie specjalnego przedsiębiorstwa gminy Brixen – Stadtwerke Brixen – w spółkę akcyjną (Stadtwerke Brixen AG) oraz sam charakter tej formy spółki;
- b) rozszerzenie przedmiotu działalności spółki poprzez to, iż spółka rozpoczęła działalność w nowych ważnych sektorach, między innymi w sektorze przewozu osób i towarów oraz w sektorze informatycznym i telekomunikacyjnym. Należy stwierdzić, iż spółka nadal zachowała szeroki zakres działalności wykonywanej poprzednio przez przedsiębiorstwo specjalne, w szczególności doprowadzanie wody i oczyszczanie ścieków komunalnych, dostawę ogrzewania i energii, utylizację odpadów oraz budowę dróg;
- c) obowiązkowe otwarcie się spółki w krótkim czasie na kapitał zewnętrzny;
- d) rozszerzenie terytorialnego zasięgu działalności spółki na całe Włochy i zagranicę;
- e) znaczne uprawnienia władcze przyznane zarządowi, praktycznie bez żadnej kontroli gminy w zakresie zarządzania.

Jeśli chodzi konkretnie o uprawnienia przyznane zarządowi, z orzeczenia odsyłającego wynika, że statut spółki Stadtwerke Brixen AG, w tym w szczególności jego art. 18, przyznaje jej zarządowi bardzo szeroki zakres uprawnień w zakresie zarządzania tą spółką, albowiem dysponuje on uprawnieniem do podejmowania wszelkich czynności użytecznych lub niezbędnych dla realizacji celów spółki. Ponadto przewidziane w art. 18 uprawnienie do udzielania poręczenia na kwoty nieprzekraczające pięciu milionów euro oraz dokonywania innych czynności bez uprzedniej zgody walnego zgromadzenia wspólników wskazuje na to, że spółka ta posiada dużą autonomię w stosunku do swych akcjonariuszy. Orzeczenie odsyłające wskazuje również na fakt, że gmina Brixen ma prawo wyznaczania większości

członków zarządu spółki Stadtwerke Brixen AG. Mimo to sąd odsyłający podkreśla, że kontrola sprawowana nad Stadtwerke Brixen AG przez gminę sprowadza się w istocie do zakresu uprawnień, które prawo spółek przyznaje większości akcjonariuszy, co znacznie łagodzi stosunek zależności, który istniał pomiędzy gminą a specjalnym przedsiębiorstwem Stadtwerke Brixen, zwłaszcza w świetle szerokich uprawnień zarządu spółki Stadtwerke Brixen AG. W sytuacji gdy koncesjonariusz cieszy się dużym marginesem autonomii, która odznacza się takimi cechami, jak te, o których mowa w pkt 67–69 niniejszego wyroku, wykluczonym jest, aby udzielający koncesji organ władzy publicznej sprawował nad koncesjonariuszem kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje on nad własnymi służbami. W takich okolicznościach i bez potrzeby badania kwestii tego, czy koncesjonariusz wykonuje większą część swej działalności wspólnie z organem władzy publicznej udzielającym koncesji, należy stwierdzić, że udzielenie przez organ władzy publicznej koncesjonariuszowi koncesji na świadczenie usług publicznych nie może być uważane za działanie wewnętrzne tego organu władzy publicznej, do którego nie znajdują zastosowania reguły wspólnotowe”.

Cytowany wyrok przesądził o tym, iż dla spełnienia przesłanki odpowiedniego poziomu kontroli nad spółką gminną, samorząd powinien sprawować kontrolę o zakresie wykraczającym poza standardowe uprawnienia unormowane właściwym dla danego Państwa Członkowskiego prawem spółek handlowych.

Dalsze istotne wytyczne w zakresie charakterystyki prawnej zamówień *in-house* zawarte zostały w ramach orzeczenia wydanego w sprawie **C-340/04 Carbotermo SpA**<sup>483</sup>. Wyrok ten stanowił jedno z kluczowych orzeczeń z punktu widzenia sposobu interpretacji przesłanki wykonywania istotnej części działalności w ramach powierzonego zadania własnego. Wniosek do ETS o udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczył sporu pomiędzy przedsiębiorstwami Carbotermo SpA i Consorzio Alisei a gminą Busto Arsizio, dotyczącego udzielenia przedsiębiorstwu AGESP SpA zamówienia na dostawę paliw, a także na usługi polegające na konserwacji oraz dostosowaniu do wymogów technicznych i prawnych urządzeń grzewczych w budynkach należących do gminy.

Sąd krajowy zwrócił się do ETS z następującym zapytaniem:

„Czy przesłankę wykonywania przez przedsiębiorstwo, któremu bezpośrednio udzielono zamówienia publicznego, przeważającej części działalności na rzecz kontrolującej go jednostki samorządu terytorialnego, należy oceniać w świetle art. 13 dyrektywy 93/38 [...] i czy można uznać, że została ona spełniona w przypadku, w którym wymienione przedsiębiorstwo uzyskuje większość swoich przychodów od kontrolującej go jednostki

---

<sup>483</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 maja 2006 r. w sprawie C-340/04 Carbotermo SpA i Consorzio Alisei przeciwko Comune di Busto Arsizio i AGESP SpA, Zb. Orz. 2006 I-04137.

samorządu terytorialnego lub z tytułu działalności wykonywanej na obszarze właściwości tej jednostki?”

Należy dodać, iż w postępowaniu przed sądem włoskim podnoszono, iż nie zostały spełnione przesłanki pozwalające na uznanie, że w przedmiotowym przypadku dopuszczalne było bezprzetargowe powierzenie. Po pierwsze, gmina Busto Arsizio nie sprawowała w stosunku do AGESP żadnej kontroli, ponieważ gmina ta posiadała akcje AGESP jedynie za pośrednictwem spółki holdingowej, w której posiadała akcje obejmujące 99,98 % kapitału zakładowego. Ponadto wskazano, iż AGESP nie wykonywała swojej działalności w przeważającym zakresie na rzecz gminy Busto Arsizio, gdyż dzięki tej gminie osiągała znacznie poniżej 80 % swoich przychodów, który to próg wyznaczano *per analogiam* w stosunku do art. 13 Dyrektywy Rady 93/38/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji<sup>484</sup>. W myśl art. 13 ust. 1 lit. b Dyrektywy, obowiązek jej stosowania nie występował w stosunku do zamówień, które:

„są udzielane przez grupę utworzoną przez pewną liczbę zamawiających w celu prowadzenia odpowiedniej działalności w rozumieniu art. 2 ust. 2 jednemu z tych zamawiających lub przedsiębiorstwu powiązanemu z jednym z tych zamawiających, pod warunkiem, że nie mniej niż 80 procent przeciętnych przychodów tego przedsiębiorstwa pochodzących z usług wykonywanych na terenie Wspólnoty w okresie poprzedzających trzech lat pochodzi ze świadczenia takich usług przedsiębiorstwom powiązanym”.

AGESP wyjaśniła, iż ponad 28 % jej przychodów osiągniętych na obszarze gminy Busto Arsizio odnosiło się do usług świadczonych bezpośrednio na rzecz gminy oraz iż przychód osiągniany na obszarze tej gminy stanowił 65,59 % jej całkowitego przychodu.

Odnosząc się do pytania prejudycjalnego, Trybunał wyraził następujące stanowisko:

„Wymóg wykonywania przez daną osobę prawną działalności w przeważającym zakresie na rzecz kontrolującej ją jednostki lub jednostek samorządu terytorialnego ma w szczególności na celu zapewnienie, aby dyrektywa 93/36 [w sprawie zamówień publicznych] znajdowała zastosowanie również w przypadku, gdy przedsiębiorstwo kontrolowane przez jedną lub więcej jednostek działa aktywnie na rynku, a tym samym może znaleźć się w stosunku konkurencji z innymi przedsiębiorstwami. W istocie, przedsiębiorstwo nie musi być pozbawione swobody działania przez sam fakt, że kontrolująca go jednostka samorządu terytorialnego sprawuje nadzór nad decyzjami go dotyczącymi, jeśli przedsiębiorstwo to może jeszcze wykonywać znaczną część swojej działalności gospodarczej na rzecz innych podmiotów. Konieczne jest ponadto, aby usługi tego przedsiębiorstwa świadczone były

---

<sup>484</sup> Dz. U. L 199 z 9.8.1993, s. 84.



przede wszystkim dla kontrolującej go jednostki samorządu terytorialnego. W tych granicach wydaje się uzasadnionym, aby przedsiębiorstwo to nie było objęte ograniczeniami dyrektywy 93/36, które podyktowane są troską o zachowanie konkurencji, co w tym przypadku nie ma racji bytu. Przy zastosowaniu tych zasad można uznać, że przedsiębiorstwo wykonuje swoją działalność w przeważającym zakresie na rzecz kontrolującej go jednostki w rozumieniu ww. wyroku w sprawie Teckal tylko jeżeli działalność tego przedsiębiorstwa poświęcona jest głównie tej jednostce, a ewentualna pozostała działalność ma charakter marginalny. Dla dokonania oceny, czy tak jest w niniejszym przypadku, sąd właściwy musi wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, mające zarówno charakter jakościowy, jak i ilościowy. Jeśli chodzi o kwestię, czy w tym kontekście należy uwzględnić tylko przychód uzyskany od kontrolującej jednostki samorządu terytorialnego, czy też przychód uzyskany z tytułu działalności wykonywanej na obszarze jej właściwości, to należy uznać, że decydujący charakter ma przychód uzyskany przez przedsiębiorstwo dzięki decyzjom jednostki kontrolującej o udzieleniu mu zamówień, obejmujący przychód uzyskany od beneficjentów usług w wykonaniu tych decyzji. W istocie, uwzględnić należy wszelką działalność przedsiębiorstwa, któremu instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia wykonywaną przez to przedsiębiorstwo w ramach zamówienia i to niezależnie, czy na rzecz samej instytucji zamawiającej, czy na rzecz beneficjentów usług. Nie ma znaczenia, kto płaci wynagrodzenie temu przedsiębiorstwu – jednostka samorządu terytorialnego sprawująca kontrolę, czy też osoby trzecie będące beneficjentami usług świadczonych na podstawie koncesji lub innych stosunków prawnych nawiązanych przez tę jednostkę. Również bez znaczenia jest, na jakim obszarze usługi te są świadczone”.

Jak wynika z dalszej części cytowanego orzeczenia, ETS w sposób jednoznaczny wykluczył konieczność stosowania progu 80 % przychodów – przywołanego w art. 13 Dyrektywy 93/38 – dla stwierdzenia, iż dana spółka gminna realizuje istotną część swojej działalności w związku z realizacją zadania powierzonego jej na bazie zamówienia *in-house*. Zgodnie z przytaczanym wyrokiem:

„Artykuł 13 dyrektywy 93/38 obejmuje podmioty, w szczególności wspólne przedsiębiorstwa i przedsiębiorstwa, których roczne sprawozdania finansowe są skonsolidowane, których sposób funkcjonowania różni się od sposobu funkcjonowania instytucji zamawiających objętych zakresem dyrektywy 93/36. Ponadto powołany przepis zawiera procedurę notyfikacji Komisji, której nie można przenieść na grunt dyrektywy 93/36 z powodu braku podstawy prawnej. Ponieważ wyjątki należy interpretować w sposób ścisły, nie można rozszerzać stosowania art. 13 dyrektywy 93/38 na dziedzinę objętą zakresem zastosowania dyrektywy 93/96. Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w fakcie, że w czasie reformy dyrektyw dotyczących zamówień publicznych w 2004 r., prawodawca wspólnotowy, zachowując wspomniany wyjątek w art. 23 dyrektywy 2004/12/WE Parlamentu

Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. U. L 134, str. 1), zdecydował się na niewprowadzenie analogicznego wyjątku do dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. L 134, str. 114), która zastąpiła dyrektywę 93/36. W związku z powyższym, na pierwszą część drugiego pytania należy odpowiedzieć, że związanej z niestosowaniem dyrektywy 93/96 przesłanki wykonywania przez przedsiębiorstwo, któremu bezpośrednio udzielono zamówienia publicznego, działalności w przeważającym zakresie na rzecz kontrolującej go jednostki samorządu terytorialnego, nie należy oceniać w świetle art. 13 dyrektywy 93/38”.

Zaprezentowana w ramach powyższego orzeczenia metoda interpretacji przesłanki wykonywania przez spółkę gminną istotnej części działalności na rzecz gminy powierzającej zadanie publiczne świadczyła o elastycznym podejściu ETS do zagadnienia zamówień *in-house*, skutkującym brakiem wyznaczania formalistycznych i oderwanych od specyfiki danego przypadku barier w zakresie ich stosowania.

Podejście to znalazło także wyraz w orzeczeniu zapadłym w sprawie **C-573/07 Sea Srl**<sup>485</sup>. Zostało ono wydane w kontekście sporu pomiędzy Sea Srl a gminą Ponte Nossa w przedmiocie udzielenia przez tę ostatnią zamówienia na usługi zbiórki, transportu i unieszkodliwiania odpadów miejskich spółce Servizi Tecnologici Comuni – Se.T.Co. SpA. Jako najistotniejsze elementy uzasadnienia wyroku, należy wskazać następujące stwierdzenia:

„Co się tyczy kwestii, czy dana spółka ma cel rynkowy narażający na szwank kontrolę będących jej akcjonariuszami jednostek samorządowych, należy zbadać zakres geograficzny i materialny działalności tej spółki oraz jej możliwości nawiązywania stosunków z przedsiębiorstwami z sektora prywatnego. Artykuł 3 statutu Setco, zatytułowany «Przedmiot działalności», stanowi że Setco zarządza lokalnymi usługami publicznymi, dotyczącymi wyłącznie jednostek samorządu terytorialnego powierzających te usługi. Ponadto art. 8a ust. 2 tego statutu stanowi, że Setco wykonuje usługi na zasadzie wyłączności na rzecz wspólników powierzających wykonanie zamówienia i w granicach obszaru podlegającego kompetencji tych wspólników. Przepisy te wskazują po pierwsze, że geograficzny zakres działalności spółki, której dotyczy postępowanie przed sądem krajowym nie wykracza poza obszar gmin będących jej akcjonariuszami, a po drugie że przedmiotem działalności tej spółki jest zarządzanie usługami publicznymi wyłącznie na rzecz tych gmin. Jednakże art. 3 ust. 3 rzeczonego statutu stanowi, że Setco może również wykonywać usługi na rzecz osób prywatnych, gdy nie jest to sprzeczne z celami spółki lub przyczynia się do ich

---

<sup>485</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-573/07 Sea Srl przeciwko Comune di Ponte Nossa, Zb. Orz. 2009 I-08127.

lepszego realizacji. Podczas rozprawy spółka Setco stwierdziła, że uprawnienia tej spółki do negocjowania z przedsiębiorstwami z sektora prywatnego są instrumentem niezbędnym do pełnienia jej zadania w zakresie służby publicznej. Tytułem przykładu wskazała ona sortowanie selektywne odpadów, które może wymagać odsprzedania pewnych kategorii odzyskanych materiałów wyspecjalizowanym jednostkom w celu ich recyklingu. Zdaniem spółki Setco, są to działania akcesoryjne w odniesieniu do zbiórki odpadów, a nie działania całkowicie oderwane od głównej działalności. Należy stwierdzić, że jeśli uprawnienia przyznane spółce, której udzielono zamówienia rozpatrywanego w postępowaniu przed sądem krajowym, w zakresie świadczenia usług przedsiębiorcom prywatnym jest tylko akcesoryjne w stosunku do jej działalności głównej, czego weryfikacja należy do sądu krajowego, to istnienie tego uprawnienia nie stanowi przeszkody, by celem głównym tej spółki było zarządzanie usługami publicznymi. Zatem, istnienie takiego uprawnienia nie wystarcza, by uznać, że rzeczona spółka ma cel rynkowy, który naraża na szwank kontrolę będących jej współnikami samorządów. Wniosek ten jest potwierdzony przez okoliczność, że druga przesłanka wskazana w pkt 50 ww. wyroku w sprawie Teckal, w świetle której spółka, której udzielono zamówienia musi wykonywać zasadniczą część swej działalności z będącymi jej właścicielami samorządami, pozwala by spółka ta wykonywała działalność o charakterze marginalnym z podmiotami innymi aniżeli samorządy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Carbotermo i Consorzio Alisei, pkt 63). Przesłanka ta byłaby bezcelowa gdyby pierwszą przesłankę wskazaną w pkt 50 ww. wyroku w sprawie Teckal należało interpretować jako zabraniającą wszelkiej działalności akcesoryjnej, w tym wykonywanej z sektorem prywatnym. Co się tyczy mechanizmów kontroli przewidzianych w statucie Setco, z akt sprawy wynika, że poprzez zmiany dokonane w statucie w dniu 23 grudnia 2006 r., wspólnicy zamierzali narzucić walnemu zgromadzeniu i zarządowi, przewidzianym we włoskim prawie spółek, struktury decyzyjne, których nie przewidziano wyraźnie w tym porządku prawnym, a mające zapewnić analogiczną kontrolę nad Setco do kontroli sprawowanej nad jej własnymi służbami. Chodzi w szczególności o zapewnienie wzmocnionej kontroli poprzez po pierwsze połączony komitet a po drugie komitet techniczny dla każdego działu odpowiedzialnego za różne działalności spółki Setco. Jak wynika z art. 8b i 8c rzeczonego statutu, połączony komitet i komitety techniczne składają się z przedstawicieli będących współnikami samorządów. Każdy z tych samorządów ma jeden głos w ramach tych komitetów, niezależnie od wielkości samorządu czy posiadanych przezeń akcji. Ponadto art. 8a-8c statutu Setco przyznaje połączonemu komitetowi i komitetom technicznym szerokie uprawnienia kontrolne i decyzyjne. Równocześnie art. 14 statutu Setco ogranicza uprawnienia walnego zgromadzenia zobowiązujące je do uwzględnienia wytycznych i ewentualnych instrukcji wydanych przez rzeczony komitety oraz wymagając pozytywnej opinii połączonego komitetu przed wydaniem zgody przez walne zgromadzenie na wykonanie pewnych czynności przez zarządzających spółką. Także art. 16 statutu Setco ogranicza autonomię decyzyjną zarządu

zobowiązując go do poszanowania uprawnień zastrzeżonych rzeczonym komitetom i podporządkowując jego decyzje wytycznym przez nie wydanym”.

Powyższe orzeczenie raz jeszcze potwierdziło dopuszczalność dysponowania przez przedsiębiorstwo gminne zakresem pewnej swobody w kwestii przedmiotu działalności spółki (co nie wyłączało konieczności pozostawiania działalności „komercyjnej” na rzecz podmiotów zewnętrznych w określonym związku z realizacją usługi publicznej). W wyroku tym podtrzymano również linię orzeczniczą wskazującą na konieczność formułowania standardów kontroli nad przedsiębiorstwem gminnym przewyższających typowe uprawnienia wynikające z faktu dysponowania prawami udziałowymi w spółce prawa handlowego.

Jako istotny z punktu widzenia interpretacji przesłanki kontroli nad spółką gminną należy wskazać również wyrok Trybunału w sprawie **C-324/07 Coditel Brabant**<sup>486</sup>. Kanwą do wydania tego orzeczenia były pytania prejudycjalne zadane w ramach toczącej się przed belgijską Conseil d'État sprawy zainicjowanej wnioskiem prywatnego operatora sieci telewizji kablowej, Coditel Brabant, o stwierdzenie nieważności decyzji, na mocy której gmina Uccle stała się członkiem spółdzielni międzygminnej Brutélé, realizującej zadania zarządzania siecią telewizyjną na rzecz zrzeszonych w niej gmin. W wyniku przystąpienia gminy Uccle do przedmiotowej spółdzielni, zadania zarządzania gminną siecią telewizyjną realizowane dotychczas przez Coditel Brabant nieprzerwanie w okresie 30-letnim (od 1969 r. do 1999 r.) zostały w całości przejęte przez wskazaną jednostkę międzygminną, bez przeprowadzania postępowania przetargowego. Jako że – z uwagi na specyfikę organizacyjną przedmiotowej spółdzielni – przedsiębiorca prywatny kwestionował fakt zaistnienia przesłanek umożliwiających bezprzetargowe powierzenie zadań, w toku prowadzonej sprawy Conseil d'État zwróciła się do Trybunału z trzema pytaniami prejudycjalnymi. Wśród nich należy skoncentrować się na ostatnim z nich, o wskazanej poniżej treści:

„Czy (...) wpływ i (...) kontrola, aby zostać uznanymi za podobne, muszą być wykonywane indywidualnie przez każdego członka [*spółdzielni międzygminnej – G.S.*], czy wystarczy, że będą one wykonywane przez większość członków?”.

W odpowiedzi na postawione pytanie, Trybunał wskazał co następuje:

„Z jednej strony należy przypomnieć, że w świetle orzecznictwa Trybunału, gdy koncesjonariusz jest własnością większej liczby organów publicznych, przesłanka związana z zasadniczą częścią działalności tego koncesjonariusza może zostać spełniona z uwzględnieniem działalności, którą ten koncesjonariusz wykonuje wraz ze wszystkimi organami publicznymi (zob. podobnie ww. wyroki w sprawie Carbotermo i Consorzio Alisei, pkt 70 i 71 i Asemfo, pkt 62). Stwierdzenie, że przesłanka związana z kontrolą sprawowaną

---

<sup>486</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2008 r. w sprawie C-324/07 Coditel Brabant SA przeciwko Commune d'Uccle i Région de Bruxelles-Capitale, Zb. Orz. 2008 I-08457.

przez organy publiczne może być też spełniona przez uwzględnienie kontroli sprawowanej łącznie nad koncesjonariuszem przez będące jego właścicielami organy publiczne, jest spójne z rozumowaniem leżącym u podstaw tego orzecznictwa. Orzecznictwo wymaga, by kontrola sprawowana nad koncesjonariuszem przez instytucję zamawiającą była analogiczna do kontroli sprawowanej przez tę instytucję nad jej własnymi służbami, a nie by była identyczna z nią we wszystkich aspektach (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Parking Brixen, pkt 62). Istotne jest, by kontrola nad koncesjonariuszem była skuteczna, lecz nie jest niezbędne, by była indywidualna. Z drugiej strony, w przypadku, gdy szereg organów publicznych dokonuje wyboru wykonania ich misji świadczenia usług publicznych przy pomocy wspólnego koncesjonariusza, jest zazwyczaj wykluczone, by jeden z tych organów, o ile nie posiada większościowego udziału w przedsiębiorstwie koncesjonariusza, sam wykonywał decydującą kontrolę nad decyzjami tego ostatniego. Wymóg, by kontrola sprawowana przez organ publiczny w podobnym przypadku była indywidualna, prowadziłby do konieczności przeprowadzenia postępowania przetargowego w większości przypadków, w których organy publiczne zamierzają przystąpić do grupy składającej się z innych organów publicznych, takiej jak spółdzielnia międzygminna. Rezultat taki nie byłby zgodny z systemem przepisów wspólnotowych w zakresie zamówień publicznych i koncesji. Uznano bowiem, że władza publiczna ma możliwość wypełniania ciężących 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 (ww. wyrok w sprawie Stadt Halle i RPL Lochau, pkt 48). Ta możliwość zastosowania własnych środków przez organy publiczne w celu realizacji ich misji świadczenia usług publicznych może być wykonywana we współpracy z innymi organami publicznymi (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Asemfo, pkt 65). Należy zatem przyznać, że w przypadku gdy szereg organów publicznych jest właścicielami koncesjonariusza, któremu powierzają realizację ich misji świadczenia usług publicznych, kontrola sprawowana przez te organy publiczne nad koncesjonariuszem może być sprawowana przez nie łącznie. Jako że chodzi o organ kolegialny, procedura stosowana przy podejmowaniu decyzji, w szczególności podejmowanie decyzji większością głosów, nie ma znaczenia”.

Treść przedmiotowego orzeczenia doprowadziła do wyeliminowania wątpliwości co do dopuszczalności udzielania zamówień *in-house* podmiotom międzygminnym. Stanowisko Trybunału w tej kwestii było o tyle istotne, iż zrównywało ono zakres swobody organizatorskiej mniejszych wspólnot samorządowych (powszechnie wykorzystujących formułę współpracy międzygminnej, bazującej na powoływaniu wspólnych przedsiębiorstw – na potrzeby osiągnięcia wymaganej skali prowadzonej przez nie działalności i w celu osiągnięcia progu rentowności realizowanych za ich pośrednictwem inwestycji) z „dużymi” samorządami (będącymi częstokroć wyłącznymi udziałowcami lub akcjonariuszami posiadanych spółek prawa handlowego).

Niezależnie od wskazanych powyżej uwarunkowań w zakresie udzielania zamówień *in-house*, określanych przez orzecznictwo europejskie, w judykaturze krajowej upowszechniał się równocześnie pogląd o dopuszczalności systemowego wyłączenia pewnego zakresu usług w ramach gospodarki komunalnej spod rygorów procedur konkurencyjnego wyboru wykonawców. Jego źródłem była treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2005 r., sygn. II GSK 105/05<sup>487</sup>. Podłoże sprawy zakończonej wydaniem przedmiotowego orzeczenia stanowiła decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kwestionująca dopuszczalność zawarcia przez Miasto Luboń umowy w trybie z wolnej ręki z gminną spółką transportową, obejmującej świadczenie obsługi komunikacji miejskiej. Z uwagi na oddalenie skargi dotyczącej przedmiotowej decyzji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>488</sup>, sprawa poddana została ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który sformułował przełomową koncepcję w przedmiocie relacji przepisów regulujących procedurę udzielania zamówień publicznych w stosunku do regulacji ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z przedmiotowym orzeczeniem:

„W zaskarżonym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że do wykonywania przez gminę jej zadań z zakresu gospodarki komunalnej, za pośrednictwem utworzonej w tym celu własnej spółki prawa handlowego, mają zastosowanie przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Argumentował, że przepisy tej ustawy, a w szczególności jej art. 6, nie przewidują wyłączenia stosowania tej ustawy do udzielania zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego własnym spółkom komunalnym. Sąd jednak nie ustalił, czy w rozpatrywanej sprawie można w ogóle mówić o zamówieniu publicznym w sensie przedmiotowym. A zatem czy wnioskodawcy rzeczywiście chodziło o zawarcie umowy ze spółką "T.", należąca do Miasta L., o świadczenie usług komunalnych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Powyższy brak w ustaleniach stanu faktycznego nie pozostał bez wpływu na wynik sprawy. Przepis art. 9 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Formy prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (art. 9 ust. 3). Zadaniami użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy samorządowej są zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 ustawy). Do tych zadań użyteczności publicznej należy świadczenie usług w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Według art. 2 wcześniej powołanej ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. gospodarka komunalna może być

---

<sup>487</sup> Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., sygn. II GSK 105/05, LEX nr 180740.

<sup>488</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 października 2004 r., sygn. II SA 1921/03, LEX nr 159886.

prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą też powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych - z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub, odpowiednio, przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Jak widać, przytoczone przepisy ustawy o samorządzie gminnym i przepisy ustawy o gospodarce komunalnej są ze sobą ściśle powiązane. Wynika z nich, że w zakresie wykonywania zadań użyteczności publicznej gmina może przyjąć dwa różne rozwiązania organizacyjne: 1) wykonywać te zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej), lub 2) za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W tym drugim wypadku czyni to na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z nimi umów o wykonywanie zadań (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). W świetle omawianych przepisów umowa jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań użyteczności publicznej podmiotom innym niż jednostki organizacyjne utworzone przez gminę (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie - przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną - siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań bowiem jest sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. Przepisy art. 2 i 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej dotyczą niewątpliwie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie orzekającym, dwóch różnych sytuacji, zasygnalizowanych w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z podmiotem od gminy niezależnym organizacyjnie i gospodarczo, jego zaangażowanie w wykonywanie gminnych zadań użyteczności publicznej odbywa się na zasadach ogólnych, a więc z wykorzystaniem umowy. (...) Ustawa o zamówieniach publicznych zatem nie ma zastosowania, jeżeli wykonywanie przez jeden podmiot na rzecz drugiego usług, dostaw lub robót budowlanych, czyli świadczeń, które mogą być przedmiotem zamówienia publicznego, stanowi realizację zobowiązania wynikającego z innego tytułu prawnego niż umowa. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska zajętego przez Sąd I instancji, że w treści art. 6 tej ustawy mieści się uzasadnienie dla niewyłączenia spod jej działania przypadku, z którym mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. Sąd bowiem stwierdził, że powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonywania jej zadań własnych w zakresie

użyteczności publicznej utworzonej w tym celu jednostce organizacyjnej nie zostało objęte wyłączeniami określonymi w art. 6 ustawy o zamówieniach publicznych. Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe uregulowane wyczerpująco w art. 6 omawianej ustawy obejmują udzielanie zamówień w rozumieniu wyżej przedstawionym, czyli zlecenie wykonania pewnych usług lub robót na ogólnych zasadach obrotu gospodarczego, a więc na podstawie umów. W przepisie tym nie mieszczą się w ogóle przypadki, w których mamy do czynienia z inną niż umowa podstawą prawną wykonywania takiej działalności, w szczególności przypadki, w których jednostka organizacyjna gminy wykonuje zadania użyteczności publicznej na podstawie aktu powołującego ją do życia i określającego cele jej działania. W stosunkach zachodzących pomiędzy gminą a utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy, jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę. Konkludując, ustawa o zamówieniach publicznych nie ma zastosowania do przypadków powierzenia przez gminę utworzonej przez nią jednostce organizacyjnej wykonywania zadań użyteczności publicznej drogą aktu kreującego tę jednostkę organizacyjną (...).”

Powyższa daleko idąca interpretacja znaczenia normy art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiła przedmiot szerokiego zainteresowania doktryny. Zgodnie ze stanowiskiem R. Szostaka<sup>489</sup>, wyrażona przez NSA koncepcja dopuszczalności bezumownego powierzenia spółkom gminnym realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej nie tłumaczyła, w oparciu o jaką podstawę prawną powinno w takim przypadku następować wyposażenie spółki w środki finansowe na potrzeby realizacji powierzonych usług. Aprobata stanowiska NSA wyraził natomiast Z. Czarnik<sup>490</sup>, argumentując, iż przedmiotowy wyrok sankcjonował powszechnie akceptowaną praktykę w zakresie bezumownej realizacji usług publicznych przez spółki gminne. Krytycznie do koncepcji zaprezentowanej przez NSA odnosił się z kolei M. Szydło<sup>491</sup>, wskazując, iż w uzasadnieniu analizowanego orzeczenia bezpodstawnie przyjęto, iż umowy o zamówienie publiczne mogą być zawierane wyłącznie z „organizacyjnie i gospodarczo niepowiązanymi z gminą podmiotami”, podczas gdy brak przeszkód, by stroną tego typu umowy była również spółka gminna.

Zarysowany powyżej nurt orzeczniczy, obserwowany zarówno na gruncie krajowym, jak i europejskim, stanowił kluczowy argument dla środowiska przedsiębiorców prywatnych funkcjonujących na rynku odbioru odpadów komunalnych, przemawiający za potrzebą wdrożenia w ramach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stosownych reguł

---

<sup>489</sup> R. Szostak, Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, Samorząd Terytorialny 2006, nr 1-2, s. 139-145.

<sup>490</sup> Z. Czarnik, Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, Samorząd Terytorialny 2006, nr 5, s. 74-80.

<sup>491</sup> M. Szydło, Zlecenie przez jednostki samorządu terytorialnego tworzonym przez siebie spółkom kapitałowym zadań publicznych, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 9, s. 105.



zabezpieczających przedmiotowy sektor przed dominacją podmiotów gospodarczych pozostających we własności samorządów gminnych.

Jak wskazano powyżej, przyjętą przez ustawodawcę metodą stabilizowania kształtu rynku odbioru odpadów komunalnych było ujęcie w ramach ustawy regulacji zawartych w art. 6d ust. 1, art. 6e oraz art. 9z ust. 4 ustawy, stanowiących o obowiązku przetargowym w zakresie organizacji usługi odbioru odpadów przez gminę.

Zakres tegoż obowiązku stanowił przedmiot gorącego sporu doktrynalnego. Wynikało to z zestawienia treści przywołanego powyżej art. 6e z normą zawartą w ramach art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy. Z jednej bowiem strony, art. 6e definitywnie wyłączał możliwość zastosowania zamówienia *in-house* na rzecz spółek gminnych, z drugiej zaś art. 3 ust. 2 pkt 1 wskazywał na dopuszczalność tworzenia przez gminę stosownych jednostek organizacyjnych zapewniających wykonanie prac w zakresie utrzymania czystości i porządku.

W tym kontekście, należy odnieść się do kwestii sposobu rozumienia pojęcia jednostki organizacyjnej gminy. Podstawową regulacją prawną odnoszącą się do tego pojęcia jest art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”. Na gruncie tego przepisu sformułowano stanowisko, iż jednostka organizacyjna gminy stanowi pojemną kategorię pojęciową, odwołującą się do wszelkich form organizacyjnych, poprzez które może działać samorząd gminny. Jak wskazuje B. Dolnicki<sup>492</sup>, „jednostki organizacyjne tworzy, likwiduje, reorganizuje oraz wyposaża w majątek rada gminy w drodze stosownej uchwały, podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. Jednostki takie mogą być wyposażone w osobowość prawną (np. fundacja, kapitałowa spółka prawa handlowego) lub też osobowości prawnej nie posiadać (np. jednostka budżetowa)”. Tożsame stanowisko prezentują G. Jyż, Z. Pławecki oraz A. Szewc<sup>493</sup>. Autorzy ci wskazują jednak na pojawiające się spory doktrynalne w tym względzie:

„Warto zauważyć jednak wątpliwości i kontrowersje, jakie wiążą się z pojęciem «jednostka organizacyjna gminy». Semantycznie rzecz ujmując, za jednostkę taką należałoby uważać każdą strukturę organizacyjną utworzoną przez gminę lub do niej przynależną, niezależnie od statusu prawnego takiej jednostki (a ściślej - od tego, czy ma ona osobowość prawną, czy jest jej pozbawiona), jak również od jej statusu własnościowego. «Jednostkami organizacyjnymi gminy» - piszą M. Bator i J. Dźiedzic (Obowiązek...) - «są (...) takie jednostki, które mogą być przez gminę tworzone, likwidowane, przekształcane (z pewnymi wyjątkami, kiedy to

---

<sup>492</sup> B. Dolnicki (red.), M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, wyd. el.

<sup>493</sup> G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, wyd. el.

gminne jednostki organizacyjne gminy tworzone są z mocy prawa). Istotną cechą jednostki organizacyjnej gminy jest też to, że gmina (jej organy) ma bezpośredni wpływ na powoływanie osób zarządzających oraz sprawuje kompetencje nadzorcze wobec jednostki». Tymczasem gdy chodzi o status prawny, obserwujemy w przepisach niekonsekwentne używanie tego pojęcia w szerszym lub węższym znaczeniu. W szerszym obejmuje się nim zarówno gminne osoby prawne (z wyłączeniem jedynie gminy, jako takiej), w węższym tylko jednostki nieposiadające osobowości prawnej (jednostki i zakłady budżetowe gminy). Tymczasem sprawa nie jest bagatelna, od przyjęcia bowiem takiego lub innego rozumienia tej nazwy zależy wiele rzeczy, np. zakres kontrolnych kompetencji komisji rewizyjnej (...)

Swoiste rozwiązanie w kwestii statusu gminnych jednostek organizacyjnych przyjęto na gruncie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odnoszących się do kwestii uzyskiwania uprawnień umożliwiających świadczenie określonych usług. Sprowadza się ono do traktowania tychże jednostek jako jednej z dwóch kategorii podmiotów mogących prowadzić działalność w zakresie usług utrzymania czystości (w tym obejmujących usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości). Drugą wskazaną w ustawie kategorią tego rodzaju podmiotów są przedsiębiorcy. Według nieobowiązującego już brzmienia art. 7 ust. 1, 2 oraz 5 ustawy, nadanego ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw:

„1. Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:

- 1) zbierania i transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 2) opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- 3) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- 4) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części

– wymagane jest uzyskanie **zezwolenia**.

2. Zezwolenie może być wydane na wniosek **przedsiębiorcy**, który posiada środki techniczne odpowiednie do zakresu działalności, o której mowa w ust. 1.

5. **Gminne jednostki organizacyjne** prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust. 1, na zasadach określonych w ustawie **nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń**, o których mowa w ust. 1, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. **Gminną jednostką organizacyjną w rozumieniu przepisu jest także spółka prawa handlowego, w której gmina posiada przeważające udziały**”.

Powyższa regulacja zmodyfikowana została ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, na mocy której usunięto zdanie drugie art. 7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Otworzyło to pole do rozważań, czy poprzez przedmiotową nowelizację ustawodawca definitywnie przesądził o wyłączeniu spółek gminnych z zakresu pojęciowego gminnych jednostek organizacyjnych (skutkującego alokacją tych podmiotów w kategorii „przedsiębiorców”), czy też dokonana zmiana miała wyłącznie na celu eliminację dostrzeżonego *superfluum* ustawowego. Za pierwszym z tym poglądów opowiedział się W. Radecki<sup>494</sup>, przyjmując, iż w wyniku dokonanej nowelizacji spółki gminne zostały obciążone obowiązkiem uzyskiwania stosownych zezwoleń wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy. Konsekwencją tego stanowiska było uznanie przez wskazanego autora, iż gminne jednostki organizacyjne powinny być rozumiane jako jednostki nie posiadające osobowości prawnej (w praktyce – jednostki budżetowe lub samorządowe zakłady budżetowe).

Jednocześnie, autor ten – na co wskazuje B. Rakoczy<sup>495</sup> – odróżnia kategorię „gminnych jednostek organizacyjnych” w rozumieniu art. 7 ust. 5 od wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy „odpowiednich jednostek organizacyjnych”. Komentując drugą z przywołanych norm prawnych odwołuje się on bowiem do szeregu form organizacyjnych wskazanych w ustawie o gospodarce komunalnej, w tym do spółek prawa handlowego<sup>496</sup>. Ten sposób interpretowania statusu jednostek organizacyjnych na gruncie ustawy – sprowadzający się do dwoistego rozumienia ich charakteru prawnego, obejmującego, w zależności od kontekstu, zarówno jednostki nie posiadające osobowości prawnej, jak i osoby prawne lub tylko pierwszą ze wskazanych form – został zaaprobowany przez B. Rakoczego<sup>497</sup>.

Na dodatkowe trudności interpretacyjne w powyższym względzie uwagę zwrócił M. Górski<sup>498</sup>. Wskazał on bowiem, iż w związku z dokonaną na mocy noweli z 1 lipca 2011 r. zmianą charakteru prawnego działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, pierwotnie objętej wymogiem uzyskania zezwolenia, a obecnie stanowiącej działalność regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>499</sup>, pojawiły się wątpliwości co do sposobu rozumienia pojęcia gminnych jednostek organizacyjnych. W ramach Rozdziału 4a – Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, ustawodawca posługuje się pojęciem „podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości”, zaliczając do tej kategorii przedsiębiorców oraz gminne jednostki

---

<sup>494</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 262.

<sup>495</sup> B. Rakoczy, *Utrzymanie...*, s. 184.

<sup>496</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 105-106.

<sup>497</sup> B. Rakoczy, *Utrzymanie...*, s. 189.

<sup>498</sup> M. Górski, *Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy, Przegląd Komunalny 2011, nr 10, wyd. el.*

<sup>499</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.

organizacyjne. W przepisach tego rozdziału brak analogicznego do art. 7 ust. 5 zapisu wyłączającego konieczność uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej przez gminne jednostki organizacyjne. Wniosek o istnieniu takiego wyłączenia można jednakże wyciągać z treści art. 9c ust. 1 ustawy, stanowiącego, iż „przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości”. Rozpatrując definicję przedsiębiorcy zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, M. Górski wnioskuje, iż do kategorii tej należy zaliczyć spółki gminne, natomiast nie są przedsiębiorcami gminne jednostki i zakłady budżetowe, w wyniku czego nie są one zobowiązane do uzyskiwania wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Autor ten, analizując rolę gminnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, postawił szczególnie istotne dla ówczesnej praktyki pytanie (pojawiające się także już na etapie procedowania nowelizacji z 1 lipca 2011 r.<sup>500</sup>) o stosunek art. 6d ust. 1, kreującego obowiązek przetargowy w zakresie usługi odbierania odpadów, do art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy, wskazującego na dopuszczalność tworzenia „odpowiednich jednostek organizacyjnych” na potrzeby „zapewnienia wykonania prac w zakresie utrzymania czystości i porządku”. Jak wskazał on, z uwagi na brak wyraźnego wyłączenia takiego rozwiązania, nadane wspomnianą nowelą brzmienie art. 6d ust. 1 należało interpretować jako obowiązek przeprowadzenia konkurencyjnego postępowania przetargowego powstający w przypadku zamiaru powierzenia realizacji analizowanej usługi podmiotowi zewnętrznemu względem gminy (do których zaliczają się również spółki gminne, z uwagi na posiadanie odrębnej od gminy osobowości prawnej). W przypadku zaś zamiaru realizacji usług odbierania odpadów własnymi siłami (tj. za pośrednictwem pozostających w obrębie osobowości prawnej gminy jednostek lub zakładów budżetowych) obowiązek ten – w ujęciu M. Górskiego – nie powstawał.

Rozumienie to było w sposób wyraźny negowane przez Ministerstwo Środowiska, według stanowiska którego, obowiązek przetargowy nie był limitowany żadnymi okolicznościami prawnymi, z wyjątkiem przypadku określonego w art. 6f ust. 2 ustawy<sup>501</sup>. Według interpretacji<sup>502</sup> Ministerstwa:

---

<sup>500</sup> M. Kubicz, Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rewolucja tak – byle z głową, Przegląd Komunalny 2011, nr 2, s. 78-79.

<sup>501</sup> W myśl pierwotnego brzmienia art. 6f ust. 2, ustanowionego nowelą z dnia 1 lipca 2011 r., „w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych”.

<sup>502</sup> Dokument dostępny pod adresem:

[https://www.mos.gov.pl/g2/big/2011\\_10/562c3ac2736235d71a871901824d6141.pdf](https://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_10/562c3ac2736235d71a871901824d6141.pdf)

„Celem ustawodawcy wyrażonym w art. 6d ust. 1 ustawy 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) było zobowiązanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta do wybrania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w drodze przetargu. Ustawa nie dopuszcza innego sposobu wyboru podmiotu świadczącego te usługi.

Ponadto art. 6f ust. 2 precyzuje przypadek, w jakim gmina może zlecić odbieranie odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki. Jedynym takim przypadkiem jest rozwiązanie umowy na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotem wyłonionym w drodze przetargu i konieczność zapewnienia świadczenia odbierania odpadów komunalnych do czasu rozstrzygnięcia następnego przetargu (który wójt, burmistrz, prezydent jest zobowiązany zorganizować niezwłocznie). Za niezorganizowanie przetargu grozi kara od 10 000 do 50 000 zł. Ponadto należy zauważyć, że art. 6g ww. ustawy wskazuje, że do przetargów w zakresie nieuregulowanym ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Ponadto należy zaznaczyć, że ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw stanowi *lex specialis* względem ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Na podstawie powyższego oraz na podstawie art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie należy podkreślić, że gminna jednostka organizacyjna będzie mogła odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jedynie w przypadku, gdy zostanie wyłoniona w drodze przetargu. Co oznacza, że aby przystąpić do przetargu będzie musiała przekształcić się w spółkę prawa handlowego.

Reasumując: wójt, burmistrz, prezydent miasta nie może zlecić odbierania odpadów komunalnych jednostce budżetowej gminy z pominięciem przetargu, jeżeli nie nastąpiła sytuacja opisana w art. 6f ust. 2<sup>503</sup>.

Powyższa jednoznaczna interpretacja charakteru prawnego art. 6d ust. 1 ustawy pozostawała w sprzeczności ze stanowiskiem szeregu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Jak wskazywał J. Jerzmański, argumentując w tym zakresie analogicznie w stosunku do M. Górskiego, „zgodnie z art. 3 u.c.p.g., gminy tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na swoim terenie lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. W razie braku takich jednostek wykonanie prac musi być powierzone w drodze umowy podmiotowi zewnętrznemu – przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranemu w drodze przetargu (art. 6d)”<sup>503</sup>. Argumentacja ta podzielona została m.in. przez

---

<sup>503</sup> J. Jerzmański, *Gospodarka...*, s. 88.

W. Radeckiego<sup>504</sup> oraz Z. Bukowskiego<sup>505</sup>. Za poglądem przeciwnym, wskazującym na niedopuszczalność interpretowania art. 6 ust. 1 ustawy jako „wariantowego”, opowiedzieli się z kolei A. Barczak<sup>506</sup>, B. Dziadkiewicz<sup>507</sup> oraz J. Klatka i M. Kuźniak<sup>508</sup>.

Powyższy spór interpretacyjny, stanowiący początkowo zagadnienie o charakterze teoretycznym, zaczął stopniowo przyjmować znaczenie praktyczne, za sprawą realizowanych przez gminy działań przygotowawczych, zmierzających do wdrożenia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi (zgodnie z wymogami w tym zakresie – najpóźniej z dniem 1 lipca 2013 r.<sup>509</sup>). Wśród działań tych wskazać można przykładowo na podjętą przez Radę Gminy Spytkowice uchwałę nr XXVII/187/12 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie sposobu realizacji przez Wójta Gminy Spytkowice nowych zadań nałożonych znowelizowaną ustawą z dnia 13 czerwca 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na mocy przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Spytkowice zamierzała zobowiązać Wójta Gminy „do realizacji zadania polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Spytkowice poprzez zlecenie w/w zadania zakładowi budżetowemu Gminy Spytkowice, nie posiadającemu osobowości - Zakładowi Usług Komunalnych w Spytkowicach bez konieczności organizowania przetargu”.

Treść uchwały została zakwestionowana przez Wojewodę Małopolskiego, powołującego się w treści rozstrzygnięcia nadzorczego na argumentację zbieżną ze wskazaną powyżej interpretacją Ministerstwa Środowiska. Rozstrzygnięcie nadzorcze obejmowało również jednoznaczne wskazanie, iż art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie powinien być – zdaniem organu – rozumiany jako mogący wyłączać bezwzględny obowiązek stosowania art. 6d ust. 1.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze objęte zostało skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który – w ramach uzasadnienia wyroku z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. II SA/Kr 291/13<sup>510</sup>, oddalającego skargę – po przeprowadzeniu gruntowej analizy roli gminnych jednostek organizacyjnych w kontekście całości noweli z 1 lipca 2011 r. wskazał, iż brak jest przesłanek umożliwiających odstąpienie od ogłoszenia przetargu

---

<sup>504</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 224.

<sup>505</sup> Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, s. 141 i 144; podają za W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016, wyd. el.

<sup>506</sup> A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, Szczecin 2013, s. 202, podają za W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016, wyd. el.

<sup>507</sup> B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami komunalnymi. Poradnik ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2011, s. 70.

<sup>508</sup> J. Klatka, M. Kuźniak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, Warszawa 2012, s. 71.

<sup>509</sup> Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 1 lipca 2011 r. dopuszczała (na mocy art. 10 ust. 2) wdrożenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w terminie wcześniejszym.

<sup>510</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. II SA/Kr 291/13, NZS 2013/4/3.

na odbieranie odpadów komunalnych, nawet w sytuacji dysponowania przez gminę własnymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej.

Niezależnie od wskazanej powyżej jurydycznej interpretacji charakteru prawnego art. 6d ust. 1 ustawy, aprobowane przez wskazanych powyżej wybranych przedstawicieli doktryny rozwiązanie, polegające na dopuszczeniu bezpośredniego powierzenia realizacji usługi odbioru odpadów komunalnych gminnym jednostkom organizacyjnym (działającym w formie jednostek budżetowych lub samorządowych zakładów budżetowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>511</sup>), znalazło w praktyce zastosowanie w wybranych gminach na terenie kraju. Przykłady zastosowania przedmiotowego rozwiązania prezentuje poniższa tabela.

**Tabela 11 Gminne jednostki organizacyjne realizujące zadania w zakresie odbierania odpadów komunalnych w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

Lp.	Gmina	Forma prawna	Nazwa jednostki organizacyjnej
1.	Jednorozec	jednostka budżetowa (zespół w ramach urzędu gminy)	Gminny Zespół Usług Komunalnych
2.	Brusy	samorządowy zakład budżetowy	Zakład Gospodarki Komunalnej
3.	Twardogóra	samorządowy zakład budżetowy	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Twardogórze
4.	Czorsztyn	samorządowy zakład budżetowy	Zakład Gospodarki Komunalnej w Maniowach
5.	Lubrza	samorządowy zakład budżetowy	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubrzy
6.	Gmina Łapy	samorządowy zakład budżetowy	Zakład Usług Komunalnych
7.	Sopot	samorządowy zakład budżetowy	Zakład Oczyszczania Miasta
8.	Hel	samorządowy zakład budżetowy	Zespół Zakładów Obsługi Miasta w Helu – Zakład Budżetowy
9.	Czaplinek	samorządowy zakład budżetowy	Zakład Gospodarki Komunalnej w Czaplinku
10.	Zielonogórski Związek Gmin (obejmujący Miasto Zielona Góra, Gminę Zielona Góra, Gminę Czerwieńsk i Gminę Świdnica)	samorządowy zakład budżetowy	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze

Źródło: opracowanie własne.

<sup>511</sup> T.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

Pomimo pewnego upowszechnienia powyższego rozwiązania, w skali kraju jego zastosowanie okazało się marginalne. Zdecydowanie dominującą opcją instytucjonalną okazała się organizacja realizacji usług odbierania odpadów komunalnych za pośrednictwem formuły wskazanej w ramach art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z uwagi na swoiste rozwiązania prawne przyjęte w ramach art. 6d, powyższa metoda okazała się w praktyce źródłem szeregu kontrowersji formalnych. W celu ich zobrazowania, zasadne jest przywołanie całości przywołanego artykułu, w treści nadanej mu ustawą nowelizującą z 1 lipca 2011 r.:

„1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

2. W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

3. W przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, przetargi, o których mowa w ust. 1, organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów.

4. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- 2) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- 3) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- 4) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- 5) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości”.

W pierwszej kolejności, źródłem wątpliwości prawnych okazało się przyjęte na bazie art. 6d ust. 1 pojęcie „przetargu”. W powiązaniu z art. 6g, stanowiącym, iż „do przetargów, o których mowa w art. 6d ust. 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych”, użycie tego pojęcia wskazywało na zamiar istotnego zawężenia pola wyboru organów wykonawczych gmin w zakresie trybu



udzielenia zamówienia publicznego obejmującego usługę odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (lub usługę tę powiązaną z zagospodarowaniem odpadów).

W okresie wejścia w życie nowelizacji z 1 lipca 2011 r. (tj. dnia 1 stycznia 2012 r.), ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>512</sup> przewidywała następujące tryby udzielania zamówień (art. 10):

- 1) przetarg nieograniczony,
- 2) przetarg ograniczony,
- 3) negocjacje z ogłoszeniem,
- 4) dialog konkurencyjny,
- 5) negocjacje bez ogłoszenia,
- 6) zamówienie z wolnej ręki,
- 7) zapytanie o cenę,
- 8) licytacja elektroniczna.

Dopuszczalny zakres zastosowania każdego ze wskazanych trybów określony został przepisami powołanej ustawy (formułującymi, w zakresie trybów określonych w pkt 3-8, stosowne przesłanki warunkujące możliwość zastosowania danego trybu). Z uwagi jednakże na „imiennie” wskazanie trybu przetargowego w ramach art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w doktrynie wskazano na dopuszczalność stosowania w tym przypadku wyłącznie trybów określonych w pkt 1 oraz 2, tj. przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego<sup>513</sup>. Przedmiotowe rozwiązanie legislacyjne należy uznać za szczególnie dyskusyjne. Stanowiło ono źródło istotnych niedogodności zwłaszcza na etapie wdrażania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi w okresie przejściowym (tj. od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 1 lipca 2013 r.), ponieważ eliminowało ono możliwość udzielenia zamówienia publicznego przy zastosowaniu trybów przewidujących etap negocjacyjny, umożliwiając zamawiającemu bezpośredni kontakt z wykonawcami w celu uszczegółowienia opisu przedmiotu zamówienia. Jednocześnie, niedostatki w zakresie precyzji formułowania przedmiotu zamówienia stanowiły podstawę licznych postępowań przed Krajową Izbą Odwoławczą<sup>514</sup>, co prowadziło do trudności oraz

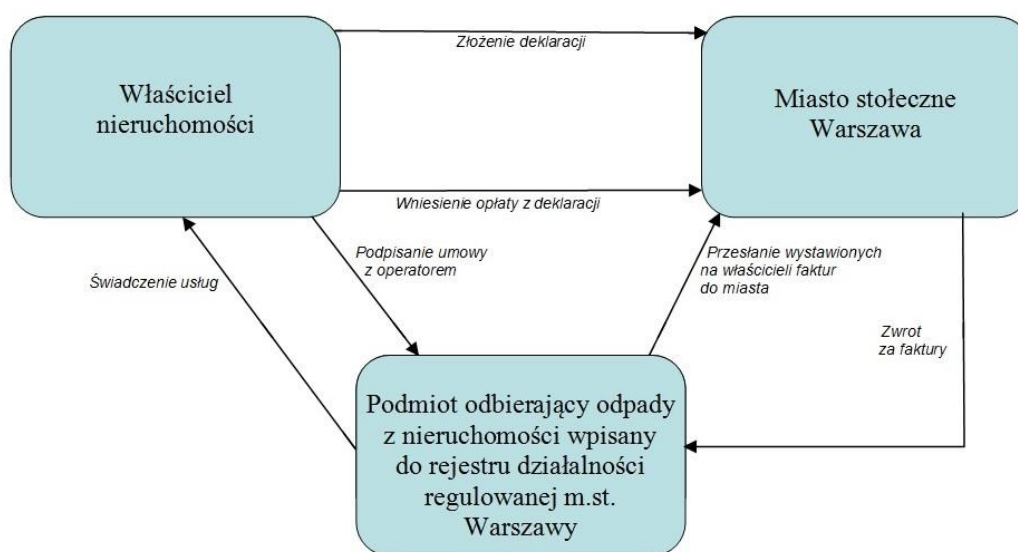
<sup>512</sup> T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.

<sup>513</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 224-225; J. Klatka, M. Kuźniak, *Gospodarowanie...*, s. 79; B. Dziadkiewicz, *Zasady...*, s. 71.

<sup>514</sup> Np. wyrok KIO z dnia 22 maja 2013 r., sygn. KIO 1057/13, LEX nr 1342035 („Zamawiający w chwili wszczynania postępowania ma wiedzieć, co dokładnie zamawia (w zakresie danych istotnych dla sporządzenia i wyceniania oferty – a tego typu danymi są informacje na temat ilości punktów odbioru odpadów na terenie dokładniej określonego obszaru niż cała gmina), a nie informować wykonawców, iż powyższe zostanie im objawione dopiero przed podpisaniem umowy w sprawie zamówienia”); wyrok KIO z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. KIO 1126/13, KIO 1128/13, KIO 1132/13, KIO 1133/13, LEX nr 1350279 („Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający powinien podać wykonawcom dokładne i kompletne dane dotyczące przedmiotu zamówienia, a opis przedmiotu zamówienia nie może utrudniać uczciwej konkurencji między wykonawcami. Niesporne jest, iż przetarg w tym zakresie organizowany jest po raz pierwszy, a zamawiający ani żaden inny podmiot nie posiada dokładnych, miarodajnych i globalnych informacji o tym, ile

opóźnień w zakresie wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w niektórych gminach. Jako sztandarowy należy wskazać przykład m.st. Warszawy, którego władze, z uwagi na niemożność rozstrzygnięcia<sup>515</sup> przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych przed dniem 1 lipca 2013 r., zmuszone były do wdrożenia tzw. systemu pomostowego, zakładającego przejściowe (tj. do czasu pełnego wdrożenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi) realizowanie usług systemowych na bazie wykonania zastępczego, o którym mowa w art. 6s ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem, „w przypadku gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2”. Charakterystykę podstawowego wariantu organizacyjnego przyjętego w zakresie systemu pomostowego obrazuje poniższy schemat.

**Rysunek 11 Schemat tzw. systemu pomostowego wdrożonego na terenie m.st. Warszawy**



Źródło: <https://czysta.um.warszawa.pl/czysta/-/blogs/zasady-funkcjonowania-systemu-pomostowego>.

Z uwagi na istotne utrudnienia w zakresie udzielenia zamówień na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, pełne wdrożenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie m.st. Warszawy okazało się możliwe dopiero od 1 sierpnia 2014 r. (na terenie wybranych dzielnic, system ten został wdrożony od 1 lutego 2014 r.).

---

odpadów zostanie zebranych, ile i jakie pojemniki będzie należało zapewnić dla danych nieruchomości, gdzie i ile istnieje punktów odbioru odpadów itd. Zrozumiałe jest zatem, iż zamawiający posługuje się danymi szacunkowymi. Nie oznacza to jednak, iż co do niektórych okoliczności zamawiający nie może sporządzić dokładnego i uwzględniającego wymagania i okoliczności przedmiotu zamówienia, aby umożliwić wykonawcom prawidłowe sporządzenie ofert”).

<sup>515</sup> Wyrok KIO z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. KIO 1126/13, KIO 1128/13, KIO 1132/13, KIO 1133/13.

Niezależnie od wskazanych wyżej trudności wynikających z potrzeby stosowania nieelastycznych trybów przetargowych, wątpliwości samorządów budziło również nie w pełni jednoznaczne rozwiązanie legislacyjne przyjęte na gruncie art. 6d ust. 3. W początkowym okresie obowiązywania noweli z 1 lipca 2011 r., jako niejasne wskazywano, czy w przypadku podziału obszaru gminy na tzw. sektory konieczne jest organizowanie odrębnych przetargów obejmujących każdy z utworzonych sektorów, czy też dopuszczalne jest zorganizowanie jednego postępowania, przewidującego możliwość przedkładania ofert częściowych w zakresie poszczególnych sektorów. Dylemat ten nie miał znaczenia jedynie technicznego. W przypadku dopuszczenia postępowań obejmujących oferty częściowe, zastosowanie znajdował bowiem, nieobowiązujący już, art. 83 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych, przewidujący, iż „w przypadku, o którym mowa w ust. 2 [tj. *dopuszczenia możliwości składania ofert częściowych przez zamawiającego* – G.S.], wykonawca może złożyć oferty częściowe na jedną lub więcej części zamówienia, **chyba że zamawiający określi maksymalną liczbę części zamówienia, na które oferty częściowe może złożyć jeden wykonawca**”. W przypadku większych gmin rozwiązanie to mogło stanowić zabezpieczenie przed sytuacją, w której wykonawca składający najkorzystniejsze oferty dla całego terytorium gminy nie byłby w stanie podołać (organizacyjnie, sprzętowo lub logistycznie) realizacji przyjętych na siebie zobowiązań. Za dopuszczalnością omawianego rozwiązania (pomimo jego literalnej – jak się wydaje – sprzeczności z art. 6d ust. 3 ustawy<sup>516</sup>) opowiedziało się Ministerstwo Środowiska<sup>517</sup>. W kolejnych latach upowszechniło się ono ponadto w praktyce gminnej<sup>518</sup>. Należy przy tym wskazać na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 października 2015 r., sygn. KIO 2173/15, KIO 2174/15, KIO 2193/15, KIO 2194/15<sup>519</sup>, w ramach którego Izba przyjęła, iż zawarte w ramach przetargu na odbieranie odpadów ograniczenie dopuszczalnej liczby ofert możliwych do złożenia przez jednego wykonawcę nie oznacza zakazu występowania tego wykonawcy w roli podwykonawcy innych oferentów w zakresie pozostałych części zamówienia. W opinii KIO, takie działanie wykonawcy nie stanowiło obejścia wskazanego powyżej art. 83 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Niezależnie od wskazanych powyżej trudności formalnych wynikających ze specyfiki postępowań przetargowych w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w okresie działań przygotowawczych mających na celu wdrożenie gminnych systemów gospodarowania

---

<sup>516</sup> Sprzeczność ta, jak wydaje się, nie występuje w przypadku odstąpienia przez radę gminy od ustanawiania sektorów (tj. od podejmowania uchwały na podstawie art. 6d ust. 2) i organizacji jednolitego przetargu dla terytorium całej gminy.

<sup>517</sup> [https://www.mos.gov.pl/g2/big/2012\\_12/8aad71693731815e32ca6c85236b3489.pdf](https://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_12/8aad71693731815e32ca6c85236b3489.pdf)

<sup>518</sup> Np. ogłoszony w 2015 r. przetarg nieograniczony na „odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych położonych na obszarze miasta Lublin – VII części”, w ramach którego przewidziano dopuszczalność złożenia przez wykonawców ofert maksymalnie w zakresie 3 części zamówienia; dokumentacja przetargowa dostępna pod adresem: <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&fid=16305>

<sup>519</sup> Wyrok KIO z dnia 26 października 2015 r., sygn. KIO 2173/15, KIO 2174/15, KIO 2193/15, KIO 2194/15; dostępny pod adresem: [ftp://ftp.uzp.gov.pl/KIO/Wyroki/2015\\_2173\\_2174\\_2193\\_2194.pdf](ftp://ftp.uzp.gov.pl/KIO/Wyroki/2015_2173_2174_2193_2194.pdf)

odpadami komunalnymi, aktywności gmin w tym zakresie towarzyszyła niepewność co do ostatecznego kształtu obowiązku przetargowego oraz docelowych rozwiązań w zakresie dopuszczalności stosowania zamówień *in-house*. Wiązało się to z perspektywą rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku grupy posłów o zbadanie art. 6d oraz art. 6e z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego<sup>520</sup>. Wniosek ten oparty został m.in. na tezie o naruszeniu przez przedmiotową regulację konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego<sup>521</sup>, wydane w przedmiotowej sprawie dnia 28 listopada 2013 r., przesądziło – wbrew oczekiwaniom środowiska samorządowego – o zgodności obligatoryjnego systemu przetargowego ze wskazaną wyżej zasadą samodzielności. Co prawda, jak wskazał Trybunał, treść zakwestionowanych przepisów wskazywała niewątpliwie na ograniczenie swobody organizatorskiej gmin, jednakże w ocenie Trybunału, ograniczenie to było proporcjonalne. Jak wskazał on, za przedmiotowym ograniczeniem przemawiał m.in. „wzgląd na ochronę społecznej gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), a także ochrona uzasadnionych konstytucyjnie – w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – oczekiwań podmiotów prowadzących dotychczas działalność polegającą na odbiorze odpadów komunalnych (art. 2 Konstytucji)”.

Pomimo treści powyższego rozstrzygnięcia, środowisko samorządowe nie odstępowało od krytycznej oceny przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Wskazywano m.in. na powszechną (w zdecydowanej większości krajów Unii Europejskiej) dopuszczalność stosowania zamówień *in-house* w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz nieprawidłowości występujące na rynkach odbioru odpadów w państwach, w przypadku których ustanowiono analogiczny obowiązek przetargowy (nieprawidłowości te dotyczyły zwłaszcza stwierdzanych w praktyce zmów przetargowych, prowadzących do nieuzasadnionego wzrostu kosztów usług<sup>522</sup>).

Jako dodatkowy argument przemawiający za zasadnością odstąpienia przez ustawodawcę od przyjętych regulacji, samorzady gminne wskazywały na przyjęcie powołanej powyżej Dyrektywy klasycznej, przewidującej wyraźne wyłączenie zamówień *in-house* spod reżimu Dyrektywy. Należy wskazać, iż prawodawca unijny, uwzględniając w ramach przedmiotowego aktu prawnego szereg tez wynikających z orzecznictwa Trybunału

---

<sup>520</sup> Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 18 marca 2013 r.; dokument dostępny pod adresem:

[http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1703724434%2FK\\_8\\_13\\_wns\\_2013\\_03\\_18\\_ADO.pdf](http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1703724434%2FK_8_13_wns_2013_03_18_ADO.pdf)

<sup>521</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK-A 2013/8/125.

<sup>522</sup> S. Hakobjan, T. Čihula, The Czech Competition Authority fines waste management companies for bid rigging (ASA, van Ganswinkel, SITA, AVE), e-Competitions 2012, nr 50289; artykuł dostępny pod adresem: [http://www.kinstellar.com/source/files/articles/articles\\_000036.pdf](http://www.kinstellar.com/source/files/articles/articles_000036.pdf)

Sprawiedliwości UE, zaproponował w ramach art. 12 Dyrektywy kompleksowy kształt przedmiotowego wyłączenia. Zgodnie z powołanym przepisem:

„1. Zamówienie publiczne udzielone przez instytucję zamawiającą osobie prawa prywatnego lub publicznego nie jest objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, jeżeli spełnione są wszystkie następujące warunki:

- a) instytucja zamawiająca sprawuje nad daną osobą prawną **kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami;**
- b) ponad **80 %** działalności kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucję zamawiającą sprawującą kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tę instytucję zamawiającą; oraz
- c) **w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego**, z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i nieblokującym, wymaganych na mocy krajowych przepisów ustawowych, zgodnie z Traktatami, oraz nie wywierających decydującego wpływu na kontrolowaną osobę prawną.

Uznaje się, że instytucja zamawiająca sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami w rozumieniu akapitu pierwszego lit. a), jeżeli **wywiera decydujący wpływ zarówno na cele strategiczne, jak i na istotne decyzje kontrolowanej osoby prawnej. Kontrolę tę może sprawować także inna osoba prawna, która sama jest kontrolowana w ten sam sposób przez instytucję zamawiającą.**

2. Ust. 1 ma także zastosowanie w przypadku, gdy kontrolowana osoba prawna będąca instytucją zamawiającą udziela zamówienia instytucji zamawiającej sprawującej nad nią kontrolę lub innej osobie prawnej kontrolowanej przez tę samą instytucję zamawiającą, pod warunkiem że w osobie prawnej, której udziela się zamówienia publicznego, nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i nieblokującym, wymaganych na mocy krajowych przepisów ustawowych, zgodnie z Traktatami, oraz niewywierających decydującego wpływu na kontrolowaną osobę prawną.

3. Niemniej jednak instytucja zamawiająca, która nie sprawuje nad osobą prawa prywatnego lub publicznego kontroli w rozumieniu ust. 1, może udzielić zamówienia publicznego tej osobie prawnej bez zastosowania przepisów niniejszej dyrektywy, jeżeli spełnione są wszystkie następujące warunki:

- a) instytucja zamawiająca, **wspólnie z innymi instytucjami zamawiającymi**, sprawuje kontrolę nad daną osobą prawną podobną do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi jednostkami;

- b) ponad 80 % działalności tej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucje zamawiające sprawujące kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez te same instytucje zamawiające; oraz
- c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i nieblokującym, wymaganych na mocy krajowych przepisów ustawowych, zgodnie z Traktatami, oraz nie wywierających decydującego wpływu na kontrolowaną osobę prawną.

Do celów akapitu pierwszego lit. a) instytucje zamawiające sprawują **wspólnie kontrolę** nad daną osobą prawną, jeżeli spełnione są wszystkie następujące warunki:

- (i) w skład organów decyzyjnych kontrolowanej osoby prawnej wchodzi przedstawiciele **wszystkich uczestniczących instytucji zamawiających**. Poszczególni przedstawiciele mogą reprezentować niektóre lub wszystkie uczestniczące instytucje zamawiające;
- (ii) wspomniane instytucje zamawiające są w stanie **wspólnie wywierać decydujący wpływ na cele strategiczne oraz istotne decyzje kontrolowanej osoby prawnej**; oraz
- (iii) **kontrolowana osoba prawna nie działa w interesie sprzecznym z interesami instytucji zamawiających sprawujących nad nią kontrolę**.

(...)

5. Do celów ustalenia odsetka działalności, o którym mowa w ust. 1 akapit pierwszy lit. b), ust. 3 akapit pierwszy lit. b) i ust. 4 lit. c) uwzględnia się **średni całkowity obrót** – lub odpowiednią **alternatywną miarę opartą na działalności**, taką jak koszty poniesione przez odnośną osobę prawną lub instytucję zamawiającą – w odniesieniu do usług, dostaw i robót budowlanych **za trzy lata poprzedzające udzielenie zamówienia**.

Jeżeli, ze względu na datę utworzenia odnośnej osoby prawnej lub instytucji zamawiającej, lub rozpoczęcia przez nie działalności lub ze względu na reorganizację ich działalności, dane dotyczące obrotu – lub alternatywna miara oparta na działalności, taka jak koszty – za poprzednie trzy lata są niedostępne lub nieprzydatne, wystarczające jest wykazanie, że miara działalności jest wiarygodna, szczególnie za pomocą **prognoz handlowych**”.

Jak wynika z analizy powyższej regulacji, prawodawca unijny dokonał nią swoistego wyłomu w zakresie znaczenia wskazanej w linii orzeczniczej zapoczątkowanej sprawą Teckal przesłanki wykonywania istotnej części działalności na rzecz jednostki sprawujące kontrolę nad wykonawcą zamówienia *in-house*. O ile orzecznictwo Trybunału (np. w omawianej powyżej sprawie Carbotermo) wskazywało na bezpodstawność przyjmowania jednolitego

progu „wartościowego” tej działalności (z uwagi na potrzebę stosowania zindywidualizowanego podejścia do każdego przypadku), o tyle twórcy Dyrektywy postanowili o przyjęciu w tym zakresie skrajnie nieelastycznego podejścia, wyrażającego się w wykreowaniu obligatoryjnego progu 80 % działalności kontrolowanej jednostki, odnoszącego się – co do zasady – do wolumenu jej przychodów (z dopuszczalnością stosowania pewnych wskaźników korygujących). Jednocześnie, na mocy analizowanego art. 12 Dyrektywy, dokonano rozszerzenia tradycyjnego rozumienia formuły zamówień *in-house* o pewne nowatorskie formy, polegające na dopuszczalności wyłączenia spod reżimu Dyrektywy:

- a) zamówień dokonywanych przez jednostkę publiczną na rzecz podmiotu kontrolowanego przezeń za pośrednictwem podmiotu trzeciego (np. zamówień udzielanych przez gminę na rzecz tzw. spółki-wnuczki, tj. spółki zależnej względem spółki komunalnej),
- b) zamówień dokonywanych w ramach tzw. odwróconego *in-house* (np. zamówień udzielanych gminie przez spółkę komunalną),
- c) zamówień pomiędzy tzw. spółkami-siostrami (np. zamówień udzielanych przez spółkę gminną innej tego rodzaju spółce).

Konieczność wdrożenia przedmiotowych regulacji do prawa polskiego wzmagała oczekiwania samorządów gminnych co do docelowego zniesienia obowiązku przetargowego w zakresie usług odbierania odpadów komunalnych. Co prawda, niesłuszny wydaje się wielokrotnie przytaczany pogląd, jakoby potrzeba implementacji Dyrektywy przesądzała o konieczności usunięcia wszelkich prawnych wyłączeń dopuszczalności stosowania zamówień *in-house* (w tym art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), jako że brak jest argumentów za tym, by dane państwo członkowskie pozbawione było możliwości rozszerzania zakresu stosowania procedur konkurencyjnych na typy zamówień określonych w ramach Dyrektywy jako wyłączone spod tego reżimu, jednakże prace legislacyjne nad wdrożeniem przedmiotowego aktu prawnego stanowiły adekwatną platformę do upowszechniania przez środowiska samorządowe informacji na temat przesłanek systemowych przemawiających za rozszerzeniem swobody organizatorskiej gmin w omawianym zakresie<sup>523</sup>.

W obliczu istotnego sprzeciwu organizacji reprezentujących przedsiębiorców prywatnych<sup>524</sup>, w toku prac legislacyjnych odstąpiono od pierwotnego założenia dotyczącego niemal

---

<sup>523</sup> Należy wskazać m.in. na wyrażane w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (projekt z dnia 19 stycznia 2016 r.) stanowiska Gminy Miejskiej Kraków (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12281202/12333444/12333447/dokument209780.pdf>) oraz Gminy Skawina (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12281202/12333444/12333447/dokument209759.pdf>).

<sup>524</sup> Np. wspólne stanowisko Polskiej Izby Gospodarki Odpadami oraz Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12281202/12333444/12333447/dokument209803.pdf>).

literalnej implementacji art. 12 Dyrektywy klasycznej do ustawy – Prawo zamówień publicznych. W to miejsce, w związku z sugestiami wyrażanymi w toku konsultacji społecznych projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 19 stycznia 2016 r.<sup>525</sup>, do projektu tego wprowadzono korektę polegającą na wskazaniu okoliczności wskazanych w art. 12 Dyrektywy jako przesłanek umożliwiający udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki. Argumentowano, iż umożliwi to kontrolę faktycznego występowania stosownych przesłanek pozwalających na odstępianie od stosowania trybów konkurencyjnych, z uwagi na konieczność opublikowania ogłoszenia o zamiarze udzielenia zamówienia z wolnej ręki oraz dopuszczalność złożenia odwołania do KIO przez potencjalnych konkurentów podmiotu przewidzianego do zawarcia umowy<sup>526</sup>.

Powyższe rozwiązania były w zasadzie irrelevantne w odniesieniu do obowiązku przetargowego w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jako że pierwotnie projekt nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych nie odnosił się do art. 6d oraz art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jednakże, na ostatnim etapie rządowego procesu legislacyjnego, postanowiono o umożliwieniu „stosowania zasad ogólnych w odniesieniu do wyboru wykonawcy na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych (...)”<sup>527</sup>, co wyrażało się w modyfikacji projektu nowelizacji polegającej na wprowadzeniu do niej zapisów przewidujących uchylenie art. 6e oraz stosowną zmianę art. 6d. Przyjęto, iż w celu uzyskania spójności pomiędzy projektowanym sposobem implementacji art. 12 Dyrektywy, zakładającym udzielanie *quasi*-zamówień *in-house* w trybie z wolnej ręki (przez co – wbrew swej naturze – zamówienia te nabierały cech standardowego zamówienia publicznego) a założeniem zwiększenia swobody organizatorskiej samorządów gminnych w zakresie gospodarki odpadami, art. 6d ust. 1 powinien przyjąć następujące brzmienie:

„Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić **zamówienia publicznego** na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów”.

Taka konstrukcja przepisu (w zestawieniu ze wskazaną wyżej logiką implementacji art. 12 Dyrektywy) prowadziła do wyeliminowania obowiązku „przetargowego” i zastąpienie go obowiązkiem „zamówieniowym”, o tyle jednak specyficznym, iż w praktyce umożliwiającym

---

<sup>525</sup> Np. konferencja konsultacyjna odbyta w dniach 11-12 lutego 2016 r. w siedzibie Ministerstwa Rozwoju.

<sup>526</sup> Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych i niektórych innych ustaw z dnia 24 lutego 2016 r., s. 4; dokument dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12281202/12333465/12333466/dokument209713.pdf>

<sup>527</sup> Protokół ustaleń nr 11/2016 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 15 marca 2016 r.; dokument dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12281202/12333471/12333476/dokument214107.pdf>



bezpłatne powierzenie odbierania odpadów komunalnych gminnym spółkom prawa handlowego (z uwzględnieniem dodatkowych wymogów, zarysowanych na etapie opisu powołanego art. 12).

Przedmiotowe rozwiązanie wzbudziło znaczne kontrowersje wśród środowiska przedsiębiorców prywatnych świadczących usługi odbierania odpadów komunalnych. Zapowiedź jego wdrożenia w zakres obowiązujących regulacji, wynikająca z kierunku prac sejmowych, przyczyniła się do wzrostu oporu społecznego przeciwko projektowanym zmianom<sup>528</sup>. W efekcie, swoiste rozwiązanie kompromisowe wypracowane zostało dopiero w toku prac senackich, na bazie których Sejm przyjął poprawkę przewidującą uzupełnienie art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach o ust. 2a w brzmieniu:

„W przypadku gdy rada gminy w drodze uchwały, o której mowa w ust. 2, 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 z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 oraz z 2016 r. poz. 831, 996 i 1020) na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie takich odpadów”.

Rozwiązanie to, przybierające charakter swoistej koncesji na rzecz przedsiębiorców prywatnych, iż na terenie nieruchomości niezamieszkałych będą się oni mogli ubiegać o udział w rynku na dotychczasowych zasadach, zostało uzupełnione o niekorzystne dla tego rodzaju podmiotów uregulowanie, w myśl którego, w przypadku realizacji zamówień publicznych o charakterze usług użyteczności publicznej lub robót budowlanych na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12–14 ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. w ramach „trybu” *in-house*, realizujące je podmioty publiczne zobligowane są do osobistego wykonywania kluczowych części tych usług lub robót (art. 36a ust. 2a ustawy – Prawo zamówień publicznych). W efekcie – zmarginalizowana została dopuszczalność świadczenia usług podwykonawstwa względem przedsiębiorstw publicznych przez podmioty prywatne, co kłóci się z ideą dbałości o zabezpieczenie konkurencyjności rynku odbioru odpadów, wynikającą z przyjętego jednocześnie kształtu art. 6c ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Omówione powyżej zmiany prawne weszły ostatecznie w zakres nowelizacji XII. W ten sposób, dokonano stosunkowego poszerzenia swobody organizatorskiej gmin w obrębie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zawężając jednakże jej zakres do nieruchomości zamieszkałych.

---

<sup>528</sup> <http://warszawa.naszemiasto.pl/arttykul/protest-pod-sejmem-przez-warszawe-przeszedl-czarny-marsz,3690852,artgal,t,id,tm.html>

W kontekście scharakteryzowanej powyżej ewolucji uwarunkowań prawnych odnoszących się do sposobu organizowania przez gminy usług odbierania odpadów komunalnych, można wskazać, iż ustawodawca w sposób bardziej konsekwentny kształtował regulacje prawne dotyczące usług **zagospodarowania odpadów komunalnych**.

W zakresie usług zagospodarowania, przyjęty nowelą z 1 lipca 2011 r. model organizacyjny oparty został na założeniu szerokiej swobody samorządów gminnych co do sposobu realizowania przedmiotowego zadania. Wynikało to z brzmienia art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, narzucającego obowiązek przetargowy wyłącznie w stosunku do wariantów przetargu na odbieranie lub łączne odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, milczącego natomiast w zakresie zagospodarowania tychże odpadów jako usługi samoistnej. Otwierało to drogę do stosowania różnorodnych form organizacyjnych w tym zakresie (tj. zlecenia przedmiotowej usługi w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych, bezprzetargowego powierzenia jej realizacji spółkom komunalnym w oparciu o model *in-house* lub jej świadczenia za pośrednictwem gminnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej). Dobitym potwierdzeniem braku obowiązku przetargowego w stosunku do opisywanej usługi była treść orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2014 r., sygn. II OSK 1314/14<sup>529</sup>, w ramach którego NSA w sposób kompleksowy wyłożył m.in. relacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie usług zagospodarowania odpadów w stosunku do ustawy – Prawo zamówień publicznych<sup>530</sup>.

Pewną dozę wątpliwości w stosunku do powyższej regulacji wprowadzał nie w pełni jasny stosunek zakresowy pomiędzy przywoływanym art. 6d ust. 1 ustawy a wskazanym poniżej art. 3a:

„1. Gminy, realizując zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, są obowiązane do:

- 1) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub
- 2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696 i 1777), lub

---

<sup>529</sup> Wyrok NSA z dnia 24 września 2014 r., sygn. II OSK 1314/14, LEX nr 1506477.

<sup>530</sup> Argumentację przedstawioną w ramach przedmiotowego wyroku podzielił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w ramach wyroku z dnia 30 grudnia 2014 r., sygn. II SA/Kr 1391/14, LEX nr 1771642.

3) dokonania 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).

2. W przypadku gdy przetarg, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w ust. 1 pkt 2, albo gdy nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza na zasadach, o których mowa w ust. 1 pkt 3, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

3. Do przetargów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164)”.  
Z

Źródłem wskazanej wątpliwości był brak precyzyjnego wskazania relacji pomiędzy pojęciami zagospodarowania odpadów a zadaniami utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W tym kontekście konieczne jest odwołanie się do pojęcia **regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych** (tzw. RIPOK). Mimo jego szczególnego znaczenia na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostało ono zdefiniowane w ramach ustawy o odpadach. Zgodnie z pierwotną definicją RIPOK, była ona rozumiana jako:

„zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez **co najmniej 120 000 mieszkańców**, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub:

- a) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku,
- b) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniającego wymagania określone w przepisach odrębnych,
- c) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania

odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych”.

Szczególne role instalacji o statusie RIPOK w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ustanowiona została poprzez powiązanie dwóch aspektów dotyczących zakresu ich wykorzystywania. Pierwszym z nich było przyznanie tego rodzaju instalacjom swoistego monopolu w zakresie zagospodarowania określonych rodzajów odpadów. Podstawę prawną tegoż monopolu przyjęto w ramach art. 9e ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o następującym – pierwotnym – brzmieniu:

„Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do:

- a) przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;
- b) przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości **zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania** do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych”.

Jednym z podstawowych założeń cytowanej regulacji była realizacja zapowiadanej nowelą z 1 lipca 2011 r. stworzenia warunków inwestycyjnych w zakresie instalacji do przetwarzania odpadów, tj. takiego ukierunkowania strumienia odpadów, które zapewniłoby rentowność przedsięwzięć inwestycyjnych w tym zakresie (poprzez zapewnienie stałego dostarczania odpadów komunalnych w wymaganych ilościach).

Powyższy monopol rynkowy skorelowany został ze szczególnymi wymaganiami w materii dopuszczalnego zakresu przemieszczania wybranych typów odpadów komunalnych, tj. stosownie zmodyfikowaną na mocy noweli z 1 lipca 2011 r. **zasadą bliskości**. W oparciu o powołaną nowelizację, w ramach art. 9 ustawy o odpadach z 2001 r. wprowadzono następujące zapisy:

„6. Zakazuje się zbierania oraz przetwarzania:

- 1) zmieszanych odpadów komunalnych,
- 2) odpadów zielonych,
- 3) pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania

— poza regionem gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone.

7. Zakazuje się przywozu na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi odpadów, o których mowa w ust. 6, wytworzonych poza obszarem tego regionu”.

Wskazane w powyższych normach **regiony gospodarki odpadami komunalnymi** ustanowione zostały jako szczególne jednostki terytorialne w obrębie poszczególnych województw, wyznaczone na potrzeby odpowiedniego kształtowania przepływu odpadów komunalnych na terenie województwa oraz tworzenia popytu na funkcjonowanie instalacji o statusie RIPOK<sup>531</sup>. Zgodnie z nowelą z dnia 1 lipca 2011 r., do wyznaczania regionów gospodarki odpadami komunalnymi zobowiązane zostały organy uchwałodawcze samorządów województw. Zadanie to jest obecnie realizowane w oparciu o normę art. 35 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r., określającą wybrane elementy składowe uchwały w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

W celu zobrazowania przykładowej charakterystyki regionów gospodarki odpadami komunalnymi, poniżej zaprezentowano strukturę regionów ustanowionych w ramach Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego stanowiącego Załącznik nr 1 do uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XXV/397/12 z dnia 2 lipca 2012 r.

#### **Rysunek 12 Podział województwa małopolskiego na regiony gospodarki odpadami komunalnymi**



*Źródło: Załącznik nr 1 do uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XXV/397/12 z dnia 2 lipca 2012 r.*

<sup>531</sup> W myśl pierwotnej definicji regionu gospodarki odpadami komunalnymi, zawartej w art. 3 pkt 15b ustawy o odpadach z 2001 r., regionem tym jest „określony w wojewódzkim planie gospodarki odpadami obszar liczący co najmniej 150 000 mieszkańców; regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być gmina licząca powyżej 500 000 mieszkańców”.

Zestawiając powyższe uwarunkowania, instalacjom o statusie RIPOK przydana została szczególna charakterystyka, z jednej strony z racji przyznania im wyłącznego prawa do poddawania zagospodarowaniu określonych kategorii odpadów komunalnych<sup>532</sup>, z drugiej zaś – z uwagi na administracyjne „kreowanie zapotrzebowania” na ich istnienie (co do zasady, każdy region dla swojej samowystarczalności powinien dysponować co najmniej jedną instalacją stanowiącą RIPOK).

Wracając do zagadnienia relacji art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do art. 3a, należy wskazać, iż wątpliwości na tle powołanych przepisów nie budziła dopuszczalność stosowania którejkolwiek z dostępnych formuł organizowania usług zagospodarowania odpadów komunalnych w zakresie tych odpadów, które nie zostały wskazane w art. 9e ust. 1 jako podlegające przetwarzaniu wyłącznie w ramach RIPOK. Brak jednoznaczności występował natomiast w stosunku do pozostałych kategorii odpadów (tj. zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania), z uwagi na niejasne sformułowanie art. 3a ust. 1, w zakresie wskazanych powyżej usług utrzymania i eksploatacji RIPOK. Podejmując bowiem próbę wykładni tychże pojęć, należy je kojarzyć bezpośrednio z usługą zagospodarowania odpadów, jako nierozłączną z nimi pod względem technicznym (zwłaszcza czynność eksploatacji RIPOK nie może odbywać się *in abstracto*, bez związku z zagospodarowaniem odpadów komunalnych).

Utrudnieniem dla stosowania rozsądnej pod względem celowościowym wykładni polegającej na przyjęciu, iż art. 3a znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do łącznego powierzania przez gminę realizacji usług budowy, utrzymania i eksploatacji RIPOK, było zastosowanie przez ustawodawcę alternatywy łącznej (słowa „lub”) w odniesieniu do przedmiotowych usług. Jednocześnie, stosowną wskazówką interpretacyjną co do zakresu zastosowania art. 3a mogła być, w moim przekonaniu, treść art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy, stanowiąca, iż „gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do

---

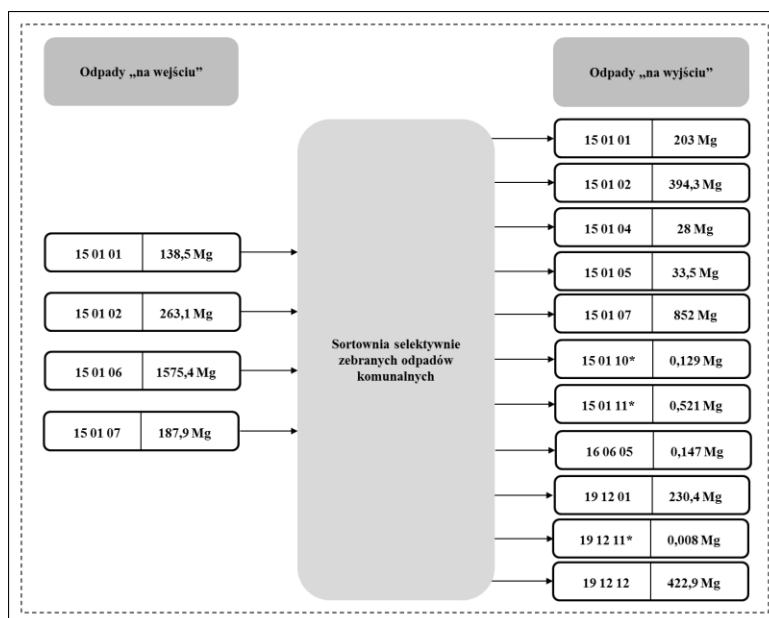
<sup>532</sup> W tym zakresie należy nadmienić, iż z uwagi na niedostateczne zdolności przetwórcze instalacji o statusie RIPOK, ustawodawca przewidział mechanizm dostosowawczy, przejawiający się w dopuszczeniu przekazywania odpadów określonych w art. 9e ust. 1 do tzw. instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Na mocy pierwotnego brzmienia art. 9l ust. 2, było to dopuszczalne w przypadku „wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości”. Brak jednoznaczności w zakresie warunków korzystania z „instalacji zastępczych” wynikał z faktu, iż w ramach ustawy o odpadach z 2001 r. wskazano jednocześnie, iż w ramach uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa się „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” (art. 15 ust. 1 pkt 2), co stanowiło inny katalog przyczyn dających podstawę do ich wykorzystywania.

przetwarzania odpadów komunalnych”. Zgodnie z moim poglądem, intencją wprowadzenia art. 3a nie było zobowiązanie samorządów gminnych do obligatoryjnego stosowania wskazanych w ust. 2 formuł konkurencyjnego wyboru wykonawców usług w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych podlegających przetworzeniu w RIPOK na podstawie art. 9e ust. 1, lecz sprecyzowanie modelu organizacyjnego dotyczącego etapu inwestycyjnego oraz eksploatacyjnego w zakresie realizacji zadania wskazanego w art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a. Rozważania w zakresie tego zagadnienia mają obecnie walor wyłącznie historyczny, z uwagi na uchylene art. 3a nowelizacją XII.

Aktualność zachowuje natomiast zagadnienie zakresu zadania gminy polegającego na organizowaniu zagospodarowania odpadów, w kontekście **wielofazowości** tegoż zagospodarowania.

Dla zobrazowania charakterystyki przetwarzania odpadów komunalnych, niezbędnej dla rozwinięcia zasygnalizowanego zagadnienia, poniżej zaprezentowano pochodzący z 2012 r. przykład przetworzenia selektywnie zebranych odpadów komunalnych w sortowni eksploatowanej przez Zakład Oczyszczania i Gospodarki Odpadami MZO S.A. w Ostrowie Wielkopolskim<sup>533</sup>.

**Rysunek 13 Odpady przyjęte i wytworzone w procesie sortowania selektywnie zebranych odpadów komunalnych - sortownia eksploatowana przez Zakład Oczyszczania i Gospodarki Odpadami MZO S.A. w Ostrowie Wielkopolskim (dane za 2012 r.)**



Źródło: opracowanie własne na bazie danych z monitoringu prowadzonego przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu, 2012 r.

<sup>533</sup> Dane Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu; dokument dostępny pod adresem: <http://poznan.wios.gov.pl/monitoring-srodowiska/Monitoring%20gospodarki%20odpadami/Wykaz%20sortowni%20i%20kompostowni/sortownie%20kompostownie%20-%20stan%20za%20rok%202012.pdf>

Jak zostało to zaprezentowane w ramach powyższego przykładu, w wyniku poddania odpadów komunalnych przetworzeniu w stosownej instalacji, pierwotna klasyfikacja tychże odpadów ulega – co do zasady – zmianie, w szczególności zaś wytwarzane są nowe odpady, w tym klasyfikowane w ramach grupy 19 rozporządzenia w sprawie katalogu odpadów (zgodnie z opisem grupy – „odpady z instalacji i urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów, z oczyszczalni ścieków oraz z uzdatniania wody pitnej i wody do celów przemysłowych”).

Odpady wytworzone w wyniku przykładowo wskazanego powyżej procesu sortowania wymagają prowadzenia dalszych procesów przetwarzania. Wyszortowane „czyste” surowce wtórne stanowią adekwatny wsad do instalacji recyklingu (pozwalających na wytworzenie materiałów wykorzystywanych w procesie produkcyjnym), natomiast niektóre inne kategorie odpadów, określane mianem tzw. „balastu”, wymagają dalszego („finalnego”) zagospodarowania, np. w drodze składowania lub termicznego przekształcania. Odpadami tego rodzaju są przede wszystkim postrzegane jako problemowe odpady o kodzie 19 12 12, stanowiące zazwyczaj istotny procent odpadów podlegających przetworzeniu (zaklasyfikowanie odpadów pod tym kodem po przeprowadzeniu procesu sortowania oznacza zwłaszcza, iż odpady te nie są przydatne na potrzeby recyklingu).

Z uwagi na fakt, iż odpady powstałe w wyniku procesów przetwarzania nie posiadają cech pozwalających na zaklasyfikowanie ich jako odpadów komunalnych (nie wyczerpują definicji zawartej w ustawie o odpadach), swoisty dylemat stanowi rozstrzygnięcie, czy gminna kompetencja w zakresie organizacji zagospodarowania odpadów rozciąga się i na tego rodzaju odpady. Problematyczne jest to zwłaszcza w stosunku do odpadów o kodzie 19 12 12, na potrzeby zagospodarowania których samorządy gminne podejmowały działania na rzecz budowy instalacji służących ich przetworzeniu. Jako że cytowany powyżej art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, iż „gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami **regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych**”, *prima facie* wydaje się, iż – z uwagi na wyniki wykładni literalnej – wykluczone jest dopuszczenie, by gmina realizowała przedmiotowe zadanie poprzez organizowanie budowy instalacji finalnego zagospodarowania odpadów uprzednio wytworzonych w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych, jednakże przyjęcie takiego sposobu rozumowania pozostawałoby w istotnym oderwaniu od celu analizowanej ustawy i charakterystyki funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Niewątpliwie bowiem, interpretując celowościowo rolę gminy w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi,



trudno zaakceptować jej wyłączną odpowiedzialność za etap wstępnego zagospodarowania, bez uwzględnienia finalnego przetworzenia odpadów, które komunalnymi już nie są<sup>534</sup>.

Wydaje się, iż zasadności powyższej argumentacji nie narusza dokonana na mocy nowelizacji VI zmiana treści art. 9e ust. 1 pkt 2, w wyniku której wyeliminowano obowiązek przekazywania do instalacji o statusie RIPOK „pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania” (decydując tym samym, iż obowiązek kierowania odpadów do tego rodzaju instalacji dotyczyć będzie wyłącznie zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych<sup>535</sup>). Jak wskazano w ramach projektu nowelizacji<sup>536</sup>, „usunięto obowiązek przekazywania przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przekazywanych do składowania [do instalacji o statusie RIPOK – G.S.], odebranych od właścicieli nieruchomości, gdyż tego rodzaju odpady nie są wytwarzane na obsługiwanych nieruchomościach, tylko w sortowniach odpadów”. Rezygnację z utrzymywania wskazanej wyżej kategorii pozostałości z sortowania w ramach analizowanej normy należy ocenić pozytywnie z dwóch względów. W pierwszej kolejności – kategoria ta od czasu uchwalenia noweli z 1 lipca 2011 r. budziła istotne wątpliwości co do sposobu jej rozumienia<sup>537</sup>. Ponadto, narzucenie obowiązku kierowania pozostałości z sortowania wyłącznie do RIPOK (nawet w obliczu dodania zastrzeżenia o ich „przeznaczeniu do składowania”) mogło budzić istotne wątpliwości z uwagi na dostępność różnego typu alternatywnych kierunków zagospodarowania tego rodzaju odpadów (np. w ramach cementowni wykorzystujących je jako substytut innych typów paliw)<sup>538</sup>.

Jako źródło stosunkowo niewielkich kontrowersji w obrębie zadań organizatorskich gminy realizowanych w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy wskazać

---

<sup>534</sup> Powyższe rozumienie zostało przyjęte również przez zespół projektowy odpowiedzialny za przygotowanie zadania inwestycyjnego „System gospodarki odpadami dla metropolii trójmiejskiej”, w ramach którego przewidziano realizację zakładu termicznego przekształcania odpadów przeznaczonego do przetwarzania wyłącznie tzw. „frakcji energetycznej”, tj. odpadów z grupy 19 pochodzących z lokalnych instalacji o statusie RIPOK. Argumentacja zespołu projektowego (BBF Sp z o.o., Ipopema Securities Sp. z o.o., Kancelaria Drania i Partnerzy - Spółka Adwokacko-Radcowska oraz KS Legal Kancelaria Prawa Publicznego Kacper Samplawski) w przedmiotowym zakresie zawarta została na s. 23-24 podsumowania przeprowadzonych analiz, dostępnego pod adresem:

[http://zut.com.pl/cezo/rokdownloads/raport\\_etap1/Raport%20analizy%20etap%20I\\_wersja%202.pdf](http://zut.com.pl/cezo/rokdownloads/raport_etap1/Raport%20analizy%20etap%20I_wersja%202.pdf)

<sup>535</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o odpadach z 2012 r., pod pojęciem odpadów zielonych rozumie się „odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów”.

<sup>536</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie ustawy o własności lokali z dnia 12 marca 2014 r., druk nr 2377.

<sup>537</sup> J. Jerzmański, *Gospodarka...*, wyd. el.

<sup>538</sup> Jednocześnie należy wskazać, iż w ramach nowelizacji VI nie zachowano należytej konsekwencji co do skutków zmiany treści art. 9e ust. 1 pkt 2, czego wynikiem jest utrzymanie kategorii „pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania” w odniesieniu do instalacji o statusie RIPOK na gruncie art. 9m oraz art. 9w.

na zadanie zorganizowania **usługi przyjmowania odpadów komunalnych w ramach punktu (punktów) selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK)**.

Rolą PSZOK w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest zapewnienie uzupełniającej infrastruktury służącej gromadzeniu (zbieraniu) odpadów komunalnych. W praktyce funkcjonowania gminnych systemów, punkty te stanowią wydzielone przestrzennie zestawy kontenerów, przeznaczone do zbiórki określonego typu odpadów zebranych selektywnie (w tym częstokroć odpadów „problemowych”, jak np. odpady wielkogabarytowe, odpady zielone lub chemikalia).

Początkowo obowiązek tworzenia PSZOK określał wyłącznie art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (według pierwotnego brzmienia przepisu nadanego nowelą z 1 lipca 2011 r.: „gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych”). Brak określonych wymogów ustawowych co do charakterystyki funkcjonalnej PSZOK (w zakresie modelu prowadzonej przez nie zbiórki oraz kategorii przyjmowanych odpadów) prowadził do znacznego zróżnicowania rozwiązań przyjmowanych w tej kwestii przez poszczególne samorzady gminne. Jako dwa zasadnicze modele wdrażane w praktyce wskazać można:

- 1) PSZOK w formie stacjonarnej (np. Zbiorczy Punkt Gromadzenia Odpadów "Lamusownia" w Krakowie<sup>539</sup>, eksploatowany przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie),
- 2) PSZOK w formie mobilnej (np. Mobilny Punkt Zbierania Odpadów Problemowych funkcjonujący na terenie Miasta Częstochowa<sup>540</sup>).

Z uwagi na wskazaną niejednorodność przyjmowanych rozwiązań, a także ze względu na brak istotnej inicjatywy ze strony niektórych samorządów w zakresie tworzenia PSZOK, w ramach nowelizacji VI ustawodawca dokonał znaczącego przemodelowania uwarunkowań formalnych dotyczących tego typu infrastruktury. Skutkowało to doszczegółowieniem art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach co do wymaganego zakresu odpadów gromadzonych w ramach PSZOK. Zgodnie z aktualnym brzmieniem tejże normy, punkty te „zapewniają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny

---

<sup>539</sup> <http://lamusownia.krakow.pl/>

<sup>540</sup> Podstawę prawną funkcjonowania MPZOP stanowi uchwała nr 71.IX.2015 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a”. Przyjęte rozwiązanie, polegające na ustawowym dookreśleniu zakresu zbiórki odpadów na terenie PSZOK, należy ocenić krytycznie w zakresie, w jakim nie odnosi się ono do punktów już istniejących. Wiąże się to z istotnym uwarunkowaniem, jakim jest realizacja szeregu PSZOK z wykorzystaniem dofinansowania unijnego, którego udzielenie łączy się z obowiązkiem zapewnienia tzw. trwałości projektu<sup>541</sup>, zasadniczo w okresie 5 lat od zakończenia jego realizacji (tj. powstania infrastruktury). W okresie tym poddawanie infrastruktury powstałej w wyniku projektu istotnym modyfikacjom stanowić może podstawę do stwierdzenia naruszenia wspomnianej trwałości, co wiąże się z obowiązkiem zwrotu otrzymanych środków pomocowych. Wydaje się, iż zagadnienie trwałości projektów w zakresie PSZOK powinno być zostało uwzględnione przez ustawodawcę w formie stosownych okresów przejściowych dla wybranej infrastruktury.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, iż na mocy nowelizacji VI uzupełniono art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez dodanie ust. 2b, w myśl którego, „gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami”.

Przepis ten posiada o tyle istotne znaczenie, iż przesądza on zarówno o funkcji technicznej PSZOK (jako struktury stacjonarnej, co łączy się z potrzebą organizowania odpowiedniego terenu w celu zaadaptowania na nim punktu), jak i o obowiązku utworzenia tego typu infrastruktury na potrzeby każdej z gmin na terenie kraju (bądź w formie samodzielnej, bądź w kooperacji z innymi gminami). Jako uzasadnione należy wskazać bezpośrednie wskazanie dopuszczalności realizacji obowiązku w formie współpracy międzygminnej. Świadczy to o dostrzeżeniu przez ustawodawcę faktu, iż w odniesieniu do inwestycji w zakresie gospodarki odpadami pierwotną przesłanką do ich podejmowania powinna być ocena zapotrzebowania na określone instalacje (co w przypadku niewielkich samorządów może oznaczać brak zasadności tworzenia osobnych PSZOK w poszczególnych gminach).

Co do formuły organizacyjnej w odniesieniu do PSZOK, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie ustanawia w tym zakresie obostrzeń, co oznacza dopuszczalność

---

<sup>541</sup> Zasada trwałości w okresie programowania 2007-2013 regulowana była co do zasady treścią art. 57 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. W myśl powołanego przepisu: „Państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, aby operacja obejmująca inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne zachowała wkład funduszy wyłącznie jeżeli w terminie pięciu lat od jej zakończenia nie zostanie poddana zasadniczej modyfikacji wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej i mającej wpływ na charakter lub warunki realizacji operacji lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny (...)”.

organizowania PSZOK za pośrednictwem wszelkich form wskazanych ustawą o gospodarce komunalnej.

Istotnie bardziej zawile uwarunkowania formalne odnoszą się do zagadnienia organizacji **usług obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**.

Odnosząc się do tego zagadnienia, należy w pierwszej kolejności podjąć próbę określenia znaczenia pojęcia obsługi administracyjnej wspomnianego systemu. W ramach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pojęcie to pojawia się wyłącznie jednokrotnie, jako jedna z kategorii kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, których pokrywanie ze środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest prawnie dopuszczalne (art. 6r ust. 2 pkt 3). Co oczywiste, w tym kontekście występuje ono jako całościowy kształt działań administracyjnych realizowanych na potrzeby zapewnienia funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, z tym jednak zastrzeżeniem, iż chodzi w tym względzie o działania realizowane wyłącznie przez gminę lub przez podmioty działające na jej zlecenie, jako że inne podmioty nie mogą korzystać ze środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz realizacji obsługi administracyjnej systemu.

W tym kontekście należy rozpatrzyć, jakie kategorie podmiotów uczestniczą – pośrednio lub bezpośrednio – w obsłudze administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w szerokim jej rozumieniu (tj. wychodzących poza zakres finansowany ze środków pochodzących z opłaty gromadzonej przez gminę).

Wśród podmiotów, o których mowa powyżej, należy wskazać:

- 1) marszałka województwa – w zakresie zadań kontrolnych realizowanych w odniesieniu do operatorów RIPOK (art. 9w),
- 2) naczelnika urzędu skarbowego – w zakresie zadań egzekucyjnych w stosunku do właścicieli nieruchomości, o ile zadania te nie należą do zakresu właściwości organu wykonawczego gminy na podstawie art. 19 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>542</sup>,
- 3) wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska – w zakresie ustanawiania zakazu prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9k) oraz nakładania lub zawieszania określonych kar pieniężnych (art. 9zb ust. 2 oraz 3, art. 9ze ust. 2),
- 4) Policję – w zakresie postępowań mandatowych w sprawach określonych w art. 10, o ile zadań tych nie realizuje straż gminna,

---

<sup>542</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 599, z późn. zm.

- 5) gminę, działającą przez swoje organy, gminne jednostki organizacyjne lub podmioty, względem których dokonano powierzenia realizacji usług obsługi administracyjnej systemu – w pozostałym zakresie.

Z uwagi na zakres niniejszej pracy, dalszej analizie poddane zostaną wyłącznie zadania obsługi administracyjnej realizowane przez gminę.

Model organizacyjny dotyczący zapewnienia realizacji przedmiotowych zadań stanowił przedmiot szerokiego zainteresowania gmin zwłaszcza na etapie wdrażania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Wynikało to z potrzeby utworzenia stosownych służb administracyjnych, przewidzianych do zaangażowania na cele zarządzania nową, z punktu widzenia samorządów gminnych, usługą publiczną. W tym kontekście naturalne było poszukiwanie optymalnego modelu organizacyjnego, służącego zapewnieniu skuteczności realizowanych działań administracyjnych.

W celu scharakteryzowania uwarunkowań mających wpływ na wybór określonych modeli organizacyjnych, należy odwołać się do wskazanych w ramach podrozdziału 5.2.3.2 wybranych zagadnień z zakresu swobody organizatorskiej samorządów gminnych. Jak wskazano w przywołanej części niniejszej pracy, zadania określone jako gminne na gruncie poszczególnych ustaw materialnego prawa administracyjnego stanowią niekiedy splot zadań przypisanych bezpośrednio gminie oraz jej poszczególnym organom. Tego rodzaju sytuacja występuje również w zakresie zadań obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi określonych w ramach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jako przykład wskazać należy zadania wskazane w ramach poniższej tabeli.

**Tabela 12 Zestawienie przykładowych zadań gminy oraz organu wykonawczego gminy w zakresie obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

<b>Lp.</b>	<b>Zadania przypisane bezpośrednio gminie</b>	<b>Zadania przypisane organowi wykonawczemu gminy</b>
1.	tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnianie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (art. 3 ust. 2 pkt 1)	nadzór nad realizacją obowiązków określonych w art. 5 ust. 1-4 ustawy (art. 5 ust. 6)
2.	nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizacji zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 3 ust. 2 pkt 4)	przyjmowanie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6m ust. 1)

3.	udostępnianie określonych informacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty (art. 3 ust. 2 pkt 9)	ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze decyzji (art. 6o ust. 1)
4.	dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 10)	prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2)

Źródło: opracowanie własne.

Należy ocenić, jakie implikacje wynikają z faktu wskazanego powyżej dualizmu w obrębie zadań obsługi administracyjnej.

Na te potrzeby, należy przytoczyć treść art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w myśl którego, „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form **gospodarki komunalnej**”. Co podkreślano charakteryzując pojęcie gospodarki komunalnej w ramach podrozdziału 5.2.3.1, pod pojęciem tym – na co wskazuje M. Szydło – należy rozumieć wszelką działalność gmin związaną z realizacją zadań własnych, w tym zarówno taką, która wiąże się z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i nie mającą charakteru gospodarczego. Należy w tym kontekście uznać, iż cytowany art. 4 ust. 1 pkt 1 znajduje zastosowanie do zadań z zakresu obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. na jego podstawie dopuszczalne jest dokonywanie przez radę gminy „wyboru sposobu prowadzenia i form” realizacji tejże obsługi (poprzez wskazanie odpowiedniego podmiotu odpowiedzialnego za jego realizację).

Na początkowym etapie wdrażania systemów gminnych, istotne wątpliwości praktyczne wzbudzał przy tym sposób rozumienia zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 1 zastrzeżenia, zgodnie z którym wspomniane kompetencje rady gminy występują, „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Można przyjąć, iż bezpośrednim przykładem wykluczenia zastosowania tego przepisu był częstokroć przywoływany w ramach niniejszej pracy art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wyłączający w sposób bezsprzeczny swobodę rady gminy co do powierzania spółce gminnej usługi odbierania odpadów komunalnych w formule *in-house*. Brak tego rodzaju jednoznacznych przepisów szczególnych w zakresie zadań obsługi administracyjnej mógł z jednej strony tworzyć wrażenie, iż w zakresie tego rodzaju zadań swoboda rady gminy jest nieograniczona, jednakże należało ocenić, czy ograniczeń w jej zakresie nie kreują przepisy nie „bezpośrednio szczególne”, jakimi są zasygnalizowane powyżej kompetencje i obowiązki organu wykonawczego gminy

o charakterze administracyjnym wskazane ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jak określono w ramach podrozdziału 5.2.3.2, wątpliwość może budzić konstrukcja wskazana w ramach art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą „wójt wykonuje zadania przy pomocy **urzędu gminy**”. Przepis ten określa formułę organizacyjną w zakresie realizacji zadań organu wykonawczego, wskazując na ten cel wyspecjalizowaną gminną jednostkę organizacyjną (funkcjonującą w formule jednostki budżetowej<sup>543</sup>), jaką jest urząd gminy. Nie odnosi się on natomiast do realizacji zadań tego organu za pośrednictwem innych podmiotów, pozostających w strukturze gminy (w tym zwłaszcza innych jednostek budżetowych) bądź funkcjonujących poza tą strukturą (np. spółek gminnych).

Jedynie wyjątkowo zagadnienie dopuszczalności realizacji zadań organu wykonawczego gminy za pośrednictwem innych niż urząd gminy struktur organizacyjnych rozstrzygane jest przepisami ustaw materialnych. Należy tu zwłaszcza wskazać na art. 21 ust. 1 oraz ust. 1a ustawy o drogach publicznych, w myśl których:

„1. Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2–4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.

1a. Zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych”.

Jako że zarządcą drogi w odniesieniu do dróg gminnych jest organ wykonawczy gminy, toteż wydaje się, iż istnieją przesłanki, by powyższe przepisy postrzegać w kategoriach *lex specialis* względem art. 33 ust. 1 oraz art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (ostatni ze wskazanych przepisów stanowi, iż organ wykonawczy gminy może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy).

Restrykcyjna interpretacja art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mogłaby przesądzać o tym, iż zadania określone w przepisach prawa materialnego jako zadania organu wykonawczego gminy (w tym wskazane w ramach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) powinny być realizowane wyłącznie w oparciu o struktury urzędu gminy (o ile nie zostało w stosunku do nich dokonane szeroko scharakteryzowane w ramach Części II

---

<sup>543</sup> Odmienne: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r. II SA/Wa 1534/06, LEX nr 294997, w ramach którego WSA w Warszawie zakwestionował status urzędu gminy jako jednostki budżetowej.

niniejszej pracy upoważnienie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w oparciu o art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). **Interpretacja ta byłaby jednak w sposób nieuzasadniony formalistyczna i prowadziłaby do blokowania inicjatywy samorządowej w zakresie poszukiwania efektywnych rozwiązań organizacyjnych.**

Wobec powyższego, proponuję rozumienie wskazanego przepisu jako ustanawiającego obowiązek realizacji zadania organu wykonawczego za pośrednictwem urzędu gminy, **o ile nie została dokonana strukturalna reorganizacja podziału zadań określonych pierwotnie jako zadania organu wykonawczego**, poprzez ich odpowiednią realokację w ramach określonych metod dekoncentracji zadań. W celu scharakteryzowania dopuszczalnych w mojej opinii metod podziału, proponuję wyszczególnienie następujących pojęć:

- 1) **dekoncentracja wewnętrzna zadań,**
- 2) **dekoncentracja zewnętrzna zadań.**

Pojęcie **dekoncentracji wewnętrznej** w odniesieniu do kompetencji (rozumianych przeze mnie w tym kontekście w sposób węższy od zadań, jako upoważnienie do podejmowania czynności konwencjonalnych wywołujących skutek na gruncie prawa administracyjnego) określone zostało w ramach wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2010 r. Zgodnie z tym orzeczeniem, „dekoncentracja wewnętrzna to przekazanie realizacji kompetencji wewnątrz struktury organizacyjnej organu administracji publicznej”<sup>544</sup>. Jak wskazuje się w doktrynie, dekoncentracja kompetencji następuje zasadniczo w oparciu o stosowne upoważnienie administracyjne<sup>545</sup>. Na gruncie KPA podstawą tego rodzaju upoważnienia jest art. 268a, w myśl którego, „organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”.

W odniesieniu do dekoncentracji wewnętrznej zadań (rozumianych tutaj jako kategoria szersza od kompetencji, obejmująca całokształt czynności aparatu administracyjnego, nie zaś wyłącznie czynności konwencjonalne), odwołując się do uwarunkowań samorządu gminnego, należy wskazać na rolę **regulaminu organizacyjnego urzędu gminy** jako szczególnego aktu prawnego (wydawanego w formie zarządzenia organu wykonawczego, w oparciu o art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ustanawiającego podział zadań na poszczególne elementy struktury organizacyjnej oraz tworzącego swoistą „hierarchię” w zakresie odpowiedzialności za realizację zadań w obrębie tejże struktury. W odniesieniu do zadań z zakresu obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jako

---

<sup>544</sup> Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 948/09.

<sup>545</sup> W. Góralczyk jr, Kierownictwo w prawie administracyjnym, Warszawa 2016, wyd. el.



przykład tego rodzaju dekoncentracji wskazać można treść Zarządzenia nr 4806/11/VI/S Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Gdyni<sup>546</sup>, przewidującego ustanowienie Referatu Gospodarki Odpadami w ramach Wydziału Środowiska Urzędu Miasta Gdyni. W ramach Regulaminu wskazano, iż do zakresu zadań Referatu należą m.in.:

- a) przygotowywanie uchwał Rady Miasta Gdyni w zakresie niezbędnym do realizacji zadań gminy,
- b) przygotowywanie i prowadzenie postępowań przetargowych w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów,
- c) kontrola realizacji umów zawartych z firmami wywozowymi na usługi odbierania i zagospodarowania odpadów,
- d) kontrola firm wpisanych do rejestru działalności regulowanej, a w szczególności nakładanie kar finansowych,
- e) bieżąca analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi,
- f) współpraca ze Strażą Miejską w zakresie kontroli realizacji obowiązków właścicieli nieruchomości,
- g) prowadzenie kampanii edukacyjnych w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami.

Opisany powyżej model dekoncentracji zadań organu wykonawczego gminy w zakresie obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi określić można jako standardowy, z uwagi na fakt, iż metoda ta została przyjęta przez zdecydowaną większość samorządów gminnych na terenie kraju. Formuła ta stanowi rozwiązanie wpisujące się bezpośrednio w treść art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W odniesieniu do dekoncentracji zewnętrznej zadań, jako punkt wyjścia należy odwołać się do wskazanej wspomnianym wyżej wyrokiem NSA charakterystyki dekoncentracji zewnętrznej w odniesieniu do kompetencji. Jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny, „dekoncentracja zewnętrzna to przekazanie przez organ, któremu przepisy prawa przyznały kompetencję, tej kompetencji innemu organowi lub jednostce organizacyjnej”. W kwestii praktycznego rozumienia dekoncentracji zewnętrznej w odniesieniu do kompetencji, wskazać można na dwa zasadnicze modele jej postrzegania:

- 1) dekoncentracja zewnętrzna jako wywołująca skutek w postaci utraty kompetencji przez jeden organ wraz z jednoczesnym przypisaniem jej innemu organowi, w związku z czym dokonywana przez inny organ niż organ tracący kompetencję – takie rozumienie wynika

---

<sup>546</sup> Zarządzenie nr 4806/11/VI/S Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Gdyni (Monitor Rady Miasta Gdynia z 2011 r. Nr 33, poz. 288, z późn. zm.).

np. z analizy art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zawartej w ramach orzeczenia WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. I SA/Wr 2477/14<sup>547</sup>,

- 2) dekoncentracja zewnętrzna jako wywołująca skutek w postaci przesunięcia kompetencji z jednego organu na rzecz innego organu, nie podporządkowanemu pierwszemu z nich organizacyjne, przy dopuszczeniu dokonania tejże dekoncentracji za pośrednictwem działania organu tracącego kompetencję – takie rozumienie prezentują m.in. A. Bielska-Brodziak, G. Krawiec oraz S. Tkacz<sup>548</sup>, wskazując jako przykład dekoncentracji zewnętrznej upoważnienie określone w art. 110 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, stanowiącym, iż „wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy”.

Na potrzeby dalszych rozważań (tyczących się – jak wskazano powyżej – zagadnienia dekoncentracji zadań, nie zaś wyłącznie dekoncentracji kompetencji), jako uzasadnione obieram rozumienie dekoncentracji zewnętrznej zgodnie z interpretacją określoną w pkt 1. W moim przekonaniu, dekoncentracja zewnętrzna jako powodująca utratę właściwości do realizacji danego zadania (lub kompetencji) powinna być rozumiana wyłącznie jako efekt działania **innego** organu niż organ „tracący” zadanie (kompetencję). W tym zakresie należy wskazać na przywoływane w ramach niniejszej pracy normy prawne dające podstawę do dokonania dekoncentracji zewnętrznej:

- 1) art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jako upoważniający radę gminy do wyboru optymalnej formuły organizacyjnej w odniesieniu do zadań z zakresu gospodarki komunalnej, w tym zadań ustawowo wskazanych jako zadania organu wykonawczego gminy, o ile:
  - a) możliwości zastosowania przedmiotowego przepisu wyraźnie nie wyłącza przepis szczególny (np. dawny art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach),
  - b) zadania te nie stanowią kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej przypisanych określonemu organowi (w stosunku do których wskazana norma nie znajduje zastosowania),
- 2) art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jako kreujący po stronie rady gminy uprawnienie dotyczące upoważniania stosownych podmiotów do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, określonych ustawowo jako pozostające w zakresie kompetencji organu wykonawczego gminy.

---

<sup>547</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. I SA/Wr 2477/14, LEX nr 1817765.

<sup>548</sup> A. Bielska-Brodziak, G. Krawiec, S. Tkacz (w:) A. Bielska-Brodziak (red.) J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz, Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz, Warszawa 2011, s. 123.

Nie uznaję natomiast za dekoncentrację zewnętrzną przypadku, w którym organ „wyzbywający się” zadania samodzielnie upoważnia inny podmiot do jego realizacji. W takim przypadku, standardowo polegającym na dokonaniu upoważnienia przez organ wykonawczy gminy na rzecz kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, dochodzi w moim przekonaniu do dekoncentracji wewnętrznej *sensu largo*, polegającej na „rozproszeniu” zadań na rzecz podmiotu, który nie jest organizacyjnie podporządkowany organowi wykonawczemu, lecz względem którego organ wykonawczy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego, na mocy art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Także i wskazaną powyżej metodę dekoncentracji zewnętrznej należy, w moim przekonaniu, podzielić na:

- 1) dekoncentrację zewnętrzną *sensu stricto*,
- 2) dekoncentrację zewnętrzną *sensu largo*.

Pod pojęciem dekoncentracji zewnętrznej *sensu stricto* rozumiem wyłączenie **poza zakres ustrojowy gminy** zadań (kompetencji) przypisanych ustawowo gminie lub określoneemu jej organowi (np. poprzez powierzenie ich realizacji spółce gminnej lub instytucji kultury, ustrojowo nie powiązanym z gminą i posiadającym odrębną od niej osobowość prawną). Z kolei, jako dekoncentrację zewnętrzną *sensu largo* przyjmuję taką metodę dekoncentracji zewnętrznej, na mocy której dany organ gminny zostaje pozbawiony obowiązku realizacji zadania lub upoważnienia do wykonywania kompetencji na rzecz podmiotu pozostającego funkcjonalnie w obrębie struktury organizacyjnej gminy (np. poprzez dokonane uchwałą rady gminy upoważnienie kierownika gminnej jednostki organizacyjnej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, określonych pierwotnie jako pozostające w zakresie kompetencji organu wykonawczego gminy).

Jako interesujące z punktu widzenia praktycznej analizy zakresu swobody organizatorskiej samorządu gminnego, należy wskazać przykłady faktycznego zastosowania metod dekoncentracji zewnętrznej *sensu stricto* i *sensu largo* względem zadań z zakresu obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Jako jeden z pierwszych przypadków zastosowania dekoncentracji zewnętrznej *sensu largo* w obrębie analizowanych zadań należy wskazać uchwałą Nr XVIII/218/2012 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 23 lutego 2012 r. zmieniającą uchwałę w sprawie utworzenia Miejskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych w Jaworznie oraz nadania mu Statutu. Na mocy § 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały, w zakres obowiązków Miejskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych w Jaworznie włączono m.in. następujące zadania:

- 1) prowadzenie kampanii informacyjnej wdrażanego systemu gospodarki odpadami komunalnymi,

- 2) współpraca z regionalnymi instalacjami do zagospodarowania odpadów, zawarcie umów na gospodarowanie, unieszkodliwianie odpadów komunalnych,
- 3) przygotowanie informacji niezbędnych do opracowania regulaminu utrzymania czystości i porządku oraz uchwał i zarządzeń dotyczących systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 4) tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów,
- 5) przeprowadzenie przetargu na wybór podmiotu, który będzie realizował odbiór, transport oraz zagospodarowanie odpadów komunalnych, zawieranie umów na realizację zadania, rozliczanie ww. usług,
- 6) pobór i egzekwowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 7) kontrola i nadzór nad terminowością i standardem świadczonych usług,
- 8) osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- 9) zarządzanie, administrowanie i bieżąca obsługa systemu gospodarki odpadami,
- 10) prowadzenie sprawozdawczości dot. gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 11) coroczna analiza gospodarki odpadami w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych, usprawnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, określenia potrzeb inwestycyjnych.

Zastrzeżenia budzi nieprecyzyjne ujęcie w ramach powyższego aktu prawnego szeregu zadań określonych we wskazanej uchwale w sposób odmienny względem nomenklatury przyjętej na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (np. użycie kategorii „systemu gospodarki odpadami” w miejsce prawidłowego pojęcia „systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”). Wydaje się bowiem, iż w przypadku określonych zadań szczegółowych, tak potoczne sformułowanie obowiązków gminnej jednostki budżetowej mogłoby prowadzić do powstania wątpliwości, czy dane zadanie zostało jej w ogóle przekazane.

Należy wskazać, iż w ramach uzupełnienia do powyższej uchwały, następnie przyjęta została uchwała Nr XXI/270/2012 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Miejskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych w Jaworznie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej<sup>549</sup>. W oparciu o wskazaną uchwałę, Dyrektor Miejskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych w Jaworznie został upoważniony „do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Jako jej podstawę prawną wskazano m.in. art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

---

<sup>549</sup> Dz. U. Woj. Śl. z dnia 18.07.2012 r., poz. 2854.

Powyższy sposób formułowania zakresu upoważnienia również wydaje się budzić wątpliwości w kontekście faktu, iż załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w odniesieniu do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi polega na realizacji szeregu zindywidualizowanych zadań (w tym kompetencji), których precyzyjne ujęcie wydaje się właściwe w przypadku tego rodzaju upoważnienia (zwłaszcza w kontekście jego charakteru jako aktu prawa miejscowego). Szersza charakterystyka tychże zadań stanowi przedmiot podrozdziału 7.2.3 niniejszej pracy.

Powyższy, lakoniczny model formułowania zadań w ramach dekoncentracji zewnętrznej *sensu largo* uwidaczniał się również w szeregu innych przypadkach jej zastosowania. W tym zakresie należy wskazać na interesujący przypadek dwu uchwał Rady Miasta Gdańska dotyczących się przekazania zadań z zakresu obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Zarządowi Dróg i Zieleni w Gdańsku:

- 1) uchwała nr XXIX/598/12 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 sierpnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku – jednostki budżetowej, w myśl której do statutu ZDiZ wprowadzono § 6a w następującej treści: „ZDiZ prowadzi gospodarkę odpadami komunalnymi w zakresie realizacji obowiązków gminy wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności poprzez organizację i nadzorowanie odbioru, transportu oraz przekazywania odpadów komunalnych do zagospodarowania, a także pobiera opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zasadach określonych przez Radę Miasta Gdańska”,
- 2) uchwała nr XXXIX/881/13 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 czerwca 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku – jednostki budżetowej, modyfikująca treść wskazanego § 6a poprzez nadanie mu treści: „ZDiZ prowadzi gospodarkę odpadami komunalnymi w zakresie realizacji obowiązków gminy wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach polegającą na organizacji i nadzorowaniu odbioru, transportu oraz przekazywaniu odpadów komunalnych do zagospodarowania, a także pobiera opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zasadach określonych przez Radę Miasta Gdańska”.

Jak wynika z uzasadnienia projektu drugiej z przywołanych uchwał, „z uwagi na to, że zadania nałożone na Gminę Miasto Gdańsk wskazaną wyżej ustawą [*tj. ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* – G.S.] realizowane są nie tylko przez Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku, ale również przez inne podmioty, zmiana brzmienia przepisu jest konieczna dla doprecyzowania kompetencji poszczególnych podmiotów realizujących zadania w tym zakresie”.

Niemal roczny odstęp czasowy pomiędzy podjęciem obu wskazanych uchwał wskazuje na dostrzeżenie w tym okresie istniejących uwarunkowań organizacyjnych oraz formalnych, które uniemożliwiają dokonanie dekoncentracji zewnętrznej metodą „klauzuli generalnej”.

Zagadnienie to zostało odpowiednio dostrzeżone w przypadku szeregu stosowanych w praktyce przykładów dekoncentracji zewnętrznej *sensu stricto*, polegających na – stanowiącym szczególnie innowacyjne rozwiązanie w obrębie administracji publicznej – powierzaniu obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi spółkom gminnym, przy wykorzystaniu metody *in-house*.

Prekursorem tego rozwiązania była Gmina Miejska Kraków, co przesądziło o potocznym określaniu go mianem tzw. „modelu krakowskiego”<sup>550</sup>. Zostało ono wdrożone na mocy wskazanych niżej uchwał Rady Miasta Krakowa:

- 1) uchwała nr LII/697/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy Miejskiej Kraków,
- 2) uchwała nr LII/698/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Krakowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Pierwszą ze wskazanych uchwał, wydaną m.in. w oparciu o analizowany w ramach niniejszej pracy art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, określono zakres powierzenia zadań Gminy Miejskiej Kraków Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie m.in. poprzez wyszczególnienie następujących typów zadań:

- 1) zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- 2) objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie Krakowa systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 3) nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizacji zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- 4) ustanawianie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, oraz dodatkowo prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania powstających w gospodarstwach

---

<sup>550</sup> [http://www.kigo.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=217:dyskusji-cig-dalszy-czyli-v-ogolnopolska-konferencja-odpadowa-w-krakowie&catid=59:archiwum&Itemid=145](http://www.kigo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=217:dyskusji-cig-dalszy-czyli-v-ogolnopolska-konferencja-odpadowa-w-krakowie&catid=59:archiwum&Itemid=145)

domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

- 5) tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców Krakowa, w tym wskazywania w porozumieniu z Gminą Miejską Kraków miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych,
- 6) zapewnianie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- 7) prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- 8) udostępnianie na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji określonych w uchwale informacji,
- 9) dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych Gminy Miejskiej Kraków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 10) tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie Krakowa w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie przygotowania i przeprowadzania przetargów na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Powyższy wykaz powierzonych zadań, odwołujących się bezpośrednio do kategorii wskazanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, umożliwił szczególnie precyzyjne wskazanie zakresu odpowiedzialności Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie, co jest o tyle istotne, iż w przypadku dekoncentracji zewnętrznej *sensu stricto*, w modelu przewidującym płatność ze strony samorządu gminnego za realizację powierzonych usług, pomiędzy gminą a podmiotem, na rzecz którego dokonano powierzenia, dochodzi co do zasady do zawarcia stosownej umowy opisującej mechanizm rozliczeń, co wymaga odpowiedniej precyzji w formułowaniu zakresu obowiązków stron. Powyższe ma istotnie mniejsze znaczenie w przypadku dekoncentracji zewnętrznej *sensu largo*, z uwagi bowiem na model finansowania gminnych jednostek organizacyjnych, oparty co do zasady na planie finansowym (stanowiącym swego rodzaju pochodną względem przyjętej uchwały budżetowej), nie dochodzi do standardowego „rozliczenia” pomiędzy gminą a jednostką organizacyjną, lecz do „wyposażenia jej w środki” na cele realizacji zadań (z zastrzeżeniem szczególnych rozwiązań dotyczących dotacji udzielanych z budżetu gminy).

Również w przypadku drugiej z przywołanych uchwał, precyzja określenia zadań może być oceniona jako znaczna. Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały:

„Upoważnia się Zarząd Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w zakresie:

1) przyjmowania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 poz. 391),

(...)

4) określania w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie nie złożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości tej opłaty albo powstania uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji, na zasadach określonych w art. 6o ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391),

5) określania w drodze decyzji wysokości zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6p ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 poz. 391),

6) zobowiązywania podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych lub innych posiadaczy odpadów do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach, o których mowa w art. 9n ust. 1 ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 poz. 391),

7) wydawania decyzji na podstawie art. 5 ust. 7 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 poz. 391) nakazujących wykonanie obowiązku wyposażania nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,

8) dokonywania czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późniejszymi zmianami), mających na celu:



- a) sprawdzanie terminowości:
    - składania deklaracji,
    - wpłacania zadeklarowanych opłat, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów;
  - b) stwierdzanie formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt a;
  - c) ustalanie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami,
- 9) w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, w zależności od charakteru i zakresu uchybień:
- a) korygowania deklaracji, dokonując stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania z tytułu opłaty, kwoty nadpłaty, kwoty zwrotu opłaty lub wysokości straty w wyniku tej korekty nie przekracza kwoty 1.000 zł,
  - b) zwracania się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość,
- 10) uwierzytelniania kopii skorygowanej deklaracji, o której mowa w pkt 9,
- 11) doręczania właścicielowi nieruchomości uwierzytelnionej kopii skorygowanej deklaracji wraz z informacją o związanej z korektą deklaracji zmianie wysokości zobowiązania z tytułu opłaty, kwoty nadpłaty lub zwrotu opłaty bądź informację o braku takich zmian,
- 12) żądania złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwanie do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku,
- 13) w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – wzywania do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych (...).”

Powyższy sposób formułowania upoważnienia prowadzi do eliminacji wątpliwości prawnych w stosunku do zakresu powierzonych zadań (kompetencji). Można przykładowo wskazać, iż uchwałą tą – w sposób celowy – nie objęto np. szczegółowych zadań z zakresu ewidencjonowania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonych w ramach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>551</sup>. Stanowiło to efekt przyjęcia, iż w zakresie przedmiotowych zadań podstawy prawne dekoncentracji zewnętrznej *sensu stricto*, zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, byłyby niedostateczne. Przywołane rozporządzenie stanowi m.in., iż ewidencja podatków (rozumianych na gruncie tego aktu również jako opłaty) stanowi integralną część ewidencji

<sup>551</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375.

księgowej urzędu i jest prowadzona z wykorzystaniem kont syntetycznych planu kont urzędu jako jednostki budżetowej. Ponadto, pojęcie „urzędu” jest na gruncie rozporządzenia definiowane jako urząd jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku samorządu gminnego – urząd gminy). Z uwagi na fakt, iż przywołane art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 39 ust. 4 odnoszą się do przenoszenia zadań (kompetencji), nie zaś do dekonstrukcji rozwiązań organizacyjno-technicznych przyjętych na gruncie przepisów szczegółowych, stąd postanowiono o wyłączeniu wskazanych w rozporządzeniu zadań księgowania opłaty z pola dokonanego powierzenia. W związku z powyższym, stanowią one zadania Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miasta Krakowa<sup>552</sup>, kooperującego z MPO Sp. z o.o. w Krakowie w zakresie obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gminy Miejskiej Kraków.

Pomimo aprobaty rozwiązań organizacyjnych przyjętych w ramach opisanego powyżej „modelu krakowskiego” (wyrażanej m.in. przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>553</sup>), dopuszczalność ich stosowania budziła w okresie wdrażania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi pewne wątpliwości prawne. Ich stosowną egzemplifikacją może być wskazany poniżej sposób oceny zbliżonych do podjętych przez Radę Miasta Krakowa następujących uchwał Rady Miejskiej w Lubinie:

- 1) uchwała nr XXX/227/12 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 20 listopada 2012 r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Lubinie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy Miejskiej Lubin,
- 2) uchwała nr XXX/229/12 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 20 listopada 2012 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Lubinie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Obie powyższe uchwały zostały zaskarżone do sądu administracyjnego przez Wojewodę Dolnośląskiego.

W stosunku do pierwszej ze wskazanych uchwał, organ nadzoru zakwestionował dopuszczalność zastosowania art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej na potrzeby powierzania spółce gminnej zadań własnych, przyjmując, iż z przepisu tego należy

---

<sup>552</sup> § 38 Zarządzenia Nr 3564/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 24.12.2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>553</sup> Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie, Wystąpienie pokontrolne LKR – 4101-026-03/2014, P/14/007; dokument dostępny pod adresem:

[https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj3lf2\\_xdnMAhXFuhQKHVeQB04QFgguMAM&url=https%3A%2F%2Fwww.nik.gov.pl%2Fkontrola%2Fwyniki-kontroli-nik%2Fpobierz%2Clkr~p\\_14\\_07\\_201408280803541409213034~id2~01%2Ctyp%2Ckj.pdf&usq=AFQjCNGsoB1F5qs6tbL3OW8-6dvkOrb0cA](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj3lf2_xdnMAhXFuhQKHVeQB04QFgguMAM&url=https%3A%2F%2Fwww.nik.gov.pl%2Fkontrola%2Fwyniki-kontroli-nik%2Fpobierz%2Clkr~p_14_07_201408280803541409213034~id2~01%2Ctyp%2Ckj.pdf&usq=AFQjCNGsoB1F5qs6tbL3OW8-6dvkOrb0cA)

wywodzić samoistnego upoważnienia dla rady w zakresie możliwości powierzenia realizacji zadań własnych gminy, zgodnie bowiem z przytoczonym przepisem ustawy, rada gminy na jego podstawie posiada jedynie kompetencję do wskazania sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i form jej prowadzenia. Z poglądem tym zgodził się rozpoznający przedmiotową skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu<sup>554</sup>. Uwzględniając skargę, przyjął on m.in., iż „zaskarżona uchwała nie może znaleźć podstawy prawnej w przytoczonym przepisie, bowiem powierzenie konkretnych zadań spółce gminnej nie jest «wybozem sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej». Należy bowiem pamiętać, że w kontrolowanej uchwale mamy do czynienia z powierzeniem spółce szeregu zadań, co w żadnym przypadku nie może być uznane za wybór formy prowadzenia gospodarki komunalnej, a takim właśnie pojęciem posługuje się przytoczony przepis”. Sąd przyjął szczególnie zawężające rozumienie pojęcia „wyboru sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej”, odwołując się (jak należy przyjąć) do art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>555</sup>, który w swej pierwotnej treści stanowił, iż „rada gminy w terminie do dnia 31 grudnia 1991 r. postanowi o wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwa komunalne (...)”. Taki kierunek interpretacji WSA można odkodować z treści uzasadnienia wyroku, odwołującego się do tego, iż „Rada Miejska w Lubinie w omawianym obszarze dokonała już wyboru formy działalności komunalnej w uchwale nr XXXVIII/195/92 z dnia 29 grudnia 1992 r.”. Jednocześnie, WSA pokreślił, iż „nie kwestionuje oczywiście uprawnienia gminy (jako wspólnoty samorządowej) do wykonywania zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w formach dopuszczonych przez ustawę o gospodarce komunalnej, co w tym wypadku oznacza prawo Gminy Miejskiej Lubin do powierzenia tych zadań Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Lubinie. Pamiętać bowiem należy, że w myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391), utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Jak podkreśla się w literaturze prawniczej, szczególnym rodzajem gminnych jednostek organizacyjnych są gminne osoby prawne, jak np. komunalne spółki kapitałowe”. Konkluzją rozważań WSA w tym zakresie było przyjęcie, iż powierzenie analizowanych zadań własnych spółce komunalnej wymagałoby utworzenia odrębnej jednostki organizacyjnej, specjalnie na te potrzeby.

---

<sup>554</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2013 r., sygn. II SA/Wr 210/13.

<sup>555</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.

Powyższej argumentacji, trudnej do zaakceptowania zarówno na gruncie wykładni językowej, jak i – przede wszystkim – celowościowej, nie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny<sup>556</sup>, przyjmując, iż „wyborem sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej będzie również rozstrzygnięcie jednostki samorządu terytorialnego w kwestii zmiany, jaka w zakresie przekazanych zadań i kompetencji, prowadzi do modyfikacji katalogu powierzonych uprzednio danemu podmiotowi zadań”. Pozwoliło to usankcjonować dopuszczalność stosowania dekoncentracji zewnętrznej *sensu stricto* w zakresie obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w stosunku do istniejących spółek prawa handlowego, stanowiących własność samorządów gminnych.

W stosunku do drugiej ze wskazanych uchwał, osiłą skargi Wojewody Dolnośląskiego był zarzut przekroczenia przez Radę Miejską w Lubinie zakresu upoważnienia przyznanego jej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. W ramach skargi Wojewoda wywodził, iż powołana norma prawna nie może być rozumiana jako dająca radzie gminy podstawę do przenoszenia kompetencji w zakresie działań niewładczych, a tego rodzaju kompetencje (dotyczące realizacji określonych czynności materialno-technicznych) objęte zostały zaskarżoną uchwałą. Także i w tym przypadku skarga została uwzględniona przez WSA we Wrocławiu, co – w obliczu skargi kasacyjnej złożonej przez Radę Miejską w Lubinie – dało podstawę do wydania fundamentalnego dla rozumienia art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. W myśl przedmiotowego orzeczenia – cytowanego szeroko w ramach podrozdziału 5.2.3.2 – wskazane w powołanym przepisie „załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej” powinno być rozumiane szeroko, tj. jako realizacja wszelkich form działania administracji wiążących się z indywidualną sprawą administracyjną, bez znaczenia, czy są to formy władcze, czy niewładcze. W ramach uzasadnienia NSA wskazał ponadto, iż „pozostaje do rozważenia, czy w okolicznościach rozpoznawanej sprawy uprawnienie rady gminy określone w art. 39 ust. 4 u.s.g. mogło prowadzić do scedowania obowiązków organu wykonawczego w zakresie sprawozdawczości (art. 9n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; Dz.U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.), czy też przekazania uprawnień sprawdzających, w tym egzekucyjnych (art. 6qa ustawy o utrzymaniu czystości...). Wydaje się, że brak jest przeszkód dla takiego zakresu upoważnienia organu pozostającego poza strukturą jednostki samorządu terytorialnego. Skoro bowiem całą dokumentacją wynikającą z realizacji nałożonych powyższą ustawą obowiązków dysponuje podmiot posiadający upoważnienie, o jakim mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g., to trudno odmówić temu podmiotowi kompetencji i uprawnień ściśle powiązanych z realizowanymi zadaniami”. Przedmiotowe orzeczenie, świadczące o dostrzeganiu przez Naczelny Sąd Administracyjny przesłanek efektywnościowych, istotnych dla potrzeb definiowania zakresu swobody

---

<sup>556</sup> Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2283/13, LEX nr 1444513.

organizatorskiej samorządu gminnego, stanowiło swoistą inspirację dla podejmowania innowacyjnych rozwiązań organizatorskich w obrębie obsługi administracyjnej gminnych systemów gospodarowania odpadami, minimalizując wątpliwości formalne co do dopuszczalności powierzania zarządom<sup>557</sup> gminnych spółek prawa handlowego szerokich kompetencji w obrębie tejże obsługi administracyjnej<sup>558</sup> (obejmującej pełen wachlarz form działania administracji odnoszących się do spraw indywidualnych)<sup>559</sup>.

Zadania organizacji wskazanych powyżej usług odbierania odpadów komunalnych, zagospodarowania ich oraz przyjmowania w ramach PSZOK, jak również zapewnienia realizacji usług obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, stanowią obligatoryjne zadania organizatorskie gminy na płaszczyźnie instytucjonalnej. Niezależnie od nich, na płaszczyźnie tej realizowane mogą być również i inne, specyficzne zadania organizatorskie, w przypadku których konieczne jest jednak uprzednie wydanie stosownych uchwał rady gminy, kreujących obowiązki w zakresie ich realizacji. Zadaniem tymi są:

- a) zadanie organizacji usług wyposażania nieruchomości w pojemniki lub worki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,

---

<sup>557</sup> Jako że w myśl art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, „do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1”, toteż prawidłowe upoważnienie w przypadku spółki prawa handlowego powinno być dokonywane na rzecz jej zarządu (jako, wskazanego w ramach przedmiotowego przepisu, organu jednostki).

<sup>558</sup> Model ten przyjęty został również m.in. przez Miasto Wrocław (powierzenie na rzecz Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu) oraz Miasto Białystok (powierzenie na rzecz Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „LECH” Sp. z o.o. w Białymstoku).

<sup>559</sup> Należy jednakże odnotować wydanie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. II FPS 3/16, w ramach której NSA zakwestionował linię orzeczniczą zapoczątkowaną omawianym wyrokiem, przyjmując, iż „w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)”. Wywód uchwały, oparty na przypisywanym ustawodawcy zamiarze wyraźnego wyłączenia art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez wskazanie w ramach art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, iż „w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że **uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (...)**”, nie wydaje się przekonujący, biorąc pod uwagę, iż art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do przenoszenia na inne podmioty (drogą podjęcia stosownej uchwały rady gminy) kompetencji przypisanych ustawowo organowi wykonawczemu. Pogląd o swoistości kompetencji przysługujących organowi podatkowemu, wyrażony w przedmiotowej uchwale, nie został, jak wydaje się, dostatecznie rozwinięty. Jednocześnie, kierunek uchwały prowadzi do zawężenia swobody organizatorskiej samorządów gminnych w obrębie obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (jak wskazano w uzasadnieniu uchwały: „oddziaływanie wykładni na przyszłość rodzi po stronie rad gmin obowiązek zmiany w rozsądnym terminie podjętych uchwał w celu uwzględnienia w nich stanowiska zajętego przez Naczelną Sąd Administracyjny”).

- b) zadanie organizacji tzw. dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

W stosunku do zadania organizacji usług wyposażania nieruchomości w pojemniki lub worki służące gromadzeniu odpadów oraz utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie, należy wskazać, iż rola gminy w odniesieniu do tych usług podlegała swego rodzaju ewolucji. W okresie wprowadzenia przepisów powołujących do istnienia gminne systemy gospodarowania odpadami komunalnymi, odpowiedzialność w zakresie zapewniania odpowiednich urządzeń do gromadzenia odpadów oraz ich właściwego utrzymania ciążyła w pełni na właścicielach poszczególnych nieruchomości. Komplikacje wynikające z takiego stanu rzeczy trafnie określił K. Gruszecki: „Jeszcze do niedawna (...) pojemniki na odpady komunalne dla właścicieli nieruchomości na terenie, na którym odpady były wytwarzane, nie stanowiły najmniejszego problemu, gdyż przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie ich odbierania w ramach podpisanych umów dostarczali taką ilość pojemników, aby umożliwić zbieranie odpadów. Stan ten uległ jednak poważnej zmianie po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 3 ust. 2 pkt 3 tego aktu w obecnej chwili objęto wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Natomiast art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach przewidywał po zmianach, że to właściciele zapewniają wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. (...) Z postanowień przytoczonych przepisów w pierwotnym brzmieniu wynikało więc, że to gmina ma zorganizować system odbierania odpadów komunalnych, jednak to właściciele nieruchomości (lub inne podmioty traktowani tak jak oni), na której powstają odpady komunalne zobowiązani są do zapewnienia posiadania pojemników. W pierwszej chwili można więc było odnieść wrażenie, że pomiędzy przytoczonymi rozwiązaniami występuje pewien dysonans. Wydaje się bowiem, że zapewnienie odpowiednich pojemników na odpady komunalne jest jednym z elementów systemu ich zbierania. W związku z czym wydawać by się mogło, że to podmiot odpowiedzialny za zbieranie odpadów powinien zadbać o to, aby w pojemniki, w których zbierane są odpady komunalne, wyposażone były nieruchomości, na terenie których one powstają. To zaś umożliwiłoby mu jak najlepsze wywiązanie się z ciążących na nim obowiązków. (...) na rynku pojawiły się oferty sprzedaży po preferencyjnych cenach pojemników przez podmioty prowadzące dotychczas działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Na pierwszy rzut oka mogłoby się więc wydawać, że takie propozycje mogły umożliwić właścicielom nieruchomości oszczędne wywiązanie się z obowiązków wynikających z przytoczonego przepisu prawa. W obecnym stanie prawnym to jednak gmina staje się podmiotem odpowiedzialnym za zagospodarowanie wytworzonych

przez jej mieszkańców odpadów komunalnych i to ona ma stworzyć system zapewniający efektywne rozwiązanie problemów związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych. Gminy są podmiotami mocno zróżnicowanymi z punktu widzenia stopnia ich urbanizacji oraz ukształtowania terenu. W związku z tym również system zbierania odpadów przez nie tworzony musi to uwzględniać. Dlatego też w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidziano, że w regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach musi być unormowana także sprawa rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- 1) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- 2) liczby osób korzystających z tych pojemników.

W związku z tym to poszczególne gminy ustalać będą, kierując się wskazanymi kryteriami, jakie warunki muszą spełniać pojemniki na odpady komunalne. Biorąc pod uwagę fakt, że jest to nowe rozwiązanie, należy uwzględnić, iż w dotychczasowych regulaminach warunki te nie były określane w opisanym wyżej zakresie. (...) W związku z tym zakup w obecnej chwili przez właścicieli nieruchomości (i inne podmioty wytwarzające odpady komunalne) pojemników po «okazyjnych» cenach może być przysłowiowym wyrzucaniem pieniędzy, z uwagi na to, że nie ma żadnej pewności, iż zakupione pojemniki będą odpowiadały warunkom wynikającym z nowych regulaminów<sup>560</sup>.

Powyższe wątpliwości formułowane na etapie tzw. „okresu przejściowego”, tj. okresu pomiędzy wejściem w życie noweli z dnia 1 lipca 2011 r. a dniem 1 lipca 2013 r., stanowiącym termin faktycznego przejścia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminy, skłoniły ustawodawcę do przyjęcia, w ramach nowelizacji IV, stosownych modyfikacji, umożliwiających „uspójnienie” systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez włączenie doń brakującego ogniwa, w zakresie zapewnienia i utrzymywania urządzeń do gromadzenia odpadów komunalnych. W ramach przedmiotowej nowelizacji prawodawca nie zdecydował jednakże o obligatoryjnym uzupełnieniu systemu o tę usługę, lecz wprowadził możliwość podjęcia przez gminę indywidualnego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Na gruncie noweli ustanowiono, iż gmina może przejąć obowiązki w zakresie przedmiotowego zadania, o ile zostanie to uwzględnione w ramach uchwały wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (której charakterystyka stanowi przedmiot podrozdziału 7.2.2.3). Bez wskazania

---

<sup>560</sup> K. Gruszecki, Komentarz do ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wyd. el.

przejęcia tych obowiązków w ramach uchwały, wyposażenie w pojemniki oraz ich utrzymanie stanowi (jak uprzednio) obowiązek właściciela nieruchomości.

Jednocześnie, przepisy powszechnie obowiązujące nie stawiają żadnych wymogów co do formuły organizacyjnej zapewnienia realizacji wskazanych obowiązków, w przypadku przejęcia ich przez gminę. Oznacza to np. dopuszczalność powierzenia ich realizacji podmiotowi wybranemu w ramach przetargu na odbieranie odpadów komunalnych, powierzenie bezprzetargowe spółce gminnej lub realizację za pośrednictwem gminnej jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej.

Tożsamy zakres swobody organizatorskiej obowiązuje w stosunku do wskazanych powyżej dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Dopuszczalność świadczenia tego rodzaju usług wynika z art. 6r ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach. Zgodnie z powołanych przepisem, „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”. Uwarunkowania formalne w zakresie wspomnianych usług dodatkowych lapidarnie ujął W. Radecki<sup>561</sup>, wskazując, iż „ustawodawca nie sprecyzował, o jakie dodatkowe usługi tu chodzi. Świadczenie tych dodatkowych usług nie jest obowiązkiem gminy objętym samą opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dlatego właściciele nieruchomości finansują je dodatkowo nie w formie odrębnej opłaty, lecz po prostu ceny”. Dla zobrazowania charakterystyki usług ustanawianych przez samorządy gminne jako „dodatkowe”, należy przytoczyć treść załącznika do uchwały nr CIII/1586/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Miejską Kraków w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi.

---

<sup>561</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 238.



**Tabela 13 Usługi dodatkowe ustanowione uchwałą nr CIII/1586/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2014 r.**

Lp.	Treść usługi		
1.	<p>Usługa najmu pojemnika/-ów na odpady komunalne, za opłatą czynszu najmu w wysokości:</p> <p>a) 0,12 m<sup>3</sup>, 0,18 m<sup>3</sup>, 0,24 m<sup>3</sup> – 1,00 zł/miesiąc;  b) 0,66 m<sup>3</sup>, 0,77 m<sup>3</sup>, 0,8 m<sup>3</sup>, 1,1 m<sup>3</sup> – 12,95 zł/miesiąc;  c) 2,5-18 m<sup>3</sup> – 135,74 zł/miesiąc;  d) 20-30 m<sup>3</sup> – 334,13 zł/miesiąc;  e) powyżej 30 m<sup>3</sup> – 456,44 zł/miesiąc;  f) prasokontenery (na odpady sprasowane z targowisk, kod odpadu 200302) – 50,00 zł/doba;  g) prasokontenery (na odpady sprasowane, inne niż wskazane w lit. f) – 999,40 zł/miesiąc;  h) pojemnik na szkło 1,2 m<sup>3</sup>, 1,5 m<sup>3</sup>, 2,5 m<sup>3</sup> – 29,53 zł/miesiąc;</p> <p>płatnego raz do roku z góry, w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy najmu, a w latach następnych każdorazowo do 14 stycznia każdego roku kalendarzowego obowiązywania umowy najmu, z wyłączeniem czynszu najmu prasokontenerów, o których mowa w lit. f, płatnego z dołu w terminie 14 dni od dnia upływu okresu najmu.</p>		
2.	<p>Usługa ręcznego przenoszenia pojemników na odpady komunalne z (i do) miejsca usytuowania na nieruchomości do (i od) miejsca postoju samochodu specjalistycznego przeznaczonego do ich transportu:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Pojemnik 0,12 do 0,36 m<sup>3</sup></p> <p>– do 10 mb – 1,15 zł/1 wyniesienie;  – do 30 mb – 1,53 zł/1 wyniesienie;  – powyżej 30 mb – 1,91 zł/1 wyniesienie,</p> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Pojemnik 0,66 do 1,1 m<sup>3</sup></p> <p>– do 10 mb – 3,06 zł/1 wyniesienie;  – do 30 mb – 3,83 zł/1 wyniesienie;  – powyżej 30 mb – 5,05 zł/1 wyniesienie</p> </td> </tr> </table> <p>płatne w terminie do 14 dnia miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi.</p>	<p>Pojemnik 0,12 do 0,36 m<sup>3</sup></p> <p>– do 10 mb – 1,15 zł/1 wyniesienie;  – do 30 mb – 1,53 zł/1 wyniesienie;  – powyżej 30 mb – 1,91 zł/1 wyniesienie,</p>	<p>Pojemnik 0,66 do 1,1 m<sup>3</sup></p> <p>– do 10 mb – 3,06 zł/1 wyniesienie;  – do 30 mb – 3,83 zł/1 wyniesienie;  – powyżej 30 mb – 5,05 zł/1 wyniesienie</p>
<p>Pojemnik 0,12 do 0,36 m<sup>3</sup></p> <p>– do 10 mb – 1,15 zł/1 wyniesienie;  – do 30 mb – 1,53 zł/1 wyniesienie;  – powyżej 30 mb – 1,91 zł/1 wyniesienie,</p>	<p>Pojemnik 0,66 do 1,1 m<sup>3</sup></p> <p>– do 10 mb – 3,06 zł/1 wyniesienie;  – do 30 mb – 3,83 zł/1 wyniesienie;  – powyżej 30 mb – 5,05 zł/1 wyniesienie</p>		
3.	<p>Mycie i dezynfekcja pojemników, na zlecenie właściciela nieruchomości:</p> <p>a) pojemniki o pojemności 0,12 do 0,24 m<sup>3</sup> – 1,60 zł/sztuka;  b) pojemniki o pojemności 0,66 do 1,1 m<sup>3</sup> – 3,50 zł/sztuka,  płatne w terminie do 14 dni od dnia wykonania usługi.</p>		

Źródło: załącznik do uchwały nr CIII/1586/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2014 r.

Poza wskazanymi powyżej, w zakres tego rodzaju usług częstokroć zalicza się także usługi odbierania odpadów „problemowych” (np. odpady budowlane i rozbiórkowe<sup>562</sup>).

Cywilnoprawny charakter „ceny” za usługi dodatkowe skutkował w początkowym okresie funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi szeregiem wątpliwości natury organizacyjnej. W szczególności, jako problematyczną wskazywano kwestię sposobu wyrażania przez właściciela nieruchomości zapotrzebowania na świadczenie tego rodzaju usług. Rozpowszechnionym rozwiązaniem na pewnym etapie wdrażania systemów gminnych było ujmowanie w ramach wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosownych pól służących zgłaszaniu zamiaru korzystania z usług dodatkowych. Z uwagi na fakt, iż usługi te nie są świadczone w zamian za wskazaną daninę publicznoprawną, praktyka ta spotkała się z negatywną oceną ze strony organów nadzoru. Jako przykład należy wskazać uchwałę nr 285/XXIX/2012 Kolegium

<sup>562</sup> Np. § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XII/159/2015 Rady Miasta Sopotu z dnia 19 października 2015 r. w sprawie rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi.

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie uchwały Nr XXIII/163/12 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 8 października 2012 roku w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W jej ramach, Kolegium RIO w Katowicach zakwestionowało przyjęcie na gruncie uchwały Nr XXIII/163/12 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 8 października 2012 r. rozwiązania, polegającego na ujęciu we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pól I.22 oraz J.2, wskazanych w ramach poniższego wyciągu ze wzoru deklaracji.

**Rysunek 14 Wyciąg ze wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – Gmina Krupski Młyn**

<b>I. ZAPOTRZEBOWANIE NA POJEMNIKI DO GROMADZENIA ODPADÓW ZMIESZANYCH</b> (wypełnić jeśli w poz. 20 zaznaczono kwadrat NIE)	
22. Proszę o wyposażenie nieruchomości wskazanej w części D w pojemnik/i na odpady zmieszane w ilości i pojemności zgodnej z wymogami Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krupski Młyn <sup>11</sup>	
<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	
<b>J. WYLICZENIE OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI I WYPOSAŻENIE W POJEMNIK</b>	
J.1. Stawka opłaty określona w Uchwale Rady Gminy Krupski Młyn w sprawie ustalenia stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi <sup>12</sup>	23. ....zł/ mieszkańca / miesiąc
J.2. Stawka opłaty za wymagany pojemnik określona w uchwale Rady Gminy Krupski Młyn w sprawie stawek opłat za dodatkowe usługi świadczone przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. <sup>13</sup>	24. ....zł/ mieszkańca / miesiąc

Źródło: załącznik do uchwały Nr XXIII/163/12 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 8 października 2012 r.

Jak określono w przywołanej uchwale Kolegium RIO w Katowicach, umieszczenie wskazanych wyżej pól I.22 oraz J.2 wykraczało poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania uchwały w sprawie wzoru deklaracji (art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Zagadnienie ewolucji przedmiotowego upoważnienia – stanowiącego przedmiot licznych kontrowersji prawnych – rozwinięto w ramach podrozdziału 7.2.2.4 niniejszej pracy.

Niezależnie od powyższych rozważań, należy wskazać, iż powyższy przykład stanowi praktyczne zobrazowanie szczególnej kategorii niedostatków regulacji dotyczącej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, wynikających – jak się wydaje – z braku stworzenia w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego noweli z 1 lipca 2011 r. swego rodzaju **platformy wymiany opinii ze strony praktyków**<sup>563</sup>, docelowo odpowiedzialnych za wdrożenie przyjętych przepisów. Jako że wskazane wyżej rozwiązanie, ukazane na przykładzie uchwały w sprawie wzoru deklaracji przyjętej przez Radę Gminy Krupski Młyn, okazało się szczególnie rozpowszechnione w praktyce gminnej, można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, iż postulat stworzenia instrumentu dla gmin pozwalającego na ułatwienie pozyskiwania informacji o zapotrzebowaniu na usługi dodatkowe (np. w ramach

<sup>563</sup> W przedmiotowym zakresie nawiązuję do koncepcji „wspólnoty praktyków”, upowszechnionej zwłaszcza na gruncie administracji publicznej USA, Kanady oraz Francji; S. Mazur, A. Płoszaj (red.), Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe, Warszawa 2013, s. 47-48, 132-134, 199-200.

stosownego załącznika do deklaracji o wysokości opłaty, łatwego do wydzielenia spośród informacji objętych tajemnicą skarbową) prawdopodobnie pojawiłyby się w toku prac legislacyjnych, o ile prace te przewidywałyby postulowany w ramach Rozdziału 4 **etap testu wykonalności aktu prawnego**. Brak swoistej „symulacji” wdrożenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na etapie tworzenia jego obudowy prawnej skutkowało ujawnieniem szeregu praktycznych wątpliwości dotyczących sposobu dokonywania wdrożenia, pociągających za sobą rozliczne przypadki eliminowania z obrotu prawnego uchwał rad gmin przez organy nadzoru oraz wojewódzkie sądy administracyjne (w licznych przypadkach skutkowało to potrzebą podejmowania swoistych działań naprawczych, w tym łączących się z koniecznością istotnej zmiany przekazu kierowanego do społeczności lokalnej w zakresie wprowadzanych zasad gospodarowania odpadami komunalnymi, co pociągało za sobą dodatkowe utrudnienia i koszty). Zobrazowaniem istotnych potrzeb w zakresie doprecyzowania regulacji przyjętych nowelą z 1 lipca 2011 r. jest znaczna liczba dalszych nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonanych po jej uchwaleniu.

### **7.2.2.3 Zadania organizatorskie na płaszczyźnie technicznej**

Zgodnie z przyjętym przeze mnie rozumieniem, zadania organizatorskie realizowane przez gminę na **płaszczyźnie technicznej** obejmują ogół działań, prowadzących do określenia specyficznych dla danej gminy uwarunkowań merytorycznych z zakresu gospodarki odpadami, kluczowych dla sformułowania optymalnego modelu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zadania te łączą się ściśle z zadaniami organizatorskimi na płaszczyźnie formalnej, jako że efekty ich wykonania stanowią częstokroć wsad merytoryczny dla aktów prawnych, przyjmowanych w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z uwagi na potrzebę wdrożenia systemów gminnych w terminie najpóźniej do 1 lipca 2013 r., kulminacja realizacji przedmiotowych zadań nastąpiła w okresie przygotowawczym do tegoż wdrożenia. Nie oznacza to jednak, iż obecnie zadania te powinny być postrzegane jedynie w kontekście historycznym. Wynika to z następujących przesłanek:

- 1) z uwagi na zakres obowiązku wdrożenia gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, określonego art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku szeregu gmin wdrożeniem objęto wyłącznie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (tzw. nieruchomości zamieszkałe), bez obejmowania systemem gminnych nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (tzw. nieruchomości niezamieszkałe) – oznacza to, iż w zakresie

nieruchomości niezamieszkałych, wdrożenie systemu jest nadal możliwe w licznych gminach na terenie kraju,

- 2) z uwagi na dokonywane nowelizacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wydawane na jej podstawie akty wykonawcze, jak również z uwagi na identyfikowane niedoskonałości sposobu wdrożenia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, samorządy gminne realizują w praktyce bieżące działania mające na celu dostosowanie przyjętych założeń systemowych do pojawiających się wymogów prawnych lub stwierdzonych w praktyce potrzeb i uwarunkowań.

Pierwsze z poruszonych zagadnień odwołuje się do podstawowej kwestii obejmowanej analizą „techniczną” w ramach opisywanych zadań organizatorskich. W celu jego scharakteryzowania, należy przytoczyć brzmienie art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach:

„1. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

2. 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.

(...)

3. Uchwała, o której mowa w ust. 2, może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości na których jest prowadzony określony rodzaj działalności.

4. Jeżeli jest to podyktowane koniecznością ochrony informacji niejawnych, uchwała, o której mowa w ust. 2, nie dotyczy jednostek organizacyjnych posiadających nieruchomości stanowiące teren zamknięty w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej. Przepis art. 6 ust. 1b zdanie drugie stosuje się”.

Przytoczonego art. 6c dotyczyła swoista ewolucja, mająca miejsce w okresie funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Z uwagi na dostrzegane w praktyce trudności organizacyjne dotyczące przypadków przejmowania przez gminę odpowiedzialności za odbieranie odpadów z terenu nieruchomości niezamieszkałych, artykuł ten został uzupełniony o wskazane powyżej ust. 3 i 4. Miało to ułatwić przejmowanie odpowiedzialności za tego typu odpady (m.in. poprzez wykluczenie określonych nieruchomości „problemowych” z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi). Modyfikacja art. 6c w tym zakresie nastąpiła dopiero w ramach nowelizacji VI (weszła ona

w życie dnia 1 lutego 2015 r., a więc dopiero po ponad półtorarocznym okresie funkcjonowania systemów gminnych).

Należy wskazać, iż decyzja samorządu gminnego co do zakresu wdrożenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (tj. ograniczenia go wyłączenie do nieruchomości zamieszkałych lub objęcia nim także nieruchomości niezamieszkałych) stanowi kwestię, której konsekwencje rozciągają się na całość funkcjonowania systemu gminnego, stąd powinna ona być poprzedzona stosowną analizą co do jej optymalnego kierunku w danych uwarunkowaniach. Domniemanie przeprowadzenia przez gminę tego rodzaju analizy jest, jak wydaje się, „zaszyte” w treści art. 6c ust. 2 ustawy. Przepis ten nie precyzuje, na jakiej bezpośredniej postawie merytorycznej rada gminy powinna podejmować uchwałę w przedmiotowej kwestii. Jednocześnie, dla porównania należy wskazać treść art. 6k ust. 2 ustawy, zgodnie z którą:

„Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d;
- 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo”.

Stanowi to o pewnego rodzaju niekonsekwencji ustawodawcy – w niektórych przypadkach ustanawiającego minimalny zakres analizy niezbędnej na cele przyjęcia określonej uchwały systemowej, w innych zaś, nie odnoszącego się do tego zagadnienia.

Z praktyki uczestnictwa w analizach służących określeniu zakresu wdrożenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, należy wskazać minimalny, niezbędny do przeprowadzenia zakres tego typu analizy:

- 1) sformułowanie prognozy demograficznej gminy,
- 2) określenie struktury zabudowy na terenie gminy,
- 3) analiza struktury działalności gospodarczej prowadzonej na terenie gminy,
- 4) analiza struktury działalności z zakresu użyteczności publicznej prowadzonej na terenie gminy,
- 5) określenie zakresu występowania tzw. nieruchomości mieszanych (stanowiących w części nieruchomości zamieszkałe oraz niezamieszkałe),

6) określenie bilansu odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy, z podziałem na odpady wytwarzane na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz niezamieszkałych.

W przypadku wybranych gmin, objęcie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi całości nieruchomości na terenie gminy motywowano istotną ilością określonych w pkt 5 tzw. nieruchomości mieszanych. Wynikało to z faktu, iż w przypadku tego typu nieruchomości częstokroć bezzasadne jest tworzenie odrębnej infrastruktury na potrzeby gromadzenia odpadów (odrębnych altan śmietnikowych) z części mieszkalnej oraz niemieszkalnej, co powoduje trudności w rozgraniczeniu odpowiedzialności gminy za odpady, w przypadku gdy część niemieszkalna nie zostaje objęta systemem (odpady powstające na terenie nieruchomości mieszanych są zazwyczaj gromadzone we wspólnych pojemnikach, co uniemożliwia odbieranie przez gminę wyłącznie odpadów z części mieszkalnej).

Jednym z zagadnień pochodnych w stosunku do decyzji gminy co do zakresu wdrożenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest potrzeba odpowiedniego ukształtowania usług realizowanych przez gminę w stosunku do nieruchomości objętych systemem. Do tego zagadnienia odwołuje się art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiący, iż:

„Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, **szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów**, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności **częstotliwość odbierania odpadów komunalnych** od właściciela nieruchomości i **sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych**”.

Tak jak i wskazana wyżej kwestia zakresu przejmowania przez gminę odpowiedzialności za wytwarzane na jej terenie odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych, tak i uwarunkowania formalne dotyczące charakteru świadczonych przez gminę usług „systemowych” ulegały określonym przekształceniom pod wpływem doświadczeń powstających na etapie wdrażania oraz funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi.

Dla ich zobrazowania, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z pierwotnym brzmieniem przywołanego art. 6r ust. 3 ustawy, uchwała podejmowana przez radę gminy na mocy przedmiotowego upoważnienia powinna była określać, poza wskazanymi (w ramach katalogu otwartego) kwestiami częstotliwości odbioru oraz sposobu świadczenia usług przez PSZOK, również „ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości”. Sposób rozumienia tego elementu upoważnienia do wydania uchwały budził istotne

wątpliwości ze strony samorządów gminnych oraz organów nadzoru. Nie było bowiem jednoznaczne, czy zapis ten upoważniał radę gminy do limitowania ilości odpadów odbieranych w ramach usługi „systemowej” (choć rozumienie takie wydawało się do pewnego stopnia oczywiste, zwłaszcza w kontekście ustanowienia w ramach art. 6r ust. 4 ustawy upoważnienia do ustanowienia stosownych usług dodatkowych, mogących – jak się wydaje – obejmować usługi odbierania odpadów w ilości „ponadnormatywnej”, w zamian za stosowną płatność cywilnoprawną). W kontekście wspomnianych wątpliwości, zainteresowanie budziły interpretacje doktrynalne oraz orzecznicze przedmiotowej normy.

Jak wskazywał B. Rakoczy<sup>564</sup>, „uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. powinna określać ilość odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości. Jednak klauzula taka jest zupełnie irracjonalna, skoro właściciel nieruchomości zobowiązany jest pozbywać się wszystkich odpadów komunalnych, a nie tylko niektórych z nich. Ustawodawca nie przewiduje jakiegokolwiek limitacji przy odbieraniu odpadów komunalnych przez przedsiębiorców. Zatem określanie ilości odpadów jest całkowicie irracjonalne”. Tożsame stanowisko prezentował B. Dziadkiewicz<sup>565</sup>, zapytując: „Po co (...) ustalać ilość odpadów, jaka ma być odbierania od właścicieli nieruchomości, skoro właściciel ma pozbywać się wszystkich odpadów, a przedsiębiorca ma obowiązek odebrać każdą ich ilość? System bowiem (...) przewiduje ryczałtową stawkę za odbierane odpady, niezależnie od ich rzeczywistej ilości”.

Mimo tak jednoznacznego stanowiska przedstawicieli doktryny, niektóre samorzady gminne przyjmowały odmienne rozumienie delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3, zakładając, iż obowiązek określenia ilości odbieranych odpadów komunalnych umożliwia limitowanie tejże ilości. Taka interpretacja – częstokroć motywowana przez gminy potrzebą precyzyjnego określenia kosztów realizacji usług „systemowych” oraz koniecznością sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia w zakresie odbierania odpadów komunalnych umożliwiającego prawidłowe oszacowanie cen ofertowych przez wykonawców usług odbioru – popierana była przez Ministerstwo Środowiska. Stanowisko Ministerstwa w przedmiotowej kwestii wyrażone zostało w odpowiedzi na następujące pytanie sformułowane przez Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy: „Czy korzystając z upoważnienia art. 6r ust. 3 ustawy, można określić maksymalną ilość odpadów odbieraną od właściciela w zamian za ustaloną opłatę? Czy większa ilość odpadów (np. z remontów) będzie rozliczana osobno jako dodatkowa usługa, o której mowa w art. 6r ust. 4 ustawy?”. Zgodnie z odpowiedzią Ministerstwa Środowiska, „zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za

---

<sup>564</sup> B. Rakoczy, *Utrzymanie...*, s. 210.

<sup>565</sup> B. Dziadkiewicz, *Zasady...*, 239.

uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ewidentnie jest to celem art. 6r ust. 3. Natomiast większa ilość odpadów może być rozliczana w ramach dodatkowej usługi, o której mowa w art. 6r ust. 4 ustawy, jednakże właściciel nieruchomości nie ma obowiązku z niej korzystać<sup>566</sup>.

Wskazana powyżej znacząca rozbieżność interpretacyjna w zakresie tak elementarnej, jak wydaje się, kwestii dotyczącej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, mogła budzić istotne wątpliwości co do precyzji formułowania podstaw prawnych tegoż systemu przez ustawodawcę. W obliczu zarysowanych trudności interpretacyjnych dotyczących treści art. 6r ust. 3, środowisko samorządowe oczekiwało wskazówek orzeczniczych co do rozumienia powołanego przepisu. Jako kluczowy z tego punktu widzenia należy wskazać pierwszy wyrok w przedmiotowej materii, stanowiący – jak się okazało – zasadnicze rozstrzygnięcie orzecznicze omawianego problemu.

Wyrokiem z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. II SA/Op 202/13<sup>567</sup>, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził nieważność uchwały nr XXVIII/301/13 Rady Miejskiej w Głucholazach z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Na mocy przedmiotowej uchwały, Rada Miejska określiła m.in. limit w zakresie odbieranych od właścicieli nieruchomości odpadów zmieszanych oraz odpadów niebezpiecznych, postanawiając o nielimitowanym odbiorze takich kategorii odpadów jak m.in. odpady szklane, wielkogabarytowe oraz popiół. W ramach wspomnianego orzeczenia, wydane go w sprawie zainicjowanej skargą lokalnej spółdzielni mieszkaniowej, WSA w Opolu wyraził stanowisko, zgodnie z którym delegacja ustawowa zawarta w art. 6r. ust. 3 ustawy nie upoważniała Rady Miejskiej do limitowania ilości odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości. Zastrzeżenia względem przedmiotowego wyroku może budzić fakt, iż WSA nie oparł swojego stanowiska na szczegółowej analizie treści art. 6r ust. 3, lecz wywiódł swą interpretację niejako z „całokształtu” ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (przywołując w uzasadnieniu liczne przepisy w żaden sposób nie powiązane z analizowaną problematyką).

Brak jednoznaczności przedmiotowego zagadnienia doprowadził ostatecznie do dokonania stosownych rozstrzygnięć legislacyjnych, w ramach rozbudowanej nowelizacji VI. Poza

---

<sup>566</sup> Pytania zgłoszone przez Urzędy Wojewódzkie na spotkaniu w sprawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391), Warszawa, dnia 10 grudnia 2012 r.; dokument dostępny pod adresem:

[https://www.mos.gov.pl/g2/big/2013\\_03/ed9163e3c9d9a4680436684be29a2706.pdf](https://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_03/ed9163e3c9d9a4680436684be29a2706.pdf)

<sup>567</sup> LEX nr 1348220.



usunięciem budzącego kontrowersje elementu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 (obligującego do określenia „ilości odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości”), nowelizacją tą istotnie poszerzono art. 6r, uzupełniając go m.in. o następujące jednostki redakcyjne:

„2d. W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się **wszystkich rodzajów odpadów komunalnych**, przy czym rozumie się przez to **odbieranie odpadów z terenu nieruchomości**, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, **przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych** oraz **zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób**.

3a. W uchwale, o której mowa w ust. 3, **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.

3b. Dopuszcza się **zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów** w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie **od kwietnia do października** częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne **nie może być rzadsza niż raz na tydzień** z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza”.

Za pomocą powyższych norm istotnie ograniczono wątpliwości interpretacyjne co do sposobu kształtowania usług świadczonych przez gminę w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto, co należy uznać za słuszne, wyznaczono gminom odpowiednio długi termin na dostosowanie uchwał wydanych na podstawie art. 6r ust. 3 do znowelizowanych uwarunkowań prawnych (trwający maksymalnie 18 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji VI).

Z uwagi na brzmienie powyższych przepisów, jasnym jest, iż samorząd gminny powinien zorganizować odbieranie „u źródła” lub przyjmowanie w ramach PSZOK **wszelkich kategorii odpadów komunalnych**, do których – wykorzystując pomocniczo katalog zawarty w ramach art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – zaliczyć można przede wszystkim:

a) zmieszane odpady komunalne,

- b) selektywnie zebrane odpady „suche” (papier, tworzywa sztuczne, szkło, metale),
- c) przeterminowane leki i chemikalia,
- d) zużyte baterie i akumulatory,
- e) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- f) meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- g) zużyte opony,
- h) odpady zielone,
- i) odpady budowlane i rozbiórkowe.

Na płaszczyźnie technicznej zadań organizatorskich gminy, stosownym analizom należy w tym zakresie poddać m.in. takie kwestie, jak:

- a) adekwatny podział na odpady odbierane bezpośrednio z terenu poszczególnych nieruchomości oraz przyjmowane w ramach PSZOK (w przypadku niektórych kategorii odpadów, regularne odbieranie ich „u źródła” łączy się ze szczególnie wysokimi kosztami; dotyczy to zwłaszcza odpadów wielkogabarytowych oraz budowlanych i rozbiórkowych),
- b) zasadność stosowania ograniczeń ilościowych w stosunku do wybranych kategorii odpadów (wydaje się, iż tyczyć się to powinno zwłaszcza odpadów zielonych, które charakteryzują się wysokimi kosztami zagospodarowania, a których wytwarzanie przez poszczególnych właścicieli nieruchomości jest szczególnie nierównomierne, co obrazuje np. porównanie sytuacji budynków w zwartej zabudowie miejskiej z budynkami przedzielanymi szerokimi pasami zieleni – brak tworzenia stosownych limitów może przekładać się w tego rodzaju przypadkach na swoiste „subsydiowanie skrośnię”, wynikające z częściowego współfinansowania usług świadczonych „dużym” wytwórcom odpadów ze środków pobieranych od wytwórców „mniejszych”),
- c) odpowiednia częstotliwość odbierania odpadów komunalnych (zagadnienie to zostało częściowo rozstrzygnięte na mocy wprowadzonego art. 6r ust. 3b, tym niemniej wymaga ono dostosowania do uwarunkowań lokalnych – dostrzegalne jest to zwłaszcza w przypadku nieruchomości wielorodzinnych w zabudowie zwartej, w przypadku których, np. z racji braku dostępności przestrzeni pozwalającej na ulokowanie pojemników o wystarczającej pojemności, konieczne jest ustanawianie kilkukrotnie większej częstotliwości odbierania odpadów niż w przypadku zabudowy jednorodzinnej).

Należy przy tym wskazać, iż powyższa problematyka stanowi kwestię wtórną względem innego zagadnienia, wymagającego rozstrzygnięcia na płaszczyźnie innego aktu prawa miejscowego niż uchwała wydawana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Zagadnieniem tym jest **standard selektywnego zbierania odpadów komunalnych**, ustanawiany na danym obszarze w oparciu o **regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy**. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

„regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące **wymagań w zakresie** utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących **prowadzenie selektywnego zbierania** i odbierania 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, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a”.

Od kształtu powyższych wymagań w istotnym stopniu zależy, w jaki sposób modelowana jest usługa „systemowa” w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Stanowi to o swego rodzaju pochodnym charakterze uchwały wydawanej na podstawie art. 6r ust. 3 względem regulaminu. Relacja obu aktów prawnych budziła szereg kontrowersji w literaturze. Jak wskazywał B. Rakoczy<sup>568</sup>, „w istocie uchwała podejmowania na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. nie jest niczym innym, jak regulaminem świadczenia usług. Zatem miejsce tego przepisu powinno być nie w rozdziale dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, a w przepisie dotyczącym regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Ustawodawca doprowadził do dualizmu, iż dwie uchwały będą regulowały zagadnienia, które w istocie powinny być ujęte w jednej uchwale. Odrębnie bowiem będzie funkcjonował regulamin utrzymania czystości i porządku, a odrębnie uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g.”. Tożsamy pogląd wyraził B. Dziadkiewicz<sup>569</sup>, wskazując, iż „przepis powyższy [art. 6r ust. 3 – G.S.] nie jest jasny. Po pierwsze, uchwała powyższa powiela częściowo zakres regulacji regulaminu utrzymania czystości. Bezzasadne jest natomiast uchwalanie czegoś, co już raz zostało przez radę gminy ustalone. (...) Ustalanie częstotliwości odbierania odpadów jest także bezcelowe, skoro sprawę tę określa regulamin utrzymania czystości i porządku”.

Z powyższymi interpretacjami relacji pomiędzy uchwałą wydawaną na podstawie art. 6r ust. 3 a regulaminem nie sposób się zgodzić. W szczególności, należy podkreślić, iż rolą regulaminu w odniesieniu do zagadnień gospodarowania odpadami komunalnymi jest ustanawianie wymogów względem **ogółu właścicieli nieruchomości**, nie zaś wyłącznie tych, którzy zostali objęci systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (wynika to wprost z brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy)<sup>570</sup>. Oznacza to przykładowo, iż w przypadku braku podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 ustawy, zakresy podmiotowe obu wskazanych uchwał będą różne (uchwała „systemowa” obejmie mniejszy

---

<sup>568</sup> B. Rakoczy, *Utrzymanie...*, s. 210.

<sup>569</sup> B. Dziadkiewicz, *Zasady...*, 239.

<sup>570</sup> G. Samitowski, *Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – zarys regulacji* (w: L. Dubiński, T. Kocoł (red.), *Nowe prawo gospodarki odpadami*, Kraków 2013, s. 60.

zakres właścicieli nieruchomości niż uchwała w sprawie regulaminu). Ponadto, w podstawie prawnej upoważniającej radę gminy do wydania regulaminu nie sposób odszukać zapisów pozwalających na przyjęcie, iż akt ten powinien w jakikolwiek sposób regulować obowiązki gminy jako „dostarczyciela” usług odbierania odpadów komunalnych (odnosi się on bowiem do obowiązków właścicieli nieruchomości).

Wskazana powyżej kwestia standardu selektywnego zbierania odpadów komunalnych stanowiła do niedawna obszar istotnych kontrowersji na gruncie interpretacyjnym w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnym. Aby odnieść się do nich w sposób wyczerpujący, należy w pierwszej kolejności przywołać zapisy omawianej w Części II niniejszej pracy Dyrektywy ramowej z 2008 r. Na mocy art. 11 ust. 1 przedmiotowej dyrektywy wskazano, iż „(...) z zastrzeżeniem art. 10 ust. 2, do roku 2015 selektywna zbiórka odpadów będzie obowiązywać przynajmniej w odniesieniu do: papieru, metalu, plastiku i szkła”. Jako wskazówkę interpretacyjną względem wspomnianego obowiązku, art. 3 pkt 11 Dyrektywy określono definicję „selektywnej zbiórki”, przyjmując, iż oznacza ona „zbiórkę, w ramach której dany strumień odpadów obejmuje jedynie odpady jednego rodzaju i o tym samym charakterze w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania”.

Drugi z przywołanych przepisów przeniesiony został na grunt prawa polskiego w drodze ujęcia w ustawie o odpadach z 2001 r. (na podstawie noweli z 1 lipca 2011 r.) definicji selektywnego zbierania, rozumianego jako „zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia określonego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samym charakterem” (w ramach ustawy o odpadach z 2012 r. sformułowanie „takim samym charakterem” zastąpiono zwrotem „takimi samymi cechami”).

Wątpliwości powstały natomiast co do zakresu oddziaływania oraz sposobu rozumienia obowiązku wskazanego w art. 11 ust. 1 Dyrektywy w odniesieniu do samorządów gminnych przygotowujących się do wdrożenia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Można przyjąć, iż pierwotną implementację wskazanego przepisu do prawa polskiego stanowiła treść obowiązku gminnego wskazanego w ramach art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego, „gminy (...) ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji”. W kontekście jego brzmienia (oraz definicji selektywnego zbierania), powstała wątpliwość, czy obligatoryjne jest takie kształtowanie obowiązków właścicieli nieruchomości przez gminę (na mocy przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku), by wskazane w ramach art. 3 ust. 2 pkt 5 rodzaje odpadów gromadzone były oddzielnie „u źródła” (na terenie poszczególnych nieruchomości).

Rozwiązanie takie, choć środowiskowo uzasadnione, wiąże się z generowaniem przez systemy gminne szczególnie wysokich kosztów, zwłaszcza w zakresie usługi odbierania odpadów (z uwagi na konieczność odbioru poszczególnych frakcji odpadów przez odrębne, specjalistyczne pojazdy)<sup>571</sup>. W tym kontekście, na terenie kraju upowszechnił się tzw. system dwupojemnikowy, polegający na określaniu w ramach regulaminu obowiązku gromadzenia odpadów w pojemnikach na odpady zmieszane („mokre”) oraz odpady „surowcowe” („suche”). Pewną odmianą wspomnianego systemu jest przyjęty przez Miasto Gdańsk tzw. system dualny, funkcjonujący w sposób określony w ramach poniższej broszury informacyjnej.

Rysunek 15 Charakterystyka systemu dualnego – Miasto Gdańsk

**Segregujmy odpady na suche i mokre!**

Władze Miasta Gdańska wprowadziły na terenie gminy system segregacji odpadów komunalnych na odpady mokre i odpady suche – tzw. system dualny. Jest to najbardziej intuicyjny podział. Gwarantuje to wysoką efektywność segregacji u źródła. Mieszkańcy wydzielają z odpadów komunalnych odpady wilgotne i organiczne, które zanieczyszczają pozostałe surowce wtórne i utrudniają ich odzyskanie na sortowni, ale same mogą być przetworzone w cenny nawóz.


**Odpady mokre** (biodegradowalne) wrzucaj do brązowych pojemników na tzw. frakcję moką. Trafiają one do kompostowni odpadów w zmodernizowanym ze środków unijnych Zakładzie Utylizacyjnym w Szadółkach, a następnie będą wykorzystane np. do renowacji trawników.

**Odpady suche** – jeśli masz dostęp do kolorowych zestawów czteropojemnikowych\* to wydziel z odpadów suchych papier, szkło oraz tworzywa sztuczne i je tam odnieś, a pozostałość po segregacji wrzuć do pojemnika na odpady SUCHE. Jeżeli nie masz takiego zestawu w okolicy to wrzuć wszystkie w/w odpady do pojemnika na odpady SUCHE. Odpady z pojemników na odpady SUCHE kierowane będą do stacji segregacji, gdzie sortowane będą na papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe.

\* Władze Miasta Gdańska wraz z Zarządkiem Dróg i Zieleni w Gdańsku zachęcają mieszkańców do ekologicznego postępowania z odpadami poprzez wysortowywanie surowców z frakcji suchej i odnoszenie ich do nieodpłatnych punktów selektywnej zbiórki surowców w postaci kolorowych „dzwonów” zarządzanych przez ZUT w Gdańsku (zwraca to koszty systemu i chroni środowisko).


**Odpady MOKRE obejmują:**

- ✓ Odpady kuchenne,
- ✓ Resztki i obierki z owoców i warzyw,
- ✓ Rośliny i ziemia kwiatowa,
- ✓ Trociny,
- ✓ Zużyte ręczniki papierowe i chusteczki higieniczne,
- ✓ Fusy z kawy i herbaty,
- ✓ Skorupki jajek i orzechów,
- ✓ Suche pieczywo,
- ✓ Mokry, zabrudzony papier lub karton,
- ✓ Mokre woreczki papierowe i kartonowe,
- ✓ Inne odpady nadające się do kompostowania, czyli biodegradowalne,
- ✓ Skoszona trawa, zgrabione liście i pocięte gałęzie.



**Odpady SUCHE obejmują:**

- ✓ Papier i tektura (tzw. makulatura, czyli gazety, zeszyty, książki, pudełka z kartonu, opakowania papierowe i drewniane, składane tektury),
- ✓ Tworzywa sztuczne (w tym wykonane z tworzyw sztucznych opakowania po napojach – tzw. PET, opakowania po kosmetykach, opakowania po chemii gospodarczej),
- ✓ Odpady wielomateriałowe (np. kartoniki po sokach, kartony po mleku),
- ✓ Butelki i słoiki po napojach i żywności,
- ✓ Szklane opakowania po kosmetykach,
- ✓ Metale żelazne i nieżelazne,
- ✓ Szkło ozdobne (np. kryształ),
- ✓ Fajans i porcelana,
- ✓ Guma i skóra,
- ✓ Drewno (o gabarytach umożliwiających umieszczenie w domowym koszu na odpady),
- ✓ Pozostałości po domowej „hodowli” zwierząt (psów, kotów, gryzoni, ptaków i gadów),
- ✓ Odpady tytoniowe, niedopałki papierosów, popiół papierosowy,
- ✓ Popiół z pieca (ostygły),
- ✓ Pieluchy jednorazowe i inne pozostałości higieny intymnej,
- ✓ Ubrania i tkaniny.



**ODDAJ STARE LEKI DO APTEKI !**  
Wykaz aptek na stronie [www.czystemiasto.gdansk.pl](http://www.czystemiasto.gdansk.pl)

**ODBIÓR MEBLI, ODPADÓW WIELKOGABARYTOWYCH I OPON**  
(domy jednorodzinne – 1 raz na kwartał, domy wielorodzinne - co 2 tyg.)  
Szczegóły na stronie [www.czystemiasto.gdansk.pl](http://www.czystemiasto.gdansk.pl)

**OBJAZDOWA ZBIÓRKA ODPADÓW NIEBEZPIECZNYCH**  
Szczegóły na stronach [www.czystemiasto.gdansk.pl](http://www.czystemiasto.gdansk.pl) i [www.zut.com.pl](http://www.zut.com.pl)

**Jeżeli nie wiesz, gdzie wrzucić dany odpad, wrzuć go do pojemnika na odpady suche !**

Źródło: [https://czystemiasto.gdansk.pl/ZDiZGdanskFiles/image/broszura\\_jaksegregowac.pdf](https://czystemiasto.gdansk.pl/ZDiZGdanskFiles/image/broszura_jaksegregowac.pdf)

Jak wynika z zapisów powyższej broszury, istotą systemu dualnego jest powiązanie selektywnej zbiórki „u źródła” (polegającej na oddzieleniu surowców wtórnych od odpadów mokrych odpadów biodegradowalnych) z metodą selektywnego gromadzenia odpadów w tzw. dzwonach (stanowiących standardowo ogólnodostępne pojemniki typu Igloo o pojemności 1,5-2,5 m<sup>3</sup>, służące zbieraniu odpadów pogrupowanych na jednorodne frakcje). Zaletą takiego rozwiązania w porównaniu z szerokim zakresem selektywnej zbiórki

<sup>571</sup> K. Terek, Pokaż mi swój śmietnik..., Przegląd Komunalny 2012, nr 3, wyd. el.

„u źródła” jest istotne obniżenie kosztów systemu odbioru frakcji „surowcowych” (odbieranych z mniejszej ilości lokalizacji, w większych jednostkowych ilościach, co wpływa na znaczące podniesienie efektywności).

Znaczne zróżnicowanie rozwiązań prawnych w zakresie standardu selektywnego zbierania na terenie kraju oraz sygnalizowane przez Ministerstwo Środowiska wątpliwości Komisji Europejskiej co do prawidłowości wdrożenia art. 11 ust. 1 Dyrektywy ramowej do prawa krajowego, doprowadziły do przyjęcia regulacji mającej dać podstawę do „ujednoczenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych”. Na mocy nowelizacji VI, do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dodano art. 4a, w myśl którego:

„Minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony,
- 2) odpady komunalne podlegające obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1

– kierując się potrzebą ujednoczenia 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”.

Formalne prace nad wypełnieniem przedmiotowej delegacji ustawowej podjęte zostały w połowie 2016 r. Pierwotna wersja projektu rozporządzenia, zakładająca obligatoryjność gromadzenia odpadów komunalnych w podziale na następujące frakcje:

- 1) papier,
- 2) metale,
- 3) tworzywa sztuczne, w tym opakowania wielomateriałowe (przy dopuszczalności wspólnego gromadzenia przedmiotowej frakcji wraz z metalami, pod warunkiem uwzględnienia takiej możliwości w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy),
- 4) szkło,
- 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów,

została szczególnie negatywnie przyjęta przez środowisko samorządowe, czego wyrazem była wyjątkowa aktywność gmin oraz reprezentujących je organizacji samorządowych w fazie konsultacyjnej prowadzonego procesu prawodawczego. Głównymi zarzutami formułowanymi pod adresem proponowanego kształtu rozporządzenia były takie kwestie, jak brak uwzględnienia stosownego okresu przejściowego dla projektowanych wymogów

w kontekście obowiązywania uprzednio zawartych, niekiedy wieloletnich umów na odbieranie odpadów komunalnych oraz niedostrzeżenie przez projektodawcę konsekwencji finansowych proponowanych rozwiązań, wynikających z konieczności przeorganizowania usług odbioru w sposób istotnie zwiększający wymagane wykorzystanie pojazdów odbierających odpady, jak również z potrzeby zapewnienia pojemników spełniających określone wymogi, w tym co do sposobu ich oznaczenia i kolorystyki. Dodatkowo, w toku konsultacji podnoszono również brak uzasadnienia technicznego dla zwiększania zakresu selektywnego zbierania, z uwagi na wykorzystywanie przez istniejące sortownie odpowiednich technologii umożliwiających skuteczny odzysk tzw. odpadów „surowcowych” w sortowniach, nawet w przypadku ich łącznego gromadzenia „u źródła”. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, iż pierwotna treść rozporządzenia zawierała zapis, zgodnie z którym „odpady komunalne zbiera się w pojemnikach, workach w miejscu ich wytworzenia lub pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów gromadzonych selektywnie umieszczonych w miejscach publicznych” (§ 2 ust. 1). Postanowienie to wskazywane było przez projektodawcę jako umożliwiające ograniczenie ilości pojemników niezbędnych do lokalizowania bezpośrednio na terenie nieruchomości, której zamieszkiwanie lub inne wykorzystywanie prowadzi do wytwarzania odpadów komunalnych (w stosunku do wybranych kategorii odpadów możliwe byłoby w tej sytuacji wyłączenie ich w miejscach publicznych, co skutkowałoby niższym zapotrzebowaniem na pojemniki oraz ilość kursów specjalistycznych pojazdów odbierających odpady).

Mimo jednoznacznie negatywnego odbioru projektowanych rozwiązań prawnych, rozporządzenie w finalnym kształcie<sup>572</sup> powieliło szereg z zapisów objętych formułowanymi zastrzeżeniami, przy czym przytoczony powyżej zapis § 2 ust. 1 zastąpiono budzącym wątpliwości interpretacyjne postanowieniem § 5 pkt 1, w myśl którego „wymóg selektywnego zbierania odpadów uważa się za spełniony, jeżeli na terenie gminy selektywnie zbierane frakcje odpadów zbierane są w sposób, o którym mowa w § 4, w miejscu ich wytworzenia i na terenach przeznaczonych do użytku publicznego”. Redakcja przedmiotowego zapisu sugeruje, iż projektodawca zrezygnował z dopuszczalności lokalizowania wyłącznie wybranych pojemników w miejscu bezpośredniego wytwarzania odpadów (co sugeruje łącznik „i” w miejsce pierwotnego „lub” zapisanego w ramach pierwotnej treści § 2 ust. 1 projektu rozporządzenia). Nie jest jednakże jednoznaczne, czy zmiana taka została wprowadzona intencjonalnie (wbrew pierwotnie wskazywanym założeniom), czy też należy ją interpretować jako niedostatek w obszarze techniki legislacyjnej. W konsekwencji, wykreowany został istotny obszar niepewności z punktu widzenia samorządów gminnych.

---

<sup>572</sup> 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).

Należy pokreślić, iż mimo że w ramach § 6 ust. 3 rozporządzenia podjęto próbę uwzględnienia postulatu środowisk samorządowych w przedmiocie statusu uprzednio zawartych umów („umowa na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obowiązująca w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, która określa wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób niezgodny z niniejszym rozporządzeniem, zachowuje ważność na czas, na jaki została zawarta, jednak nie dłuższy niż do dnia 30 czerwca 2021 r.”), to sposób sformułowania przedmiotowego zapisu w relacji do treści § 6 ust. 1 oraz 2 („pojemniki niespełniające wymogów rozporządzenia dostosowuje się do wymogów, o których mowa w § 4, lub zastępuje się je pojemnikami spełniającymi wymagania, o których mowa w § 4, w terminie nie dłuższym niż 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia<sup>573</sup>”; „pojemniki stosowane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia oznacza się napisami, o których mowa § 4, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia”) nie pozwala na niebudzące wątpliwości stwierdzenie, czy w okresie obowiązywania zawartej umowy samorząd gminny zobowiązany jest do reorganizowania zasad odbioru (w większości przypadków kolidujących z treścią obowiązujących umów), czy też jego obowiązkiem jest wyłącznie egzekwowanie stosownego oznakowania i stopniowej wymiany dotychczasowych wykorzystywanych pojemników. Braku precyzji przyjętych zapisów, skutkujących koniecznością daleko idącej rekonstrukcji zasad funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, nie powinna tłumaczyć szybkość prac nad projektem rozporządzenia, motywowana wskazaną w jego uzasadnieniu koniecznością jego wydania w celu spełnienia jednego z tzw. warunków *ex-ante*, umożliwiających uzyskanie przez Rzeczpospolitą Polską środków unijnych na cele inwestycji w gospodarkę odpadami w ramach perspektywy finansowej 2014-2020<sup>574</sup>.

Innym aspektem istotnie wpływającym na uwarunkowania techniczne systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, który wymagał stosownych analiz przygotowawczych na wstępnym etapie funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, jest kwestia obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pojemników na odpady komunalne. Jak wynika z treści art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu są zasady dotyczące „rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników

---

<sup>573</sup> W myśl § 6 ust. 4 rozporządzenia, wchodzi ono w życie z dniem 1 lipca 2017 r.

<sup>574</sup> W myśl projektu rozporządzenia z dnia 15 czerwca 2016 r., „na konieczność podjęcia prac nad rozporządzeniem mają wpływ następujące czynniki: (...) otrzymanie środków z funduszy europejskich na inwestycje w zakresie gospodarki odpadami w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 Komisja Europejska uzależniła od spełnienia warunków *ex-ante*, z których 2 i 4 zostały uznane za niespełnione przez Polskę. Warunek 4 dotyczy podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia poziomów określonych dyrektywami UE, czyli m.in. poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (...)”.



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,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników”.

W odniesieniu do tego zagadnienia, należy w pierwszym rzędzie wskazać, iż w zakresie tym całkowicie bezzasadna okazała się dokonana nowelą z 1 lipca 2011 r. zmiana ustawy, ustanawiająca obowiązek określania przedmiotowych zasad w odniesieniu do pojemników w miejsce pierwotnej kategorii „urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych”. Oczywistym jest bowiem, iż gromadzenie odpadów komunalnych w pojemnikach jest w przypadku pewnego typu nieruchomości standardowo uzupełniane poprzez zbiórkę prowadzoną w przystosowanych do tego specjalistycznych workach. Z racji sposobu sformułowania upoważnienia, samorządy gminne wdrażające systemy gospodarowania odpadami komunalnymi pozostawały początkowo w niepewności co do dopuszczalności ujmowania regulacji dotyczącej worków na odpady w ramach regulaminów. Można wskazać, iż niejednoznaczność ta uwypukliła się dodatkowo po przyjęciu nowelizacji IV, przewidującej, iż „z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w **pojemniki** lub **worki** do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym” (dodany art. 6r ust. 2a). Podkreślała ona bowiem odrębność obu kategorii pojęciowych. Tym niemniej, mimo brzmienia ustawowego upoważnienia do wydania uchwały w zakresie wyszczególnionym w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, powszechną praktyką jest ujmowanie w regulaminach nie tylko zagadnień dotyczących się pojemników, lecz także i odnoszących się do worków na odpady (która to praktyka nie jest co do zasady kwestionowana, co należy ocenić jako pragmatyczne). Obecnie, z uwagi na treść przyjętego rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, kwestię tę należy uznać za definitywnie rozstrzygniętą, jako że rozporządzenie to w sposób bezpośredni operuje pojęciem worka na odpady komunalne.

Kwestia wymaganej minimalnej pojemności pojemników stanowi zagadnienie, które jest do pewnego stopnia pochodną analizy struktury przestrzennej gminy. Narzucenie nierealistycznych wymagań w tym zakresie (np. nakaz stosowania dużych pojemników w zabudowie zwartej, niemożliwych do wykorzystania z uwagi na konstrukcję altan śmietnikowych) mogłoby prowadzić do istotnych trudności organizacyjnych. Stąd, sposób konstruowania zapisów regulaminowych w tej materii bywa szczególnie elastyczny, czego przykładem może być treść § 10 ust. 1 uchwały nr XXXVI/399/2013 Rady Miejskiej Góry

Kalwarii z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Góra Kalwaria.

„Pojemnik na selektywnie zbierane odpady komunalne z terenu nieruchomości wielorodzinnych, o którym mowa w § 3 ust. 1 niniejszego Regulaminu, powinien spełniać wymagania określone w poniższej tabeli.

Kolor	żółty
Pojemność	1100 litrów, chyba że jest to niemożliwe z uwagi na ograniczenia terenowe; w takim przypadku dopuszczalne są pojemności, 240 litrów, 360 litrów, 660 litrów, 770 litrów lub 880 litrów, 1000 litrów, od 7m <sup>3</sup> do 16 m <sup>3</sup>
Materiał	granulat polietylenu niskociśnieniowego wysokiej gęstości PE-HD
Inne wymagania	certyfikat zgodności z normą PN-EN – 840”

Spotykana w praktyce standaryzacja pojemności produkowanych pojemników stanowi istotne uproszczenie z punktu widzenia gminy modelującej system gospodarowania odpadami komunalnymi. Konieczność eliminacji pojemników „niestandardowych” wynika z potrzeby określenia skonkretyzowanych wymagań względem podmiotu odbierającego odpady w imieniu gminy (brak ujednoczenia standardu gromadzenia odpadów powodowałby konieczność stosowania szeregu zróżnicowanych typów pojazdów, co zmniejszałoby efektywność kosztową systemu).

Swoistym *novum* w zakresie kształtowania wymagań regulaminowych względem pojemników na odpady jest rozpowszechniająca się w ostatnich latach praktyka obligowania właścicieli nieruchomości do korzystania z pojemników przystosowanych do montażu i eksploatacji tzw. transponderów RFID (ang. *Radio-frequency identification*)<sup>575</sup>. Przedmiotowe rozwiązanie, w powiązaniu ze stosownymi wymogami względem podmiotu odbierającego odpady komunalne (obligowanego przez gminę do odbierania odpadów komunalnych przy pomocy pojazdów wyposażonych w czujniki RFID, umożliwiające „udokumentowanie” dokonania odbioru odpadów z konkretnego pojemnika, przypisanego danej posesji), stanowi innowacyjne narzędzie w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Z uwagi na komentowane powyżej rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, samorzady

---

<sup>575</sup> Np. uchwała nr VI/99/2015 Rady Miasta Kielce z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Kielce; uchwała nr XIII/81/2015 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca.

gminne tracą swobodę określania kolorystyki pojemników oraz worków na odpady komunalne, jako że została ona w sposób jednoznaczny wskazana w ramach rozporządzenia. Rozwiązanie to należy uznać, z jednej strony, za skutkujące ułatwieniem prowadzenia edukacji ekologicznej w skali kraju (z uwagi na jednolitość wymogów na jego całym terenie), z drugiej zaś, za powodujące negatywne skutki w postaci obligatoryjnej wymiany pojemników w przypadku ich nieodpowiedniej kolorystyki, a także zniweczenia lokalnych, skutecznie wdrożonych rozwiązań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w przypadku niektórych gmin budowanych od lat 90. XX w.

Kolejną kwestią, sygnalizowaną na etapie omawiania zakresu tzw. uchwały „systemowej” (art. 6r ust. 3 ustawy), jest obowiązek określenia w regulaminie „częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych” (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy). Minimalne wymogi w odniesieniu do niej w stosunku do nieruchomości obsługiwanych w ramach systemu gminnego wyznacza – jak wskazano – art. 6r ust. 3b. Z uwagi na podkreślaną w ramach niniejszej pracy specyficzną relację obu wskazanych aktów prawnych, nie ma przeszkód, by w stosunku do odpadów nie objętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi rada gminy ustanowiła odmienną (rzadszą) częstotliwość odbioru. Ustanowione w ten sposób wymogi powinny nawiązywać do specyficznych uwarunkowań lokalnych (np. charakteru zabudowy wiejskiej, w przypadku której znaczna część odpadów biodegradowalnych podlega kompostowaniu na własne potrzeby, a pozostałe odpady są nierzadko gromadzone w – posiadających istotną pojemność – kontenerach lub pojemnikach przypisanych „zbiorczo” kilku nieruchomościom, co znacznie ogranicza zapotrzebowanie na dużą częstotliwość odbioru i prowadzi do optymalizacji kosztów).

#### **7.2.2.4 Zadania organizatorskie na płaszczyźnie formalnej**

Jak wskazano powyżej, zadania organizatorskie gminy realizowane na **płaszczyźnie formalnej** obejmują sferę regulacji prawnych przyjmowanych przez gminę na potrzeby organizacji obranego modelu funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Analizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pod kątem podstaw prawnych do wydania aktów konstruujących tenże system, można wyszczególnić następujące jej elementy:

- 1) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 1),

- 2) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2),
- 3) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie podziału obszaru gminy na sektory (art. 6d ust. 2),
- 4) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności (art. 6k ust. 1),
- 5) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tzw. nieruchomości mieszanych (art. 6j ust. 5),
- 6) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie zwolnienia 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, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (art. 6k ust. 4),
- 7) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wskazania, czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry (art. 6l ust. 1),
- 8) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso (art. 6l ust. 2),
- 9) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 6n ust. 1),
- 10) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 3),
- 11) upoważnienie do wydania uchwały w sprawie rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi (art. 6r ust. 4).

Niektóre ze wskazanych powyżej uchwał zostały już częściowo scharakteryzowane w ramach dotychczasowych rozważań. Wynikało to zwłaszcza ze specyficznej formuły ich opracowywania, wiążącej się z potrzebą dokonywania rozstrzygnięć w sferze techniczno-technologicznej, stanowiących szczególnie rodzaj zadań organizatorskich.

Odwołując się do pierwszego z wyszczególnionych upoważnień ustawowych, należy wskazać, iż przytoczony w jego ramach regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi swoistą „konstytucję” w zakresie zagadnień wiążących się z lokalną polityką utrzymania czystości i porządku. W celu jego szczegółowego scharakteryzowania, należy przywołać treść upoważnienia do jego wydania oraz treść przepisów uszczegółwiających przedmiotowe upoważnienie, zawartych w art. 4 ustawy:

„1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
  - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania 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, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
  - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników 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,
  - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony)
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu”.

Jak podkreślano w ramach podrozdziału 7.2.2.3, rola regulaminu w odniesieniu do tematyki odpadów komunalnych nie ogranicza się wyłącznie do zagadnień wchodzących w zakres systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (rozumianego jako system adresowany do właścicieli nieruchomości objętych usługą publiczną organizowaną przez gminę), lecz może również odnosić się do gospodarowania odpadami „poza” tym systemem (w przypadku braku objęcia nieruchomości niezamieszkałych usługą gminną). Powinno to być odzwierciedlone w treści regulaminu, co oznacza zwłaszcza, iż nie powinien on odnosić się do instytucji mających znaczenie prawne na gruncie regulacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Wydaje się, iż powyższa kwestia nie została dotychczas w sposób odpowiednio dobitny wypowiedziana w ramach bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, odnoszącego się do zagadnień prawidłowości formułowania regulaminu. Jako przykład bezzasadnego pominięcia tego rodzaju argumentacji, należy wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 października 2013 r., sygn. II SA/OI 765/13<sup>576</sup>, w ramach którego sąd ten badał uchwałę nr XXIII/173/2013 Rady Gminy Świętajno z dnia 6 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świętajno. Mimo faktu, iż treść przedmiotowej uchwały w sposób rażący odbiegała od roli, jaką ustawa nadaje regulaminowi (np. § 3 ust. 2: „usuwanie odpadów z budynków rekreacji indywidualnej (...) odbywa się po zadeklarowaniu przez ich właścicieli wnoszenia

---

<sup>576</sup> LEX nr 1382502.

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za cały sezon letni, a w sezonie zimowym według ich potrzeb”; § 5: „w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych, w których przeciętna zawartość frakcji selektywnej wynosi powyżej 30% i dwukrotnego powiadomienia przez przedsiębiorcę o tym fakcie gminy, właściciel nieruchomości będzie uiszczał podstawową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zmieszanyymi”), WSA ograniczył się jedynie do wskazania, iż niektóre z kwestionowanych zapisów zostało ustanowionych z przekroczeniem delegacji do wydania uchwały. Brak jednoznacznego rugowania tego typu zapisów z uwagi na ich systemową niespójność z charakterem regulaminu określonym ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do rozpowszechniania się regulaminów stanowiących swego rodzaju „przewodnik” po gminnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi (łączy w sobie zapisy szeregu uchwał podjętych w celu wdrożenia systemu). Ten sposób redagowania regulaminu stanowił swoistą „potrzebę chwili” na etapie wdrażania systemów gminnych, gdy uchwały w sprawie regulaminu traktowane były jako swego rodzaju „instrukcje”, nie do końca przejrzystych z punktu widzenia właścicieli nieruchomości, nowelizowanych zasad gospodarowania odpadami komunalnymi. Obecnie jednak, praktyka taka jest nie do przyjęcia, a jej powszechny charakter powinien dać podstawę do podjęcia dyskusji na temat ewentualnej redefinicji roli regulaminu.

Na „informacyjny” – w rozumieniu szeregu gmin – charakter regulaminu wskazuje również rozpowszechniona praktyka ujmowania w jego ramach zestawu definicji pojęć używanych w treści uchwały (mimo braku stosownego upoważnienia ustawowego w tym zakresie). Zagadnienie to stanowiło przedmiot licznych orzeczeń sądów administracyjnych, których analiza pozwala na przyjęcie tezy o ukształtowaniu się następujących trzech linii orzeczniczych w omawianym zakresie:

- a) restrykcyjnej, wskazującej, iż praktyka taka jest w każdej postaci niedopuszczalna<sup>577</sup>,
- b) umiarkowanej, uznającej za nieistotne naruszenie prawa tworzenie stosownego „słowniczka” pojęć w wyodrębnionej części uchwały, przy wiernym wykorzystaniu definicji ustawowych<sup>578</sup>,
- c) liberalnej, dopuszczającej zarówno przywoływanie w ramach regulaminu definicji pojęć ustawowych (odzwierciedlonych literalnie, z powołaniem stosownych aktów prawnych

---

<sup>577</sup> Np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11, LEX nr 1152130; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r. sygn. IV SA/Po 792/13, LEX nr 1418249.

<sup>578</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 lutego 2010 r., sygn. II SA/Bd 1039/09, LEX nr 706442.

i publikatorów), jak też tworzenie definicji pojęć nie zdefiniowanych na gruncie aktów wyższego rzędu<sup>579</sup>.

Z racji specyfiki omawianych uchwał (ich wielowątkowego charakteru i obszerności), opowiadam się za trzecią ze wskazanych, pragmatyczną interpretacją przedmiotowego zagadnienia.

Z uwagi na fakt, iż kwestie sposobu kształtowania w ramach regulaminu wymogów odnoszących się do standardu selektywnego zbierania, wyposażenia nieruchomości w pojemniki oraz częstotliwości odbioru odpadów komunalnych zostały ujęte w poprzednim podrozdziale, w dalszej części należy skoncentrować się na ostatnim elemencie upoważnienia do wydania przedmiotowej uchwały, spośród odnoszących się do zagadnień gospodarowania odpadami (z racji zakresu niniejszej pracy, pomijam kwestie regulacji obowiązków i wymagań właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymywania zwierząt domowych i gospodarskich oraz deratyzacji). Elementem tym jest obowiązek określenia w regulaminie „innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami” (art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy). Wymóg ten uznać należy za całkowicie enigmatyczny, niekonsekwentny z punktu widzenia pozycji i roli wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Jak wskazuje W. Radecki<sup>580</sup>, treść powołanego przepisu stanowi wynik wyeliminowania (na mocy noweli z 1 lipca 2011 r.) obowiązku tworzenia gminnego planu gospodarki odpadami, wobec czego przepis ten ma aktualnie charakter „uzupełniający”, lecz względem innego niż pierwotny dokumentu planistycznego. W tym kontekście postawić można pytanie, w jaki sposób wojewódzki plan gospodarki odpadami miałby (choćby teoretycznie) ustanawiać „wymagania”, w sytuacji gdy nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego. Jego „analityczny” – nie zaś prawotwórczy – status podkreślony został ponadto faktem, iż w ramach art. 38 ust. 1 ustawy o odpadach ustawodawca przewidział obowiązek wydania przez sejmik województwa specjalnej uchwały „wykonawczej” względem planu („wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik województwa podejmuje uchwałę w sprawie jego wykonania”). Uchwała ta – jako akt prawa miejscowego – określa przede wszystkim:

- 1) regiony gospodarki odpadami komunalnymi,
- 2) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, 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.

---

<sup>579</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. IV SA/Po 585/15, LEX nr 1933093.

<sup>580</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 148-149.



Wobec niejasności wskazanego elementu upoważnienia ustawowego do wydania regulaminu, praktyka gminna w tym zakresie okazała się niejednorodna, przy czym stosunkowo rozpowszechnione okazało się przywoływanie w ramach regulaminu nazwy regionu, do którego dana gmina przypisana została na mocy uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Ponadto wskazywane są niekiedy – płynące *de facto* z art. 9e ustawy – obowiązki co do wymaganego miejsca przekazywania poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych (RIPOK lub pozostałe instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych). Jednocześnie, w zasadzie każda próba wypełnienia upoważnienia ustawowego łączy się w tym przypadku z ryzykiem zakwestionowania jej przez organ nadzoru, wobec czego trudno wskazać jakiegokolwiek merytoryczne przesłanki uzasadniające utrzymanie art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy w obecnej treści. Jednocześnie, w zasadzie blankietowy charakter ma wskazany w art. 4 ust. 3 obowiązek „dostosowania regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu”, w sytuacji gdy plan ten nie oddziałuje w zasadzie na zagadnienia stanowiące przedmiot regulaminu.

Odnosząc się do regulaminu w kontekście trybu jego uchwalania, należy wskazać na specyficzne wymogi w zakresie poddawania go opiniowaniu oraz konsultacjom ze strony podmiotów zewnętrznych.

W pierwszej kolejności, na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, projekt regulaminu podlega opiniowaniu ze strony państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Następuje ono – jak wskazuje W. Radecki<sup>581</sup> – w trybie art. 89 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, iż wyrażenie opinii w sprawie projektu regulaminu powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia jego doręczenia, a w przypadku braku zajęcia stanowiska w przedmiotowym terminie, przyjmuje się, iż państwowy powiatowy inspektor sanitarny nie wniósł do niego zastrzeżeń.

Powyższa opinia, ze swej natury, jest dla rady gminy niewiążąca<sup>582</sup>. Nie oznacza to jednak, iż pominięcie wskazanego w art. 4 ust. 1 trybu nie ma wpływu na prawidłowość podjęcia uchwały. Należy przychylić się do poglądu wyrażonego przez W. Radeckiego<sup>583</sup>, zgodnie z którym „niezwrócenie się do inspektora sanitarnego o opinię jest tak istotnym naruszeniem prawa, iż trzeba przyjąć, że wydanie uchwały bez zwrócenia się do inspektora o opinię albo bez odczekania 14 dni na zajęcie przez niego stanowiska pociąga za sobą nieważność uchwały. (...) Dodatkowym argumentem przemawiającym za jego trafnością jest to, że wydanie decyzji administracyjnej bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego

---

<sup>581</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 140.

<sup>582</sup> B. Dolnicki (red.), M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, wyd. el.

<sup>583</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 142.

organu nakazuje wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.). Wprawdzie uchwała nie jest decyzją, ale niezwykle rygorystyczne konsekwencje niezyskania wymaganego prawem stanowiska (nawet niewiążącego) w odniesieniu do decyzji tym bardziej powinny mieć zastosowanie wobec uchwały będącej aktem prawa miejscowego”.

Jako bardziej złożoną należy określić problematykę konsultacji projektu regulaminu z podmiotami wskazanymi w art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z powołanym przepisem, współpraca organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów odbywa się w szczególności w drodze „konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”. Jednocześnie, na mocy art. 41i ust. 2 powołanej ustawy, do zakresu zadań Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego (tworzonej w oparciu o art. 41e ust. 1), stanowiącej swoistą reprezentację wymienionych podmiotów dla danego obszaru terytorialnego, należy opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy, do których należą m.in. wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 18 zadania w zakresie „ekologii i ochrony zwierząt oraz dziedzictwa przyrodniczego”. Za trafny uznaję pogląd wyrażony przez J. Klatkę, w myśl którego, jeżeli tego rodzaju rada została powołana w danej gminie, projekt regulaminu winien zostać poddany pod jej konsultacje<sup>584</sup>.

Wątpliwość rodzi natomiast charakter konsekwencji prawnych wynikających z zaniechania realizacji tego obowiązku. W tym względzie należy wskazać na interesujący z tego punktu widzenia wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. IV SA/Gl 1/13<sup>585</sup>. W ramach uzasadnienia do przedmiotowego orzeczenia wskazano, iż „w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzec można stanowisko, w którym akcentuje się, że przyjęcie aktu prawa miejscowego z zakresu objętego działalnością pożytku publicznego [bez *obligatoryjnej konsultacji* – G.S.] jest uchybieniem prawa, jednakże nie jest ono tego typu, aby stanowiło podstawę do uwzględnienia skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/GL 155/11 niepublikowany). Jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz

---

<sup>584</sup> <http://www.prawosmieciowe.pl/baza-wiedzy/czy-regulamin-utrzymania-czysto%C5%9Bci-i-porz%C4%85dku-na-terenie-gminy-powinien-by%C4%87-opiniowany-tylko-przez-pa%C5%84stwowego-powiatowego-inspektora-sanitarnego-czy-te%C5%BC-powinien-zosta%C4%87-zaopiniowany-np-przez-zwi%C4%85zki-zawodowe-organizacje-pozarz%C4%85dowe>

<sup>585</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BF07E3C53B>

Sądu Najwyższego dominuje odmienne stanowisko wypracowane na gruncie art. 19 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym podjęcie aktu prawa miejscowego bez zasięgnięcia stanowiska związku zawodowego stanowi istotne naruszenia prawa uzasadniające uwzględnienie wniesionej skargi (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 17 czerwca 1993 r. sygn. akt I PZP 2/93 OSNC z 1994 r. nr 1, poz. 1, czy uchwała NSA z 29 listopada 2010 r. sygn. akt I OPS 2/10 ONSA/WSA z 2011 r. nr 1, poz. 2). W świetle powyższego przyjdzie uznać, że przyjęcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego bez przeprowadzenia prawem przewidzianej konsultacji oznacza dopuszczenie się naruszenia prawa i to w stopniu uzasadniającym uwzględnienie wniesionej skargi”. Restrykcyjne stanowisko wyrażone w przedmiotowej kwestii przez WSA w Gliwicach należy uznać za uzasadnione. Trudno bowiem wskazać merytoryczną argumentację przemawiającą za uznawaniem konsultacji przeprowadzanych na mocy omawianej ustawy za posiadające niższą rangę prawną od – przykładowo – opinii wyrażanej przez organ administracji w stosunku do projektu uchwały<sup>586</sup>.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy podlega, jako akt prawa miejscowego, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>587</sup>).

Kolejna z uchwał wskazanych w ramach katalogu aktów prawnych uchwalanych przez radę gminy w związku z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2), została częściowo scharakteryzowana w ramach poprzedniego podrozdziału. Dla dopełnienia tejże charakterystyki, należy wskazać, iż w stosunku do wprowadzonego pod naciskiem środowiska samorządowego art. 6c ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach („uchwała, o której mowa w ust. 2, może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości na których jest prowadzony określony rodzaj działalności”), zaczęła klarować się pewna praktyka jego stosowania, co wyraża się w stosunkowo częstym wykorzystywaniu tejże normy do wyłączania nieruchomości cementarnych z zakresu nieruchomości niezamieszkałych obsługiwanych przez gminę<sup>588</sup> lub też do włączania w ich zakres domków letniskowych

---

<sup>586</sup> Na potencjalne istotne znaczenie konsultacji społecznych wskazywać może przykładowo treść Raportu z przeprowadzonych konsultacji społecznych w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy opublikowany w styczniu 2013 r.; dokument dostępny pod adresem: [http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/artykuly/raport\\_konsul\\_odpady\\_22\\_01\\_13.pdf](http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/artykuly/raport_konsul_odpady_22_01_13.pdf)

<sup>587</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296.

<sup>588</sup> Np. uchwała nr XV/200/2015 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; uchwała Nr XIV/67/16 Rady Gminy Ułęż z dnia 7 marca 2016 r.; uchwała nr XIV/74/15 Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie odbierania odpadów

i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, użytkowanych jedynie przez część roku<sup>589</sup>.

Jako kolejny gminny akt prawny powiązany z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi należy wskazać uchwałę w sprawie podziału obszaru gminy na sektory (art. 6d ust. 2). Jak podniesiono w ramach opisu sposobu organizacji postępowania przetargowego na odbieranie odpadów komunalnych, idea tworzenia sektorów niejako „zlewa się” z instytucją dopuszczenia przez zamawiającego składania ofert częściowych w ramach postępowania o zamówienie publiczne. Nie występują w zasadzie żadne przesłanki przemawiające za niedopuszczalnością ogłoszenia postępowania przetargowego przewidującego możliwość składania ofert częściowych bez uprzedniego podjęcia uchwały w sprawie podziału gminy na sektory. To z kolei w zasadzie podważa sens funkcjonowania tego rodzaju uchwały w systemie aktów prawnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę.

Należy przy tym wskazać, iż zgodnie z treścią art. 6d ust. 2 ustawy, rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę w sprawie podziału na sektory m.in. „w celu (...) wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. Przyjmując racjonalność ustawodawcy, należałoby się spodziewać, iż – zgodnie z jego intencją – w stosunku do każdego z ustanowionych sektorów rada gminy powinna wyznaczyć dedykowany PSZOK. Założenie takie, przyjmując, iż granicą umożliwiającą teoretyczny podział na sektory jest już liczba 10 001 mieszkańców na terenie danej gminy, należy uznać za dalece nieuzasadnione, z uwagi na – z jednej strony – szczególne trudności w lokalizowaniu tego rodzaju infrastruktury (wymagającej odpowiednio dużego terenu, z istotnym zapleczem sprzętowym) oraz – z drugiej strony – znaczne koszty funkcjonowania tego rodzaju obiektów. Jako przykład praktycznej interpretacji przedmiotowego upoważnienia do wydania uchwały należy wskazać uchwałę nr XXXII/681/12 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie podziału obszaru Gminy Miasta Gdańska na sektory w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w ramach której, mimo

---

komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; uchwała nr XVIII/169/16 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 26 lutego 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy; uchwała nr 170/XIV/2015 Rady Miejskiej W Radzyminie z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

<sup>589</sup> Np. uchwała Nr X/35 /2015 Rady Gminy w Sobieniach-Jeziorach z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie przejęcia obowiązku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; uchwała nr XIV/93/15 Rady Gminy Kobylanka z dnia 29 października 2015 r. w sprawie przejęcia obowiązku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których znajdują się domki letniskowe lub są wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe położone na terenie Gminy Kobylanka; uchwała nr XI/111/16 Rady Gminy Wierzbin z dnia 2 lutego 2016 r. w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

podziału Gminy na sześć sektorów, ustanowiono wyłącznie jeden PSZOK, operowany przez Zakład Utylizacyjny Sp. z o.o. w Gdańsku.

Podsumowując rozważania w zakresie omawianego upoważnienia do wydania uchwały, należy stwierdzić, iż jego utrzymywanie w zasadzie nie znajduje uzasadnienia merytorycznego.

Dalece bardziej rozbudowana jest problematyka uchwały wydawanej na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W celu jej scharakteryzowania uzasadnione jest przywołanie treści art. 6k ustawy oraz poprzedzającego go art. 6j:

„Art. 6j.

1. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

– oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

2. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

2a. Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

3. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

3a. W przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 196, z późn. zm.), dopuszcza się aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 1.

3b. W przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

3c. Ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

4. W przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3.

4a. W przypadku prowadzenia w części lokalu mieszkalnego obsługi biurowej działalności gospodarczej opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się w ramach opłaty dotyczącej nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1.

(...)

Art. 6k.

1. Rada gminy, w drodze uchwały:

- 1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;
- 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

2. Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d;
- 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

2a. 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:

- 1) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1 - 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za mieszkańca;
- 2) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2 - 0,7% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za m<sup>3</sup> zużytej wody;
- 3) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 3 - 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za m<sup>2</sup> powierzchni lokalu mieszkalnego;
- 4) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 - 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za gospodarstwo domowe.

3. Rada gminy określi wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane, nie wyższe jednak niż maksymalne stawki opłat, które wynoszą odpowiednio dwukrotną wysokość maksymalnej stawki opłaty określonej w ust. 2a za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny.

(...)

5. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w pierwszym kwartale każdego roku przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem za rok poprzedni”.

Ewolucja powyższych unormowań stanowiła jeden z kluczowych aspektów nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonywanych po ustaleniu jej brzmienia fundamentalną nowelą z 1 lipca 2011 r.

Ograniczając do minimum refleksję historyczną w zakresie przywołanych przepisów, należy wskazać, iż ich kluczowe przekształcenia powodowane były, z jednej strony, szczególną nieelastycznością pierwotnego ich brzmienia w kontekście potrzeb optymalnego kształtowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, z drugiej zaś, potrzebą uzyskania zgodności z wymogami konstytucyjnymi.

W ramach wprowadzenia do omawianego zagadnienia, należy wskazać, iż cytowane przepisy regulują dwie zasadnicze kwestie wiążące się ze stanowiącą dedykowane źródło finansowania systemu **opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi**. Kwestiami tymi są:

- 1) metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 2) stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Problematyka metod ustalania opłaty stanowiła istotne zagadnienie już na etapie formułowania noweli z 1 lipca 2011 r. Kontrowersje w tym przedmiocie dotyczyły przede wszystkim nieruchomości zamieszkałych. Początkowo, projekt rządowy przewidywał

wyłącznie metodę obliczania opłaty w oparciu o ilość mieszkańców, bez dopuszczenia innych metod. W wyniku zaangażowania strony samorządowej, na etapie prac senackich uwzględniono rozszerzenie zapisów w tym względzie o dopuszczalność stosowania metod uzależniających wysokość opłaty od ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz możliwości ustanowienia „jednej stawki opłaty” od gospodarstwa domowego. Metody te, mimo zasadniczych wad konstrukcyjnych zasygnalizowanych w dalszej części wyводу, nie uległy zmianom w toku obowiązywania ustawy (ich katalog został natomiast rozszerzony o metodę „ryczałtową”, wprowadzoną na bazie nowelizacji VI w odniesieniu do „nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku”).

Istotne zmiany dotyczyły natomiast regulacji w zakresie stawek opłaty. Jako zasadniczą w tym kontekście należy wskazać treść art. 6j ust. 2b ustawy, dodanego na mocy nowelizacji IV, za pomocą którego istotnie uelastyczniono sposób ustalania stawek (poprzez umożliwienie różnicowania stawek opłat w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy). Na bazie powołanego przepisu (częściowo pokrywającego się z równocześnie z nim przyjętym, a następnie uchylonym art. 6k ust. 4), znacząco rozpowszechniła się praktyka konstruowania tzw. stawek „degresywnych”, których idea zaprezentowana została poniżej, poprzez odwołanie się do treści § 2 uchwały nr VIk/XXX/352/2013 Rady Miasta Wejherowa z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy:

„1. Ustala się niższą miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny (segregowane), w wysokości:

- 1) 19 zł od gospodarstwa domowego do 2 osób,
- 2) 32 zł od gospodarstwa domowego składającego się z 3 do 4 osób,
- 3) 39 zł od gospodarstwa domowego składającego się z pięciu i więcej osób.

2. Ustala się miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny (niesegregowane), w wysokości:

- 1) 28 zł od gospodarstwa domowego do 2 osób,
- 2) 48 zł od gospodarstwa domowego składającego się z 3 do 4 osób,
- 3) 58 zł od gospodarstwa domowego składającego się z 5 i więcej osób”<sup>590</sup>.

---

<sup>590</sup> W odniesieniu do tego przykładu, należy wskazać, iż dopuszczalność różnicowania stawki opłaty ponoszonej od „gospodarstwa domowego” została zakwestionowana w ramach szeroko komentowanego wyroku



Jak zasygnalizowano powyżej, potrzeba nowelizacji przepisów regulujących zagadnienie ustalania stawek opłat – poza kwestią ich uelastyczniania na potrzeby samorządów gminnych – brała swoje źródło także z konieczności uzyskania zgodności przyjętych rozwiązań z porządkiem konstytucyjnym. Kanwą do uzupełnienia ustawy o art. 6k ust. 2a była treść przywoływanego w ramach podrozdziału 7.2.2.2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., w ramach którego Trybunał orzekł m.in. o niezgodności z Konstytucją RP przepisów art. 6k ust. 1 i 2 w zakresie, w jakim nie została w nich ustalona maksymalna wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wskazany w wyroku wzorzec kontroli konstytucyjnej, za jaki w tym przypadku uznano art. 217, stanowi, iż „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Odwołując się do treści tego przepisu, Trybunał wskazał, iż w ramach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca postąpił wbrew „ustabilizowanej tendencji legislacyjnej w zakresie regulacji wysokości opłat i podatków lokalnych”, zgodnie z którą przepisy rangi ustawowej określają maksymalną kwotę podatku lub opłaty, z jednoczesnym upoważnieniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do „każdorazowego określania i modyfikowania ustawowej kwoty maksymalnej w relacji do różnych czynników faktycznych”.

W związku z powyższym, ustawodawca przewidział w ramach nowelizacji VI stosowne uzupełnienia, odnoszące maksymalny poziom możliwych do przyjęcia stawek opłat do publikowanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnika w postaci przypisanej do każdej z poszczególnych metod wysokości ułamka przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem.

Odwołując się do wskazanej powyżej wadliwości przyjętych przez ustawodawcę metod ustalania opłaty, należy skoncentrować się na metodach określonych w art. 6j ust. 1 pkt 2 i 3, jako wzbudzających szczególne wątpliwości formalne (co zdaje się być przyczyną szczególnie niewielkiego rozpowszechnienia ich stosowania w skali kraju).

---

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17.02.2015 r., I SA/Gd 17/15, LEX nr 1649578. W orzeczeniu tym, WSA w Gdańsku krytycznie odniósł się do praktyki stosowania art. 6j ust. 2a w przypadku wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 („jedna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”). Ze stanowiskiem sformułowanym w ramach przedmiotowego orzeczenia nie zgodził się (jak należy ocenić – słusznie) Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując w ramach wyroku z dnia 6 października 2015 r., sygn. II FSK 1797/15, LEX nr 1802566, iż przy interpretacji przedmiotowej kwestii nie należy abstrahować od argumentów natury funkcjonalnej i celowościowej, płynących chociażby z analizy dokumentacji procesu legislacyjnego, w ramach którego wdrożenie art. 6j ust. 2a motywowano potrzebą wprowadzenia „rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami”.

W powyższym kontekście, wyjątkowo wątpliwa wydaje się być konstrukcja metody ustalania opłaty w zależności od ilości zużytej wody z danej nieruchomości. Z uwagi na brak zawarcia w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku stosownej definicji wskazującej sposób rozumienia pojęcia „ilości zużytej wody z danej nieruchomości”, pojęcie to należy – jak wydaje się – wyklądać w oparciu o inne akty prawne funkcjonujące w ramach szeroko pojętej gałęzi prawa ochrony środowiska. Z uwagi na powyższe, należy wskazać, iż pojęcie „wody zużytej” występuje w art. 2 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>591</sup>, jako element definicji pojęcia „ścieków”. Zgodnie z tym przepisem, pod pojęciem ścieków należy rozumieć m.in. „wprowadzane do wód lub do ziemi wody zużyte, w szczególności na cele bytowe lub gospodarcze”.

Powołana ustawa precyzyjnie wskazuje, w jaki sposób powinna być określana ilość „zużytej wody”. Zgodnie z art. 27 ust. 4 powołanej ustawy, „ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych” (których nie należy utożsamiać z wodomierzem głównym, służącym – zgodnie z art. 27 ust. 1 – do pomiaru „ilości wody dostarczonej do nieruchomości”, nie zaś ustalania poziomu jej zużycia). Jak stanowi z kolei art. 27 ust. 5, „w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie”.

Powyższe oznacza, iż na gruncie analizowanej ustawy przewidziane są wyłącznie dwie metody ustalania ilości „zużytej wody”. Należy podkreślić, iż ustawodawca wykluczył w tym zakresie możliwość odnoszenia się do normatywnego zużycia wody. Pomocnicze wykorzystywanie norm zużycia określonych rozporządzeniem<sup>592</sup> jest możliwe tylko na potrzeby ustalania ilości wody dostarczonej, w przypadku braku wodomierza głównego.

Zestawienie powyższych przepisów (gdyby uznać, iż na zasadzie analogii znajdują one odpowiednie zastosowanie) oznaczałoby, iż w odmiennej sytuacji prawnej na potrzeby opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi znajdowałiby się właściciele nieruchomości dysponujący (rzadkimi w praktyce w przypadku odbiorców wody innych niż przemysłowi) urządzeniami pomiarowymi w zakresie ścieków, w odmiennej zaś podmioty nie dysponujący tego rodzaju infrastrukturą (inne podstawy, tj. wskazania urządzeń pomiarowych lub umowa z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, miałyby znaczenie z punktu widzenia opłaty). Powodowałoby to istotne trudności z punktu widzenia organu odpowiedzialnego za weryfikację poziomu należnych opłat (z uwagi na potrzebę inwentaryzowania informacji o ewentualnym wykorzystywaniu urządzeń pomiarowych przez właściciela nieruchomości).

---

<sup>591</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 139, z późn. zm.

<sup>592</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. z 2002 r. Nr 8, poz. 70).

Jednocześnie, z uwagi na opisaną w ramach podrozdziału 7.2.3 konstrukcję „samoobliczenia” („na przyszłość”) wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, istotne wątpliwości budzi, w jaki sposób właściciel nieruchomości powinien „deklarować” ilość wody przewidzianej do zużycia dopiero w przyszłości. Z uwagi na brak ustawowego mechanizmu rozliczenia *ex-post* wysokości deklarowanego oraz faktycznego zużycia, można by twierdzić (argumentując *ad absurdum*), iż właściciel nieruchomości ma możliwość zadeklarowania dowolnej ilości zużytej wody (również zerowej), ponieważ jego oświadczenie w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji (nie można go sfalsyfikować)<sup>593</sup>.

Mniej doniosłe, lecz również istotne wątpliwości formalne budzi konstrukcja metody ustalania opłaty w zależności od „powierzchni lokalu mieszkalnego”. Tak jak w przypadku poprzedniej z omawianych metod, również i ta nie została opatrzona stosowną definicją na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe oznacza, iż na potrzeby jej interpretacji, należy poddać analizie akty prawne posługujące się zbliżonym aparatem pojęciowym.

W tym kontekście, w pierwszej kolejności należy odwołać się do pojęcia „powierzchni użytkowej budynku lub jego części”, ujętego w ramach art. 1a ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>594</sup>. Przez pojęcie to rozumie się „powierzchnię mierzoną po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych; za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe”. W myśl art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, „powierzchnię pomieszczeń lub ich części oraz część kondygnacji o wysokości w świetle od 1,40 m do 2,20 m zalicza się do powierzchni użytkowej budynku w 50 %, a jeżeli wysokość jest mniejsza niż 1,40 m, powierzchnię tę pomija się”. Na zasadność wykorzystywania przedmiotowej kategorii pojęciowej na potrzeby stosowania analizowanej metody wskazali J. Klatka i M. Kuźniak<sup>595</sup>, wyrażając jednocześnie pogląd, iż rozwiązanie takie umożliwiłoby wykorzystywanie (na potrzeby kontroli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) danych gromadzonych w ramach ewidencji podatkowej nieruchomości, prowadzonej przez gminy w związku z poborem podatku od nieruchomości.

---

<sup>593</sup> W tym zakresie wskazać należy na treść uchwały nr 60/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 13 kwietnia 2015 r., w ramach której stwierdzono, iż bezpodstawne jest ujmowanie w deklaracji o wysokości opłaty zużycia wody za okresy przeszłe (np. średnioroczne zużycie w poprzednim roku kalendarzowym), jako że metoda ustalania opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2 dotyczy się zużycia w okresie, za który ponoszona jest opłata (tj. za okres bieżący, nie zaś przeszły).

<sup>594</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.

<sup>595</sup> J. Klatka, M. Kuźniak, *Gospodarowanie...*, s. 114.

Tym niemniej, należy wskazać, iż niezależnie od omówionego powyżej pojęcia „powierzchni użytkowej budynku lub jego części”, wykorzystywanego na cele podatkowe, na gruncie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>596</sup> funkcjonuje inne potencjalnie dopuszczalne do analogicznego stosowania pojęcie „powierzchni użytkowej lokalu”. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 7 powołanej ustawy, pod pojęciem tym rozumie się „powierzchnię wszystkich pomieszczeń znajdujących się w lokalu, a w szczególności pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, alków, holi, korytarzy, łazienek oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnemu i gospodarczemu potrzebom lokatora, bez względu na ich przeznaczenie i sposób używania; za powierzchnię użytkową lokalu nie uważa się powierzchni balkonów, tarasów i loggii, antresoli, szaf i schowków w ścianach, pralni, suszarni, wózkowni, strychów, piwnic i komórek przeznaczonych do przechowywania opału”. Wątpliwości w tym kontekście mógłby teoretycznie budzić fakt, iż w ustawie tej mowa o powierzchni użytkowej „lokalu”, podczas gdy omawiana metoda ustalania opłaty bez wątplenia odnosi się również do budynków jednorodzinnych, potocznie nie utożsamianych z „lokałem”. W tym kontekście należy wskazać, iż zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, pojęcie to definiowane jako „lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych”. Zgodnie z poglądem ustalonym w doktrynie, „wobec braku szczególnych wymagań (np. co do samodzielności lokalu, oddania w całości do używania – por. art. 3 NajLokU), lokalem w rozumieniu ustawy jest w zasadzie każde pomieszczenie (...), które nadaje się do zamieszkiwania, w tym np. pokój będący częścią mieszkania. Cel ochronny ustawy przemawia za jej zastosowaniem także w razie oddania do używania budynku obejmującego lokal mieszkalny”. Oznacza to, iż użycie pojęcia „lokalu” nie wyklucza odnoszenia przedmiotowej regulacji do omawianej metody ustalania opłaty<sup>597</sup>.

---

<sup>596</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, z późn. zm.

<sup>597</sup> Trudność w tym obszarze występowałaby natomiast w przypadku zamiaru wykorzystania na te potrzeby pojęcia „samodzielnego lokalu mieszkalnego”, wskazanego w ramach art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Zgodnie z powołanym przepisem, samodzielnym lokalem mieszkalnym jest „wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych”. Jak wynika z uzasadnienia Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2010 r. (sygn. III CZP 85/10), pojęcie to nie obejmuje kategorii domów jednorodzinnych, uregulowanej ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Taki sam wniosek wyciągać należy z samego brzmienia tytułu ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Akt ten wyraźnie odróżnia lokal mieszkalny od domu jednorodzinnego, przy czym pierwsze z powołanych pojęć jest w art. 3 ust. 2 tej ustawy definiowane jako samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Trudności interpretacyjne w obrębie obu wskazanych metod skłaniają do wniosku o potrzebie systemowej przebudowy ich regulacji, tak aby ich wykorzystywanie nie łączyło się z koniecznością stosowania nie w pełni przekonujących odwołań do przepisów odrębnych, a także, by instrumentarium administracyjne gminy odpowiadało potrzebom w zakresie ich weryfikacji (np. poprzez bezpośrednie wskazanie dopuszczalności weryfikowania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przy pomocy danych gromadzonych w ramach ewidencji podatkowej nieruchomości).

Pomijając problematykę ustalania stawek opłat na terenie nieruchomości niezamieszkałych jako pociągającą za sobą stosunkowo niewielkie wątpliwości natury formalnej<sup>598</sup>, należy wskazać na szczególną sytuację tzw. nieruchomości mieszanych (tj. składających się zarówno z części zamieszkałych, jak i niezamieszkałych). Zgodnie z zasadą ogólną, wyrażoną w art. 6j ust. 4, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku tego rodzaju nieruchomości stanowi sumę opłat obliczonych dla każdej z części, lecz ustawodawca przewidział w tym zakresie również rozwiązanie alternatywne, umożliwiające ustanowienie – za pośrednictwem stosownej uchwały rady gminy, wydawanej w oparciu o art. 6j ust. 5 – stosowania wybranej spośród wszystkich metod ustalania opłaty wskazanych w art. 6 ust. 1-3 dla całości nieruchomości mieszanych (bez podziału na części). Umożliwia to „przemieszczenie” metod przypisanych ustawowo do poszczególnych kategorii nieruchomości, w tym m.in. umożliwienie ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na nieruchomości mieszkalnej, o ile stanowi ona element zabudowy innej niż mieszkalna<sup>599</sup>.

Niezależnie od powyższego, konieczne jest poddanie analizie specyficznych wymagań ustawowych regulujących metodologię opracowywania uchwały, o której mowa w art. 6k ust. 1. Jak wskazano powyżej, na mocy art. 6k ust. 2 ustawodawca określił katalog zagadnień, które należy obligatoryjnie wziąć pod uwagę kształtując wysokość stawek opłat (liczba mieszkańców zamieszkujących daną gminę, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, określone pozycje kosztowe w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi). Należy podkreślić, iż prawidłowość analizy przedmiotowych zagadnień może podlegać ocenie organów nadzoru oraz sądów administracyjnych, na co wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. I SA/Bk 127/13<sup>600</sup>. Orzeczeniem tym WSA

---

<sup>598</sup> Konstatacja ta nie odnosi się do tzw. nieruchomości letniskowych, w stosunku do których wątpliwości te ogniskują się w zakresie sposobu ustalenia wskazanej w art. 6j ust. 3b stawki „ryczałtowej” – np. uchwała nr 8.84.15 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2015 r., NZS 2015/3/55.

<sup>599</sup> Rozwiązanie to zostało wdrożone przez Gminę Miejską Kraków na bazie uchwały nr LXIX/997/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty od właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

<sup>600</sup> LEX nr 1404795.

w Białymstoku stwierdził nieważność uchwały nr XV/160/2012 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty, wskazując w ramach uzasadnienia m.in. na następujące uchybienia procesu opracowywania przedmiotowej uchwały:

„Z wyliczeń dokonanych przez Skarżącego w uzasadnieniu skargi wynika, że do kalkulacji przyjęto liczbę mieszkańców powiatu siemiatyckiego w wysokości 23.138 osób (27.220 w sytuacji 100% ściągальności opłaty), podczas gdy liczba mieszkańców powiatu siemiatyckiego według GUS w 2011 r. wynosiła 47.791 osób ([www.stat.gov.pl/vademecum\\_podlaskie/powiat](http://www.stat.gov.pl/vademecum_podlaskie/powiat) s.). W gminie S. (jak wynika z nowej kalkulacji, przeprowadzonej w kwietniu 2013 r. - k.163-166 akt) zamieszkują jedynie 5022 osoby (zameldowane są 6404 osoby). Powyższe wskazuje, że pierwotna kalkulacja przeprowadzona została w oparciu o nieprawidłowe dane. Organ powinien był przeprowadzić kalkulację w oparciu o liczbę mieszkańców gminy i liczbę wytwarzanych na terenie gminy śmieci komunalnych, a nie liczby mieszkańców powiatu oraz ilości śmieci wytwarzanych w całym powiecie. Zgodzić się także należało ze Skarżącym, że dokonana przez organ kalkulacja na dzień 19 grudnia 2012 r., błędnie przyjęła do kosztów funkcjonowania systemu odpadów komunalnych na terenie gminy S., koszt zakupu worków i wyposażenia nieruchomości w pojemniki. Otóż obowiązujące wówczas inne przepisy prawa miejscowego wskazywały, że kosztą te powinni ponieść mieszkańcy. Z uchwały Rady Gminy S. nr (...) z dnia (...) grudnia 2012 r., w sprawie «Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy S.», w wersji obowiązującej na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, wynikało, że to właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do wyposażenia swoich posesji w odpowiednie pojemniki na odpady zmieszane, jak również pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów (§ 6 pkt 1, § 7 pkt 2, § 10 ww. uchwały). Tym samym, koszty zakupu takich pojemników oraz worków do selektywnej zbiórki odpadów nie mogły stanowić, na dzień podejmowania zaskarżonej uchwały, kosztów funkcjonowania systemu. Koszty zakupu worków i pojemników na odpady mogły być wliczone w koszty funkcjonowania systemu odpadów komunalnych dopiero po dniu 6 marca 2013 r. w związku z wprowadzeniem do u.p.c.g art. 6r ust. 2a. Nowelizacja u.p.c.g. znalazła odzwierciedlenie w zmianie uchwały nr (...) z dnia (...) grudnia 2012 r., dokonanej przez Radę Gminy S. w kwietniu 2013 r., w wyniku której Gmina S. przejęła na siebie obowiązek wyposażenia mieszkańców w pojemniki i worki na odpady komunalne”.

Powyższe orzeczenie, zaaprobowane w doktrynie<sup>601</sup> i judykaturze<sup>602</sup>, podkreśla wymóg zachowania odpowiednich standardów merytorycznych w procesie opracowywania uchwały

---

<sup>601</sup> T. Lewandowski, Glosa do wyroku WSA z dnia 6 listopada 2013 r., I SA/Bk 127/13, LEX/el. 2015.

<sup>602</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. I SA/Gd 1601/13, LEX nr 1469605; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2014 r., sygn. I SA/Bk 524/13, LEX nr 1438664; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 września 2014 r., sygn. I SA/Go 467/14, LEX nr 1512389; wyrok WSA w Krakowie

wydawanej na podstawie art. 6k ust. 1<sup>603</sup>. O ile inne z analizowanych powyżej uchwał (a zwłaszcza regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz uchwała w sprawie usług „systemowych”) również, z natury rzeczy, wymagają przeprowadzenia stosownych analiz eksperckich dla ich wydania, o tyle w przypadku omawianej uchwały, brak lub niedostateczny poziom tego rodzaju analiz może prowadzić do zakwestionowania zgodności z prawem procesu jej opracowywania.

Konkludując rozważania w zakresie uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6k ust. 1 ustawy, należy wskazać, iż na mocy art. 6k ust. 3, poza wskazaniem „podstawowej” wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powinna ona przewidywać również „wyższe stawki opłaty”, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny. W wyniku interwencji ustawodawcy dokonanej w ramach nowelizacji VI, stawki te nie mogą być wyższe niż dwukrotność określonych w art. 6k ust. 2a stawek maksymalnych.

Pomijając analizę dodanego nowelizacją XI upoważnienia do wydania uchwały w przedmiocie stosownych zwolnień z obowiązku ponoszenia opłaty (art. 6k ust. 4), stanowiącego element polityki socjalnej, w ramach dalszych rozważań należy odnieść się do zagadnienia uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wskazania, czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry (art. 6l ust. 1). W pierwszej kolejności zasadne jest odwołanie się do ostatniego z elementów upoważnienia ustawowego, dodanego nowelizacją VI. Jego brzmienie wynikało z licznych wątpliwości formalnych względem tego, czy rada gminy dysponuje możliwością decydowania o „zaliczkowym” charakterze opłaty (tj. jej płatności „z góry”). W tym zakresie odwoływano się do ówczesnego brzmienia art. 6i ustawy (obecnie art. 6i ust. 1), które stanowiło, iż, „obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje:

- 1) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 - **za każdy miesiąc**, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;
- 2) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 - **za każdy miesiąc**, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne”.

Sformułowanie „za każdy miesiąc” przyrównywano do zbliżonego sformułowania użytego na gruncie art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w myśl którego (według brzmienia sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw):

---

z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Kr 1262/14, LEX nr 1643918; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. II FSK 355/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F32C29042>.

<sup>603</sup> W odniesieniu do problematyki ustalania kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi: W. Samitowski, G. Samitowski, T. Michalczyk, Koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle obowiązujących przepisów prawa (w:) L. Dubiński, T. Kocoł (red.), Nowe..., s. 19-27.

„Opłata miejscowa jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

- 1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach,
- 2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskiej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich (Dz. U. z 2012 r. poz. 651 i 742)

– **za każdy dzień** pobytu w takich miejscowościach”.

Na potrzeby interpretacji sformułowania „za każdy dzień”, należy przytoczyć stanowisko L. Etela<sup>604</sup>: „Niezgodne z prawem jest (...) określanie w uchwałach rad [gmin – G.S.] terminu płatności "z góry". Rozwiązanie takie spotykane jest w opłacie miejscowej i w opłacie targowej. Termin płatności tych opłat jest wskazywany w oderwaniu od dnia powstania zobowiązania do ich zapłacenia. I tak, np. wskazywanym terminem płatności opłaty miejscowej za cały okres pobytu na danym terenie jest dzień zameldowania (przybycia) do ośrodka wypoczynkowego, na pole namiotowe, do kwatery prywatnej itp. W tym dniu (z góry) osoba ta jest zobowiązana zapłacić opłatę za cały okres pobytu. Tak określony termin wyprzedza termin powstania zobowiązania do zapłacenia tej opłaty. Podobne regulacje występują w uchwałach dotyczących opłat targowych, gdzie termin płatności ustalany jest w zależności od tego, w jaki sposób ta opłata będzie uiszczana. Jeżeli dana osoba zdecyduje się na zapłacenie z góry opłaty za dany okres (wykupienie abonamentu), wówczas sama kwota opłaty jest niższa. W tym przypadku termin płatności również wyprzedza powstanie zobowiązania do jej uiszczenia. Obowiązek zapłacenia opłaty powstaje w dniu dokonania sprzedaży na targowisku, a nie wcześniej. Ze wskazanych powodów taki sposób ustalania terminu płatności jest traktowany przez regionalne izby obrachunkowe jako niezgodny z prawem”.

Tożsama interpretacja przypadków ustalania przez rady gmin płatności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „z góry”, prezentowana przez wybrane regionalne izby obrachunkowe<sup>605</sup>, skłoniła ustawodawcę do wspomnianego rozszerzenia upoważnienia ustawowego.

Podobnego rozstrzygającego uregulowania nie doczekało się budzące wątpliwości zagadnienie dotyczące sposobu wskazywania podmiotom zobowiązanym do ponoszenia opłaty stosownego numeru rachunku bankowego przewidzianego do gromadzenia opłat za

---

<sup>604</sup> L. Etel, Komentarz do art. 47 ustawy – Ordynacja podatkowa (w:) C. Kosikowski, L. Etel (red.), R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2011, wyd. el.

<sup>605</sup> Np. uchwała nr 39/147/2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 6 grudnia 2012 r.



gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tym zakresie samorzady gminne wypracowały szereg alternatywnych rozwiązań, spośród których należy wskazać następujące:

- a) ujęcie w uchwale wydawanej na podstawie art. 61 konkretnego numeru rachunku bankowego dotyczącego łącznie wszystkich właścicieli nieruchomości<sup>606</sup>,
- b) wskazanie w uchwale, iż właściwym rachunkiem jest rachunek bankowy urzędu gminy (bez ściślejszego określenia<sup>607</sup> lub ze wskazaniem, iż zostanie on podany do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty<sup>608</sup>),
- c) zawarcie w uchwale postanowienia, iż opłata powinna być wnoszona na indywidualny rachunek bankowy (np. uzyskiwany przez właściciela nieruchomości bezpośrednio w urzędzie gminy<sup>609</sup> lub nadawany przez organ wykonawczy<sup>610</sup>).

Ocena zarysowanej powyżej praktyki wymaga wyważenia dwu przeciwstawnych racji. Z jednej strony, w kontekście zasad tworzenia aktów prawa miejscowego, trudno zaakceptować praktykę zawierania w tego rodzaju uchwałach upoważnień do dokonywania swoistych, nieznanym ustawie czynności materialno-technicznych o charakterze indywidualno-konkretnym („indywidualny numer rachunku bankowego, który zostanie nadany przez tutejszy Urząd i przesłany właścicielowi nieruchomości”<sup>611</sup>; „indywidualny dla każdego płatnika rachunek bankowy, wskazany w dostarczonym przez Urząd Gminy w Kowali spersonalizowanym formularzu wpłat”<sup>612</sup>), z drugiej zaś – przyjęcie tezy, iż jedyną dopuszczalną formą rozwiązania przedmiotowego zagadnienia jest – z uwagi na generalno-abstrakcyjny charakter omawianej uchwały – ujęcie w niej jednego, nie podlegającego dookreśleniu ani spersonalizowaniu, numeru rachunku bankowego, wiązałoby się z akceptacją stanu, w którym regulacja prawna tej kwestii obligowałaby do przyjmowania rozwiązania skrajnie nieefektywnego, powodującego konieczność zaangażowania istotnych kosztów w realizację czynności fizycznego „rozksięgowywania” dokonanych wpłat na

---

<sup>606</sup> Np. uchwała nr 37/IX/15 Rady Gminy Wiskitki z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Wiskitki.

<sup>607</sup> Np. uchwała nr XXIV/497/16 Rady Miasta Katowice z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>608</sup> Np. uchwała nr XXIII/114/2016 Rady Gminy Radziejowice z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku.

<sup>609</sup> Np. uchwała nr XVIII/275/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; uchwała nr XII/86/15 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>610</sup> Np. uchwała nr XIV/106/2016 Rady Gminy Wierzchnas z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>611</sup> Uchwała nr XV/148/2015 Rady Miejskiej w Drezdenku z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>612</sup> Uchwała nr XXXIII/198/2013 Rady Gminy Kowala z dnia 11 września 2013 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczaniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

indywidualne rachunki bankowe, dedykowane poszczególnym podmiotom zobowiązanym do ponoszenia opłaty. Stąd, pozytywnie należy ocenić zauważalny brak ingerencji organów nadzoru w stosowaną przez samorzady gminne praktykę polegającą na ujmowaniu w uchwałach wydawanych na podstawie art. 6l ust. 1 (wcześniej art. 6l) swoistych „kompetencji” do nadawania właścicielom nieruchomości indywidualnych rachunków bankowych<sup>613</sup>.

Z uwagi na wyłącznie techniczny charakter zagadnienia regulowanego kolejną z uchwał wyszczególnionych w ramach katalogu otwierającego niniejszy podrozdział, w ramach dalszej analizy pomijam upoważnienie do wydania uchwały w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso (art. 6l ust. 2)<sup>614</sup>.

W obliczu dokonanego w ramach poprzedzającego podrozdziału dostatecznego scharakteryzowania uchwał w sprawie usług „systemowych” oraz „dodatkowych” (odpowiednio art. 6r ust. 3 oraz 6r ust. 4 ustawy), ostatnią z wymagających przeanalizowania uchwał podejmowanych przez radę gminy w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi stanowi uchwała w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 6n ust. 1 ustawy).

Z uwagi na specyficzną konstrukcję upoważnienia do wydania przedmiotowej uchwały, w celu jej omówienia, uzasadnione jest przytoczenie treści zarówno art. 6n, jak i art. 6m ust. 1a i 1b:

„Art. 6m

(...)

1a. Deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

1b. Rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania następujących danych:

1) imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby;

---

<sup>613</sup> Należy przy tym jednakże wskazać np. na uchwałę Nr 14.143.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 16 czerwca 2015 roku.

<sup>614</sup> Pobocznie należy wskazać, iż wyraźne ustanowienie – na bazie nowelizacji IV – dopuszczalności stosowania poboru opłaty w drodze inkasa stanowiło efekt dostrzeżonej przez ustawodawcę trudności gmin podejmujących próby wdrażania inkasa na bazie pierwotnego brzmienia art. 6l. Próby te kwestionowane były zarówno przez organy nadzoru, jak i przedstawicieli doktryny (M. Maciocha, K. Furtan, Termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty, Przegląd Komunalny 2012, nr 11, dodatek specjalny, wyd. el.), co stanowiło motywację dla wypełnienia luki prawnej istniejącej w tym zakresie.

- 2) adres nieruchomości;
- 3) dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 4) numer telefonu właściciela nieruchomości;
- 5) adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości;
- 6) inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

(...)

#### Art. 6n

1. Rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
- 2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
  - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
  - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
  - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

2. Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż obecny kształt powyższych przepisów stanowi efekt istotnych kontrowersji, które budziło pierwotne brzmienie art. 6n, początkowo stanowiącego wyłączną podstawę prawną do podejmowania analizowanej uchwały.

Na wstępnym etapie czynności wdrożeniowych w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ujawniła się istotna niedogodność ówczesnej regulacji, nie przewidującej dopuszczalności formułowania w uchwale warunków składania deklaracji o wysokości opłaty za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 3a § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, „jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, deklaracje mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej”, przy czym, w myśl

art. 3d tej samej ustawy, „składanie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta), staroście, marszałkowi województwa regulują odrębne przepisy”. Z uwagi na fakt, iż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu nadanym nowelą z 1 lipca 2011 r. nie przewidywała tego rodzaju przepisów odrębnych, ustawodawca, kierując się potrzebą uelastyczenia procesu składania deklaracji, zdecydował o wdrożeniu stosownych norm prawnych (tj. art. 6n ust. 1 pkt 2) w ramach nowelizacji IV. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, jako że – w szczególności w przypadku samorządów gminnych o znacznym zaludnieniu – przyczynia się ono do istotnego zmniejszenia kosztowności obsługi administracyjnej systemu (z uwagi na automatyczny sposób gromadzenia danych pochodzących z deklaracji, częstokroć przy użyciu tzw. formularzy aktywnych<sup>615</sup>).

Innym obszarem wymagającym interwencji ustawodawczej okazało się zagadnienie prawnie dopuszczalnego zakresu zobowiązania właścicieli nieruchomości do przedkładania danych w ramach deklaracji o wysokości opłaty. Wątpliwości budziło zwłaszcza, czy – w kontekście zawartego w art. 6n sformułowania o podejmowaniu przez radę gminy przedmiotowej uchwały z uwagi na „konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” – za dopuszczalne można było uznać gromadzenie, za pośrednictwem składanych deklaracji, danych nie powiązanych bezpośrednio z wysokością ponoszonej opłaty. Praktyka taka spotykała się niekiedy ze słusznym, jak się wydaje, oporem ze strony organów nadzoru, kwestionujących m.in. rozwiązania polegające na zobowiązaniu właścicieli nieruchomości do przedkładania w ramach deklaracji:

- a) bezzasadnie szerokiego katalogu danych (w tym danych osobowych), pomocnych co prawda na cele weryfikacji składanych deklaracji, lecz nie wiążących się bezpośrednio z ustaleniem poziomu należnej opłaty – np. imienny wykaz osób zamieszkujących na danej nieruchomości<sup>616</sup> (w sytuacji gdy na wysokość opłaty wpływ miała wyłącznie liczba takich osób),
- b) danych całkowicie irrelevantnych zarówno z punktu widzenia wysokości, jak i przedmiotu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (np. oświadczenie właściciela nieruchomości co do jej wyposażenia w zbiornik bezodpływowy<sup>617</sup>).

---

<sup>615</sup> Przykładem przedmiotowego rozwiązania jest dostępny na stronie Urzędu m.st. Warszawy tzw. kreator deklaracji (<https://czysta.um.warszawa.pl/web/strony/deklaracja>).

<sup>616</sup> Np. uchwała nr 38/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2013 r. w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Sycowie nr XXX/172/2013 z dnia 7 marca 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, terminach składania deklaracji oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta i Gminy Syców.

<sup>617</sup> Np. uchwała nr 0102-133/13 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XVIII/233/2013 Rady Gminy Szczytno z dnia

Istotne zastrzeżenia względem przedmiotowej praktyki formułował również Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, wskazując, w ramach wystąpienia z dnia 27 maja 2013 r. skierowanego do Ministra Administracji i Cyfryzacji<sup>618</sup>, iż jest ona m.in. sprzeczna z przyjmowaną na gruncie prawa ochrony danych osobowych zasadą adekwatności, stanowiącą, iż „administrator danych nie może przetwarzać danych w zakresie szerszym, niż niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego celu, jak również danych o większym, niż uzasadniony tym celem, stopniu szczegółowości”.

Z uwagi na rozliczne postulaty wskazujące na potrzebę precyzyjnego uregulowania zagadnienia dopuszczalnego zakresu danych gromadzonych w oparciu o deklaracje o wysokości opłaty, w ramach nowelizacji VI ustawodawca zdecydował się, z jednej strony, na sformułowanie swoistej zasady ogólnej, zgodnie z którą gromadzone mogą być wyłącznie dane niezbędne do określenia wysokości opłaty (art. 6m ust. 1a), z drugiej zaś, na określenie nieprzekraczalnego katalogu tychże danych (art. 6m ust. 1b). Na aprobatę zasługuje wyraźne ujęcie w tymże katalogu takich danych, jak numer telefonu lub adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości. Pozwala to na stosowanie elastycznych form kontaktu pomiędzy organem podatkowym a podmiotem zobowiązanym do ponoszenia opłaty, zwłaszcza na etapie odformalizowanych czynności sprawdzających, prowadzonych w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na bazie przepisów Działu V ustawy – Ordynacja podatkowa.

#### **7.2.2.5 Podsumowanie**

Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić iż zadania organizatorskie realizowane przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi stanowią rozbudowany katalog niejednorodnych działań, których realizacja wymaga odpowiedzialnego wyważenia szeregu specyficznych wartości (np. odpowiedni balans pomiędzy projektowanym zakresem usług „systemowych”, zapewniającym zaspokojenie potrzeb właścicieli nieruchomości, a wysokością ponoszonych przez nich opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Zobrazowane w powyższych podrozdziałach rozliczne uchybienia dotyczące sposobu uregulowania przedmiotowych zadań wskazują na brak spójnej koncepcji ustawodawcy co do modelu ich realizacji. W szczególności, utrudnione jest wykazanie komplementarności szeregu z przeanalizowanych zadań, jak również stwierdzenie przejrzystego powiązania pomiędzy nimi.

---

15 marca 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

<sup>618</sup> Dokument dostępny pod adresem: [http://www.giodo.gov.pl/plik/id\\_p/4571/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/plik/id_p/4571/j/pl/)

### **7.2.3 Zadania w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

#### **7.2.3.1 Charakter prawny opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

W celu prawidłowego scharakteryzowania zadań realizowanych przez gminy w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, niezbędne jest uprzednie przeprowadzenie analizy służącej określeniu charakteru prawnego opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podstawową wskazówką interpretacyjną dla określenia tegoż charakteru jest treść art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącego, iż „w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejścia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego – zarządowi związku międzygminnego”. Odesłanie do procedury podatkowej nie pozwalało początkowo na rozstrzygnięcie, w jakim charakterze występuje gmina pobierając opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wątpliwości w tym zakresie narosły w związku z wydaniem przez Ministra Finansów indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego z dnia 13 czerwca 2012 r., nr IBPP1/443-293/12/LSz, w ramach której stwierdzono, iż w odniesieniu do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gmina występuje jako podatnik podatku od towarów i usług, tj. nie korzysta z tym zakresie z wyłączenia statusu podatnika, o którym mowa w art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>619</sup> („nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych”). Przedmiotowe, oczywiście niesłuszne stanowisko zostało następnie zakwestionowane w ramach wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 13 września 2012 r., sygn. I SA/Rz 968/12<sup>620</sup>, na gruncie którego WSA w sposób jednoznaczny przesądził, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie powinna być łączona z problematyką podatku od towarów i usług.

Niezależnie od powyższego, rozstrzygnięcie to nie przesądzało o prawnej kwalifikacji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności co do tego, czy (zgodnie

---

<sup>619</sup> T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, z późn. zm.

<sup>620</sup> LEX nr 1228893.

z intuicją wynikającą z przyjętej nomenklatury) stanowi ona opłatę *sensu stricto*, czy też posiada status podatku.

W celu poddania przedmiotowego zagadnienia analizie, należy odkodować znaczenie obu wskazanych powyżej kategorii danin. Zadanie to jest uproszczone w stosunku do kategorii „podatku”, z uwagi na ustawową definicję tego pojęcia. W myśl art. 6 ustawy – Ordynacja podatkowa, „podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. Budzi ono natomiast istotniejsze trudności w odniesieniu do niezdefiniowanej prawem powszechnie obowiązującym kategorii „opłaty”. Uzasadnia to próby poszukiwania jej znaczenia na gruncie literatury oraz orzecznictwa. C. Kosikowski<sup>621</sup> wskazuje, iż „opłaty publiczne należą – obok podatków – do podstawowych form prawnych dochodów publicznych. Geneza opłat publicznych jest postrzegana w fakcie wyodrębnienia się w XIX w. z danin publicznych takich świadczeń, które miały element wynagrodzenia za czynności związane z kosztami działania władzy publicznej. Tradycyjne ujęcie opłaty publicznej łączy się zatem z ekwiwalentnością pewnych świadczeń wykonywanych przez organy władzy publicznej i ponoszeniem kosztów tych świadczeń przez ich beneficjentów.

Opłata publiczna opiera się na trzech elementach:

- 1) jest nakładana przymusowo przez korporacje publicznoprawne (państwo i samorząd terytorialny),
- 2) w przeciwieństwie do grzywien i kar pieniężnych jest nakładana w celu pokrycia publicznych potrzeb finansowych,
- 3) stanowi rodzaj świadczenia wzajemnego na rzecz korporacji publicznoprawnych w zamian za oferowane przez nie świadczenia lub urządzenia, które w całości lub w części w sposób szczególny służą jednostkom lub określonym grupom osób, przysparzając im korzyści”.

Wskazana powyżej cecha ekwiwalentności opłaty stanowi klucz do uchwycenia jej odmienności względem kategorii podatku. Zagadnienie to zostało podkreślone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02<sup>622</sup>, w ramach którego stwierdzono, iż „w klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (...). Oprócz tego że są świadczeniami odpłatnymi są także – jak podatki – świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo. (...) Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem

---

<sup>621</sup> C. Kosikowski, Komentarz do art. 2 ustawy – Ordynacja podatkowa (w:) C. Kosikowski, L. Etel (red.), J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2013, wyd. el.

<sup>622</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 214, poz. 1816.

organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest za określoną usługę – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem dodatkowym, **pobieranym w wysokości wyższej niż faktycznie świadczona usługa – zawiera cechy podatku**”.

Powyższą konstatację Trybunału aprobuje M. Niezgódka-Medek<sup>623</sup>, wskazując, iż „w przypadku gdy świadczenie wzajemne ma znikomą wartość w stosunku do wysokości opłaty albo w ogóle nie występuje, opłata ma w istocie charakter podatku”.

Stanowisko to nawiązuje do wynikającej z przywołanego powyżej art. 6 ustawy – Ordynacja podatkowa cechy **nieodpłatności** podatku, rozumianej jako brak powiązania obowiązku jego ponoszenia z uzyskiwaniem przez podatnika świadczenia wzajemnego ze strony władzy publicznej (bez wykluczenia sytuacji, w której dochody podatkowe są przeznaczane „na cele związane z finansowaniem potrzeb publicznych i zbiorowego korzystania z nich”<sup>624</sup>).

Odwołując się do powyższego rozróżnienia obu kategorii danin, ogniskującego się wokół zagadnienia ekwiwalentności, należy podjąć próbę określenia, czy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi może być uznana za ekwiwalentną. W tym celu należy odnieść się do treści przepisu kreującego obowiązek ponoszenia opłaty. W myśl art. 6h, „właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Przepis ten, poprzez wskazanie art. 6c, odnosi się do właścicieli nieruchomości, w stosunku do których gmina zobowiązana jest do „zorganizowania odbierania odpadów komunalnych”. Zestawiając oba wskazane przepisy, można by przyjąć, iż ekwiwalentność opłaty polega właśnie na obowiązku zorganizowania usługi odbioru odpadów (wadliwie nie uzupełnionym w ramach art. 6c ust. 1 o inne zadania w obrębie systemu, tj. przede wszystkim o usługę zagospodarowania odpadów komunalnych). Takie rozumienie może być również poparte treścią art. 6r ust. 3, odnoszącego się do ustalania przez radę gminy zakresu usług „systemowych” świadczonych przez gminę „w zamian za opłatę”.

Tym niemniej, wątpliwości w tym względzie może budzić fakt, iż w praktyce, wolumen świadczonych usług może być, w konkretnych przypadkach, w zasadzie oderwany od poziomu ponoszonej opłaty. Będzie to dotyczyć np. przypadków, w których rada gminy postanowiła o wyborze metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzależniającej wysokość opłaty od powierzchni lokalu mieszkalnego, a opłata jest ponoszona przez osoby samotnie zamieszkujące nieruchomości o istotnym metrażu. Podobny przykład skonstruować można w stosunku do metody opartej na ilości zużytej wody, w przypadku gdy

---

<sup>623</sup> M. Niezgódka-Medek, Komentarz do art. 2 ustawy – Ordynacja podatkowa (w:) S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2015, wyd. el.

<sup>624</sup> C. Kosikowski, Komentarz do art. 6 ustawy – Ordynacja podatkowa (w:) C. Kosikowski, L. Etel (red.), J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2013, wyd. el.



osoba wytwarzająca nieznaczłą ilość odpadów zużywa istotne ilości wody, np. w związku z potrzebami ogrodniczymi. Problem ten nakazuje postawić pytanie, na jakim „poziomie” (indywidualnym czy zbiorowym) powinna zachodzić ekwiwalentność opłaty względem świadczenia realizowanego na rzecz właściciela nieruchomości. Przyjmując „poziom indywidualny” jako referencyjny w tym zakresie, nie sposób byłoby w niektórych przypadkach wskazać wspomnianej ekwiwalentności (co nie wykluczałoby dostrzegania jej np. wśród innej wybranej grupy właścicieli nieruchomości w obrębie tego samego systemu, powodując problematyczną sytuację swego rodzaju „dwoistości” opłaty, przydając jej mieszany, opłatowo-podatkowy charakter). Bardziej przekonujące wydaje się odnoszenie kwestii ekwiwalentności do „poziomu zbiorowego”, tj. dotyczącego ogółu właścicieli nieruchomości przewidzianych do obsługi przez gminę w obrębie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Za uzasadnieniem dla tego, w pewnym sensie uproszczonego, sposobu postrzegania zagadnienia ekwiwalentności mogłaby pośrednio przemawiać tożsama interpretacja tej kwestii w kontekście analizy zgodności opłaty nie pozostającej w bezpośrednim związku z wolumenem wytworzonych odpadów z określoną prawem unijnym zasadą „zanieczyszczający płaci”, zaprezentowana w ramach wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08 Futura Immobiliare srl Hotel Futura i inni przeciwko Comune di Casoria<sup>625</sup>.

Konstatacja ta pozwalałaby przyjąć, iż opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi należałoby przypisać charakter opłaty *sensu stricto*. Interpretacja taka jest zbieżna ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w przywoływanym powyżej wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, w ramach którego Trybunał wskazał, iż „charakterystyka opłaty przemawia (...) za uznaniem jej za daninę, która **nie ma charakteru podatkowego**. Jest ona bowiem świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym,

---

<sup>625</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08 Futura Immobiliare srl Hotel Futura i inni przeciwko Comune di Casoria, Zb. Orz. 2009 I-06995: „Artykuł 15 lit. a) dyrektywy 2006/12 w sprawie odpadów winien być interpretowany w ten sposób, że przepisy krajowe, które przewidują w celu finansowania usług gospodarki odpadami miejskimi i ich unieszkodliwiania podatek obliczany na podstawie oceny objętości odpadów potencjalnie wytwarzanych przez użytkowników tych usług, a nie na podstawie ilości odpadów rzeczywiście przez nich wytworzonych i przekazanych do punktu zbioru, nie są w świetle obowiązującego prawa wspólnotowego sprzeczne z tym przepisem. W istocie w sytuacji, w której posiadacze odpadów przekazują je do punktu zbierania odpadów, art. 15 lit. a) przewiduje, że zgodnie z zasadą «zanieczyszczający płaci» posiadacze odpadów ponoszą koszt ich unieszkodliwiania. Tymczasem częstokroć trudno jest, a bywa to nawet kosztowne, określić dokładną objętość odpadów miejskich przekazanych przez «posiadaczy». Stąd odwołanie do kryteriów opartych, z jednej strony, na zdolności wytwarzania odpadów przez ich posiadaczy, obliczanej w stosunku do powierzchni nieruchomości, którą zajmują i jej przeznaczenia, lub z drugiej strony, na rodzaju wytworzonych odpadów, może pozwolić na obliczenie kosztów unieszkodliwiania odpadów i ich podziału pomiędzy różnymi posiadaczami, ponieważ oba te parametry mogą bezpośrednio wpływać na kwotę przywołanych kosztów. Do sądu krajowego należy jednak dokonanie kontroli, na podstawie faktycznych i prawnych okoliczności sprawy przed nim zawisłej, czy podatek od unieszkodliwiania stałych odpadów miejskich nie prowadzi do obciążenia niektórych 'posiadaczy' odpadów, w tym przypadku podmiotów świadczących usługi hotelarskie, kosztami oczywiście nieproporcjonalnymi w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać”.

jednostronnym, publicznoprawnym, ale **odpłatnym i mającym realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości**”.

### 7.2.3.2 Podmioty zobowiązane do ponoszenia opłaty

Bodaj największe kontrowersje związane z przyjętą dnia 1 lipca 2011 r. nowelą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach budziła kwestia wskazania podmiotów, na które nałożony został obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienie to – pozornie oczywiste w kontekście brzmienia art. 6h, stanowiącego, iż „właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi” – komplikował swoisty sposób rozumienia „właściciela nieruchomości” na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z definicją określoną w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, pod pojęciem 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”. Zestawienie tego przepisu z treścią art. 6h skutkowało powstaniem dylematu co do tego, na którym podmiocie powinien ciążyć obowiązek „opłatowy” w przypadku, gdy w stosunku do jednej nieruchomości ustanowione zostały różne tytuły prawne lub wręcz gdyby znalazła się ona we władaniu nieformalnym<sup>626</sup>. Początkowo nie określono bowiem stosownej „reguły kolizyjnej”, pozwalającej ustalić „pierwszeństwo” w zakresie wspomnianego obowiązku „opłatowego”.

Osobny dylemat rodziła sytuacja nieruchomości objętych współwłasnością, w stosunku do których ustawodawca nie ustalił (analogicznej w stosunku do zawartej w pokrewnej w tym zakresie ustawie o podatkach i opłatach lokalnych) formuły solidarności współwłaścicieli w zakresie obowiązku „opłatowego”. Propozycja jej ustanowienia została co prawda ujęta w rządowym projekcie ustawy inicjującym prace zakończone uchwaleniem noweli z 1 lipca 2011 r. (art. 6c ust. 4), jednak w toku prac sejmowych – mimo wyraźnej krytyki wyrażanej m.in. przez Biuro Legislacyjne – nie została ona uwzględniona.

---

<sup>626</sup> Wskazanie w ramach definicji kategorii „podmiotów **władających** nieruchomością” w zestawieniu z zawartymi w Kodeksie cywilnym instytucjami posiadacza samoistnego oraz zależnego (art. 336: „posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie **wład** jak **właściciel** [posiadacz samoistny], jak i ten, kto nią **faktycznie wład** jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą [posiadacz zależny]”), jak i dzierżyciela (art. 338: „kto rzeczą **faktycznie wład** za kogo innego, jest dzierżycielem”), pozwalało przyjąć, iż w szerokim rozumieniu „właściciela nieruchomości” mieścił się szeroki wachlarz potencjalnych typów władających.

Szczególne wątpliwości interpretacyjne budziła jednak przede wszystkim kwestia odpowiedzialności za ponoszenie opłaty w przypadku budynków wielolokalowych. Wątpliwości te wynikały z pierwotnego brzmienia art. 2 ust. 3 ustawy, w myśl którego, „jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, 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 (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany”.

O ile przepis ten stosunkowo precyzyjnie określał podmioty uzyskujące status „właściciela nieruchomości” w zakresie wspólnot mieszkaniowych (odwołując się pośrednio do kategorii zarządu ustanawianego w drodze umowy bądź uchwały, w oparciu o przepisy art. 18 lub art. 20 ustawy o własności lokali), o tyle nie rozstrzygał on sytuacji prawnej nieruchomości w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych. Na początkowym etapie wdrażania systemu rodziło to trudności w kontekście potrzeby inwentaryzacji właścicieli nieruchomości na cele budowy gminnych ewidencji służących monitorowaniu składania deklaracji oraz ponoszenia opłaty. Nie bez znaczenia dla uwarunkowań organizacyjnych oraz kosztowych obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pozostawał również dylemat, czy samorządy gminne powinny przyjmować deklaracje wyłącznie od podmiotów zarządzających budynkami wielolokalowymi, czy też od właścicieli poszczególnych lokali (w przypadku drugiego ze wskazanych wariantów, w ramach niektórych gmin prognozowane było kilkukrotnie większe zapotrzebowanie na zasoby kadrowe obsługujące proces obsługi administracyjnej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z racji istotnie większej spodziewanej ilości deklaracji w stosunku do wariantu pierwszego).

Powołany przepis nie budził wątpliwości w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, objętych równocześnie spółdzielczym własnościowym lub lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego. W odniesieniu do tego typu nieruchomości status spółdzielni mieszkaniowej jako właściciela nieruchomości w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie był kwestionowany. Niejasności w tym względzie występowały natomiast w odniesieniu do nieruchomości wyodrębnionych z zasobów spółdzielni (tj. objętych prawem odrębnej własności lokalu). Trudności interpretacyjne budziło to, czy treść art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozwalała na przypisanie obowiązków właściciela nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej wykonującej zarząd w stosunku do lokali wyodrębnionych w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>627</sup>. Zgodnie z tym przepisem, „zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię **jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18**

---

<sup>627</sup> T.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 z późn. zm.

**ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali**, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24<sup>1</sup> i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio”. Użycie w art. 27 ust. 2 sformułowania „jak zarząd powierzony” było podłożem wyrażanego niekiedy poglądu, iż zarząd ten nie jest tożsamy z zarządem, o którym mowa art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, co – w opinii zwolenników tego stanowiska – wykluczało stosowanie art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odwołującego się bezpośrednio do zarządu w rozumieniu powołanej ustawy.

Kontrowersja ta, mimo twierdzenia Trybunału Konstytucyjnego o braku wątpliwości prawnych co do możliwości stosowania art. 2 ust. 3 w przedmiotowym zakresie (wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12<sup>628</sup>), prowadziła do trudności mogących realnie utrudnić funkcjonowanie gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi (np. w przypadku następczego stwierdzenia bezprzedmiotowości deklaracji składanych przez podmiot nie posiadający statusu właściciela nieruchomości w rozumieniu ustawy). Stąd, dla samorządów gminnych – w szczególności administrujących systemami obejmującymi znaczną ilość nieruchomości wielolokalowych – istotny był sposób kształtowania się linii orzeczniczej sądów administracyjnych w omawianej materii.

Pierwsze orzeczenia w tym przedmiocie zapadły już w początkowym okresie funkcjonowania analizowanych systemów gminnych, co było wynikiem oporu środowiska spółdzielczego względem przyjmowania na siebie obowiązków w zakresie ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>629</sup>. Niezależnie od argumentacji wskazującej na brak kompatybilności pomiędzy przytoczonymi art. 2 ust. 3 oraz art. 27 ust. 2, argumentowano, iż spółdzielnie mieszkaniowe nie zostały wyposażone w instrumenty prawne pozwalające na wyegzekwowanie od właścicieli nieruchomości udostępnienia stosownych danych na potrzeby wypełniania przez spółdzielnie deklaracji o wysokości opłaty (np. faktyczna ilość osób zamieszkujących dany lokal).

Rozstrzygnięciem, które ustaliło kierunek interpretacji roli spółdzielni mieszkaniowych w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, był wyrok Wojewódzkiego Sądu

---

<sup>628</sup> W ramach orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., iż „art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości znajduje natomiast zastosowanie, jeżeli w spółdzielczym budynku wielolokalowym ustanowiono odrębną własność przynajmniej jednego lokalu. Zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni (art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach). Wówczas podmiotem zobowiązanym do wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, jest spółdzielnia mieszkaniowa”.

<sup>629</sup> Stanowisko Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP ws. ustawy o utrzymaniu czystości z dnia 27 maja 2013 r.; dokument dostępny pod adresem: <http://www.gdynskasm.pl/aktualnosci/archiwum/stanowisko-zwiazku-rewizyjnego-spoldzielni-mieszkaniowych-ro-w-s-ustawy-o-utrzymaniu-czystosci.html>

Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. I SA/OI 760/13<sup>630</sup>. W ramach przedmiotowego orzeczenia WSA przyjął, iż „zarząd (...) w sytuacji wyodrębnienia własności lokali, nie jest całkowicie oderwany od reguł, o jakich mowa w przepisach ustawy o własności lokali. Można zatem stwierdzić, że spółdzielnie mieszkaniowe sprawują zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali (jak zarząd powierzony). To, że nie mają w takim przypadku zastosowania inne (niż art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i ust. 1a u.w.l.) przepisy ustawy o własności lokali, a zwłaszcza przepisy o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli lokali nie wyklucza, że na użytek ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zarząd wykonywany przez spółdzielnie mieszkaniowe należy do kategorii mieszczącej się w pojęciu zarządu wynikającym z ustawy o własności lokali. Stanowisko skarżącej, że sytuacja opisana w art. 2 ust. 3 Ucpg odnosi się jedynie do wspólnot mieszkaniowych oparte jest na gramatycznej wykładni przepisu. Należy mieć na uwadze, że wykładnia gramatyczna przepisu często prowadzi do niewłaściwego odczytania znaczenia tekstu prawnego i przez to zawodzi”. Wyrok ten, nie w pełni aprobowany w doktrynie<sup>631</sup>, stanowił bazę dla licznych dalszych orzeczeń interpretujących art. 27 ust. 2 jako możliwy do powiązania z treścią art. 2 ust. 3<sup>632</sup>.

W obliczu otwartej opozycji środowiska spółdzielczego względem tego rodzaju interpretacji, ustawodawca ostatecznie zdecydował o korekcie brzmienia art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mając na celu eliminację wątpliwości w tym względzie. Na mocy nowelizacji VI art. 2 ust. 3 przyjął następującą treść: „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”<sup>633</sup>.

Nowelizacją tą przyjęto również szereg dodatkowych przepisów kształtujących zagadnienia związane z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, spośród których należy wskazać zwłaszcza:

---

<sup>630</sup> LEX nr 1413743.

<sup>631</sup> Ł. Karczyński, Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi a spółdzielnie mieszkaniowe, *Finanse Komunalne* 2014, nr 9, s. 27-37.

<sup>632</sup> Np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 marca 2014 r., sygn. I SA/Sz 1291/13, LEX nr 1473806; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 maja 2014 r., sygn. II SA/Rz 202/14, LEX nr 1471330; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. I SA/Wr 574/14, LEX nr 1571081; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/Rz 487/14, LEX nr 1575877; wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 marca 2015 r., sygn. I SA/Lu 1196/14, LEX nr 1775980; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 maja 2015 r., sygn. I SA/Gl 1072/14, LEX nr 1753224.

<sup>633</sup> Przedmiotowa nowelizacja była niekiedy odczytywana jako swoiste potwierdzenie przez ustawodawcę, iż dotychczasowa treść art. 2 ust. 3 ustawy nie pozwalała na przypisanie spółdzielniom mieszkaniowym statusu „właściciela nieruchomości”. Takie stanowisko nie przyjęło się w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. I SA/Bd 864/15, LEX nr 1964599).

- a) art. 2 ust. 2a – „jeżeli obowiązki wskazane w ustawie mogą jednocześnie dotyczyć kilku podmiotów spośród wskazanych w ust. 1 pkt 4, obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością. W takim przypadku podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 4, mogą w drodze umowy zawartej w formie pisemnej, wskazać podmiot obowiązany do wykonania obowiązków wynikających z ustawy”;
- b) art. 2 ust 3a – „wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu – w części:
  - 1) odpowiadającej stosunkowi liczby osób zamieszkujących lokal do liczby osób zamieszkujących we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1;
  - 2) odpowiadającej stosunkowi ilości zużytej wody w lokalu do ilości zużytej wody we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2;
  - 3) odpowiadającej wysokości opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 2;
  - 4) odpowiadającej jego udziałowi w nieruchomości wspólnej – w pozostałych przypadkach”;
- c) art. 2 ust. 3b – „osoba, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy”;
- d) art. 6m ust. 1c – „w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia mieszkaniowa może żądać od właściciela lokalu, osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu lub osoby faktycznie zamieszkującej lokal podania danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Przedmiotowe uzupełnienia pozwoliły w sposób stosunkowo precyzyjny ustalić relacje pomiędzy poszczególnymi kategoriami właścicieli nieruchomości oraz stosunek formalny pomiędzy użytkownikami lokali w budynkach wielolokalowych a podmiotami zarządzającymi tego typu nieruchomościami. Tym niemniej, przepisy te nadal mogą budzić wątpliwości w zakresie ich praktycznego zastosowania. Trudno bowiem np. pragmatycznie wskazać, w jaki sposób samorząd gminny miałby śledzić tok zmian w zakresie tego, kto w danym okresie faktycznie włada nieruchomością lub kogo wskazano jako zobowiązanego do ponoszenia opłaty w niedostępnej dla gminy umowie. Brak również prawnej możliwości wyegzekwowania realizacji ustanowionego w art. 6m ust. 1c obowiązku udzielenia wspólnocie lub spółdzielni mieszkaniowej informacji niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe wskazuje, iż doskonalenie regulacji systemowych w omawianym zakresie odbywa się – podobnie jak i ich pierwotne ustalenie – bez niezbędnej weryfikacji uwarunkowań faktycznego ich wdrożenia.

### **7.2.3.2 Kategorie działań realizowanych w ramach zadania obsługi administracyjnej dotyczącej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

Dla potrzeb określenia charakterystyki działań realizowanych przez gminę w ramach zadania obsługi administracyjnej dotyczącej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, niezbędne jest poddanie ich stosownej klasyfikacji. Analizując podstawy prawne tychże działań, można przyjąć następujące ich kategorie:

- a) działania dotyczące organizacji poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- b) czynności sprawdzające w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- c) postępowania podatkowe w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzone w oparciu o regulacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- d) pozostałe działania w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi realizowane na bazie ustawy – Ordynacja podatkowa,
- e) działania dotyczące egzekucji administracyjnej w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- f) działania wynikające ze zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Pierwsza z przywołanych kategorii działań obejmuje przede wszystkim czynności organizacyjno-techniczne polegające na budowie bazy ewidencyjnej podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty. Działania w tym zakresie realizowane były głównie w okresie przed 1 lipca 2013 r., jednakże z racji znacznej liczebności systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, w przypadku których usługą gminną nie objęto nieruchomości niezamieszkałych, potencjalnie czynności te mogą stanowić w dalszych latach przedmiot intensywnych prac samorządów gminnych. W tym względzie należy wskazać, iż ustawodawca całkowicie pominął zagadnienie budowy przedmiotowej bazy, nie wyznaczając względem niej żadnych wymagań formalnych. Rozwiązanie to jest o tyle dyskusyjne, iż w stosunku do – pokrewnego względem omawianej opłaty – podatku od nieruchomości ustawa o podatkach i opłatach lokalnych ustanawia precyzyjne reguły tworzenia tzw. ewidencji podatkowej nieruchomości (art. 7a ustawy)<sup>634</sup>.

Druga z kategorii analizowanych działań, dotycząca realizacji tzw. czynności sprawdzających, o których mowa w Dziale V ustawy – Ordynacja podatkowa, obejmuje przede wszystkim czynności wskazane w art. 272 pkt 1-3 powołanej ustawy:

---

<sup>634</sup> Regulacje ustawowe w przedmiotowym zakresie uzupełnia wydane na podstawie art. 7a ust. 3 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 107, poz. 1138).

„Organy podatkowe pierwszej instancji, z zastrzeżeniem art. 272a, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu:

- 1) sprawdzenie terminowości:
  - a) składania deklaracji,
  - b) wpłacania podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów;
- 2) stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt 1;
- 3) ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami”.

Czynności te, realizowane przez organ wykonawczy gminy „za pośrednictwem” przywołanego powyżej art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegają w przeważającej mierze na odformalizowanej<sup>635</sup> kontroli deklaracji składanych przez właścicieli nieruchomości, jak również na weryfikacji ponoszonych przez nich opłat.

Z punktu widzenia procesu kontroli deklaracji, istotne znaczenie posiada sposób „kreacji” zobowiązania „opłatowego”, oparty na mechanizmie określonym w art. 21 § 1 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa. Charakterystykę tegoż mechanizmu obrazuje uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 lipca 2015 r., sygn. I SA/Gl 1393/14<sup>636</sup>, w ramach którego wskazano, iż „zobowiązanie w opłacie powstaje w sposób opisany w art. 21 § 1 pkt 1 O.p., tj. z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie takiego zobowiązania, a więc z dniem, o którym mowa w art. 6i pkt 1 i 2 ustawy (...)”. W tym kontekście należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 6i ust. 1 pkt 1 i 2:

„Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje:

- 1) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;
- 2) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne”.

Wskazany wyżej model powstawania zobowiązania do ponoszenia daniny publicznoprawnej (polegający na kreacji zobowiązania *ex lege*) stanowi przeciwieństwo określonego w art. 21 § 1 pkt 2 ustawy – Ordynacja podatkowa modelu powstawania zobowiązania z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej jego wysokość<sup>637</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, charakterystyczny dla pierwszego ze wskazanych modeli jest obowiązek

---

<sup>635</sup> M. Niezgódka-Medek, Komentarz do art. 272 ustawy – Ordynacja podatkowa (w:) S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2015, wyd. el.

<sup>636</sup> LEX nr 1789246.

<sup>637</sup> L. Etel, Komentarz do art. 21 ustawy – Ordynacja podatkowa (w:) C. Kosikowski, L. Etel (red.), J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2013, wyd. el.



samodzielnego ustalania wysokości daniny przez podmiot zobowiązany do jej uiszczenia (tzw. samoobliczenie<sup>638</sup>) oraz określenia tej wysokości w deklaracji kierowanej do organu. Na mocy art. 21 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, „podatek [opłata – G.S.] wykazany w deklaracji jest podatkiem [opłatą – G.S.] do zapłaty (...)”.

Przyjęty na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach model samoobliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie zwalnia gminy z odpowiedzialności za badanie poprawności przedkładanych deklaracji. W tym kontekście istotne jest rozstrzygnięcie, jaki zakres tego badania dopuszczalny jest na etapie analizowanych czynności sprawdzających.

Na te potrzeby uzasadnione jest przytoczenie charakterystyki prawnej czynności sprawdzających, sformułowanej przez D. Strzelca<sup>639</sup>. Autor ten wskazał, iż „w założeniu czynności sprawdzające służą korekcie formalnych (np. rachunkowych), a nie merytorycznych wad deklaracji. Natomiast nie powinny być wykorzystywane do załatwiania kwestii spornych pomiędzy podmiotem składającym deklarację a organem podatkowym, czyli nie służą szerszemu wyjaśnianiu stanu faktycznego niż wynikający z celu, o którym mowa w art. 272 o.p. Przepisy nie przewidują zatem procedury umożliwiającej przedstawienie przez organ swojego stanowiska i dokonywania oceny sytuacji prawnej podatnika, w kontekście zgromadzonego materiału dowodowego, dopóki nie wystąpią przesłanki do określenia przez organ podatkowy innej wysokości podatku niż wynikająca ze złożonej deklaracji. Trudny do zaakceptowania jest pogląd, że zakres czynności sprawdzających może stać się podobny do postępowania dowodowego, przeprowadzanego na podstawie przepisów Działu IV o.p. Mające niekiedy miejsce nieprawidłowości w praktyce – i korzystanie z czynności sprawdzających w szerszym, niż to wynika z przepisów Działu V zakresie – nie mogą stać się podstawą do formułowania takich wniosków. Zgodnie bowiem z art. 280 o.p., w zakresie nieuregulowanym w dziale normującym czynności sprawdzające, stosuje się wskazane przepisy Działu IV, ale bez Rozdziału 11 dotyczącego dowodów. Skutkuje to tym, iż w ramach czynności sprawdzających organ podatkowy może tylko to, na co zezwalają mu przepisy Działu V. Tym samym, nie może żądać przedstawienia ksiąg podatkowych, albowiem może on ustalać stan faktyczny, aby stwierdzić zgodność z przedstawionymi dokumentami, nie może powołując się na art. 274a § 2 o.p., ustalać, czy deklaracja jest zgodna ze stanem faktycznym; nie może przesłuchiwać świadków, celem ustalenia stanu faktycznego, a także przeprowadzać dowodu z opinii biegłych”. Wskazany przez D. Strzelca sposób interpretacji roli organu podatkowego w zakresie czynności sprawdzających

---

<sup>638</sup> S. Babiaryz, B. Gruszczyński, Komentarz do art. 21 ustawy – Ordynacja podatkowa (w:) S. Babiaryz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2015, wyd. el.

<sup>639</sup> D. Strzelec, Dowody w postępowaniu podatkowym, Warszawa 2013, wyd. el.

potwierdzony został orzecznictwem sądów administracyjnych<sup>640</sup>. W kontekście zaprezentowanej interpretacji, swoisty dylemat rodzi kwestia dopuszczalności dokonywania w ramach tych czynności weryfikacji deklaracji w oparciu o inne dane niż zawarte w niej samej. O ile bowiem kontrola formalno-rachunkowa, tj. przykładowo badanie prawidłowości sumowania kwot, czy też kompletności wypełniania pól deklaracji opiera się wyłącznie na analizie dokumentu deklaracji (ewentualnie wyjaśnień udzielanych przez właściciela nieruchomości w trybie określonym w art. 274a § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa), o tyle analiza merytorycznej prawidłowości deklarowanych danych może wymagać sięgania do danych „zewnętrznych” względem tego dokumentu (w tym m.in. do danych będących w posiadaniu organu podatkowego, jak np. informacje pochodzące z rejestru mieszkańców, o którym mowa ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>641</sup>, określające ilość osób zameldowanych na terenie danej nieruchomości). Jest to o tyle istotne, iż organowi podatkowemu przysługuje m.in. uprawnienie do dokonania samodzielnej korekty złożonej deklaracji<sup>642</sup>, o ile nie spowoduje ona zmiany wysokości zobowiązania o kwotę 5000 zł (art. 274 § 1 pkt 1).

Wydaje się, iż rozstrzygnięcie przedmiotowego dylematu wymaga przeprowadzenia analizy kolejnej z wyznaczonych kategorii działań gminnych, tj. działań polegających na prowadzeniu postępowań podatkowych w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, realizowanych w oparciu o regulacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl kluczowej dla tej kategorii normy prawnej, „w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo **uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku – uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze” (art. 6o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Treść tego przepisu pozwala przyjąć, iż jeżeli deklaracja budzi wątpliwości co do wskazanej w niej wysokości opłaty (wynikającej – jak należy przyjąć – z innych przyczyn niż oczywiste omyłki rachunkowe), organ podatkowy zobowiązany jest do przeprowadzenia stosownego postępowania podatkowego, realizowanego według reguł Działu IV ustawy – Ordynacja podatkowa.

---

<sup>640</sup> Np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2008 r., I SA/Po 500/08, LEX nr 521288; wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., sygn. I FSK 1480/12, LEX nr 1418683.

<sup>641</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 722, z późn. zm.

<sup>642</sup> Na mocy art. 274 § 3 ustawy – Ordynacja podatkowa, od korekty deklaracji dokonanej przez organ podatkowy podmiotowi zobowiązanemu do złożenia deklaracji przysługuje sprzeciw skutkujący anulowaniem korekty. Sprzeciw powinien zostać dokonany w terminie 14 dni od dnia doręczenia uwierzytelnionej kopii skorygowanej deklaracji.

Istotną różnicą pomiędzy działaniami realizowanymi przez gminę jako czynności sprawdzające oraz jako postępowanie podatkowe jest stopień formalizacji tychże działań. Wyraża się on chociażby tym, iż postępowanie podatkowe podlega zainicjowaniu w obligatoryjnej formie postanowienia (art. 165 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa), podczas gdy wszczęcie czynności sprawdzających odbywa się w drodze działań faktycznych. Z racji swego charakteru, postępowanie podatkowe obwarowane jest ponadto licznymi gwarancjami procesowymi na rzecz strony, wśród których wskazać należy m.in. wynikający z art. 200 § 1 ustawy obowiązek wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji.

O ile szczegółowa analiza poszczególnych faz postępowania podatkowego przekracza ramy niniejszej pracy, o tyle niezbędne wydaje się określenie charakterystyki decyzji wydawanej na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Odnosząc się do jej statusu z punktu widzenia systematyki ustawy – Ordynacja podatkowa, należy wskazać, iż jest ona rodzajem decyzji, o której mowa w art. 21 § 3 tejże ustawy. W myśl powołanego przepisu, „jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego”. Jak wskazuje się w orzecznictwie<sup>643</sup>, decyzja ta, określana mianem decyzji **określającej** wysokość zobowiązania, posiada charakter deklaratoryjny, w odróżnieniu od konstytutywnej decyzji **ustalającej** wysokość zobowiązania, wydawanej w oparciu o art. 21 § 1 pkt 2 ustawy – Ordynacja podatkowa.

W początkowym okresie funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi istotne wątpliwości prawne budziło określenie **przedmiotu** analizowanej decyzji. Nie było bowiem jasne, czy wysokość opłaty określonej decyzją powinna:

- a) dotyczyć okresu, za który nie została złożona deklaracja lub złożona deklaracja była wadliwa (tj. wywoływać skutek prawny względem okresu przeszłego),
- b) obowiązywać bezterminowo (tj. na przyszłość).

Za pierwszym z powołanych poglądów opowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, przyjmując w ramach wyroku z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. I SA/Bk 630/13<sup>644</sup>, iż „decyzja określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie stanowi wiernego odpowiednika (...) ukształtowanej przez ustawodawcę deklaracji. Decyzja określająca powinna bowiem wskazywać wprost okres, którego dotyczy i nie powinna ona działać do przodu. Określenie wysokości opłaty możliwe jest jedynie za

---

<sup>643</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. II FSK 1585/11, LEX nr 1310440.

<sup>644</sup> LEX nr 1466425.

okresy, w których powstał obowiązek jej uiszczenia (jako odpowiednik obowiązku podatkowego) oraz uległ on konkretyzacji (przekształcił się w zobowiązanie). Organ zatem, wydając decyzję określającą powinien ograniczyć się jedynie do tych miesięcy, za które zobowiązanie do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi już powstało. Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest przede wszystkim brak możliwości zmiany decyzji, w przypadku gdy po jej wydaniu nastąpi zmiana okoliczności faktycznych rzutujących na wysokość opłaty, gdy właściciel nieruchomości nie składa deklaracji. W obrocie prawnym pozostałaby bowiem decyzja określająca wadliwą kwotę opłaty, która ze względu na swą ostateczność powinna być zmieniona; nie sposób jednak wskazać na prawidłowy tryb, który umożliwiłby zmianę lub uchylenie takiej decyzji”. Cytowane stanowisko inspirowane było poglądami wyrażanymi w tym przedmiocie przez doktrynę prawa finansowego<sup>645</sup>. Spotkało się ono również z aprobatą w literaturze<sup>646</sup>.

Należy wskazać, iż powyższa interpretacja przedmiotowego zagadnienia nie była jedyną dostrzegalną w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego wyrazem jest treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 10 lutego 2014 r., sygn. II SA/Rz 1260/13<sup>647</sup>. W ramach prowadzonej sprawy, sąd administracyjny nie dopatrył się uchybienia w zakresie decyzji określającej wysokość opłaty w formule bezterminowej (określonej w ramach decyzji jako płatnej „począwszy od miesiąca sierpnia 2013 r.”, tj. od tego miesiąca „na przyszłość”). Jednocześnie, na zarzut skarżącej spółdzielni mieszkaniowej, iż w ramach decyzji nie jest uwzględniana ciągła zmienność osób zamieszkujących nieruchomość (decyzja wskazuje jednolitą miesięczną opłatę), sąd wskazał na treść art. 6m ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którą „w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany (...)”. Należy przyjąć, iż rozumowanie to zmierzało do przyjęcia, iż złożenie deklaracji o wysokości opłaty po wydaniu analizowanej decyzji powoduje wygaśnięcie tej decyzji z mocy prawa i ustalenie wysokości opłaty na podstawie następczej deklaracji.

Drugi ze wskazanych sposobów interpretacji przedmiotu decyzji określającej wysokość opłaty, mimo jego mniejszego rozpowszechnienia w orzecznictwie sądów administracyjnych, spotkał się z większą akceptacją ze strony praktyki administracyjnej, co ostatecznie skłoniło ustawodawcę do jednoznacznego odzwierciedlenia go w ustawie o utrzymaniu czystości

---

<sup>645</sup> R. Dowgier, Decyzja określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – aspekty proceduralne, *Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych* 2014, nr 1, s. 20.

<sup>646</sup> G. Dudar, Glosa do wyroku WSA z dnia 26 lutego 2014 r., I SA/Bk 630/13, *Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych* 2014, nr 5, s. 35-40.

<sup>647</sup> LEX nr 1447483.

i porządku w gminach. W oparciu o nowelizację VI, art. 6o uzupełniony został o ust. 2-4, w następującej treści:

„2. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości określonej w decyzji, o której mowa w ust. 1, obowiązuje do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty.

3. Po doręczeniu decyzji, o której mowa w ust. 1, złożenie deklaracji nie jest dopuszczalne, jeżeli nie następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty, w tym stawki opłaty.

4. Właściciel nieruchomości wobec której została wydana decyzja, o której mowa w ust. 1, w przypadku zmiany danych jest obowiązany do złożenia deklaracji, dotyczy to również przypadku zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Kolejnym zagadnieniem, które wyłoniło się w toku stosowania art. 6o ust. 1 jako budzące trudności interpretacyjne, jest problematyka praktycznego zastosowania wskazanych w tym przepisie reguł ustalania wysokości opłaty, zakładających:

- 1) w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych:
  - a) wykorzystywanie „dostępnych danych właściwych dla wybranej przez radę gminy metody”,
  - b) wykorzystywanie „uzasadnionych szacunków”, w przypadku braku powyższych danych,
- 2) w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych – wykorzystywanie danych na temat średniej ilości odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

W szczególności niejasne wydaje się rozróżnienie sytuacji, o których mowa w ppkt a i b wskazanego powyżej pkt 1. Ustawodawca nie precyzuje bowiem, jakiego typu „właściwe dane dostępne dla wybranej przez radę gminy metody” są wystarczające dla określenia wysokości opłaty. Pośrednio logikę przedmiotowego rozróżnienia można by interpretować na bazie treści – wydanego w oparciu o poprzednie brzmienie art. 6o – wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 lipca 2015 r., sygn. I SA/Wr 315/15<sup>648</sup>, w ramach którego WSA stwierdził, iż „z szacowaniem podstawy opodatkowania będziemy mieli do czynienia tylko wówczas, gdy w toku postępowania nie ma dowodów pozwalających na określenie podstawy opodatkowania (por. art. 23 § 2 O.p.). Pominięcie danych przedstawionych przez samych właścicieli i oparcie się na szacunkach byłoby działaniem dla nich krzywdzącym”. Nieco odmienne ujęcie przedmiotowej kwestii zaproponował

---

<sup>648</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F80FACDAFE>

T. Lewandowski<sup>649</sup>, wskazując, iż „szacowanie oznacza w praktyce określenie opłaty w przybliżonej wysokości i nigdy nie jest to odtworzeniem rzeczywistej wysokości podstawy opodatkowania. Warto w tym miejscu wskazać na stanowisko judykatury, które w pełni podzielam, iż to organ podatkowy wybiera metodę umożliwiającą mu ustalenie podstawy opodatkowania w danym rodzaju podatku w zależności od rodzaju posiadanych materiałów. Oczywiście jest, że ustalenie podstawy opodatkowania w drodze oszacowania zawiera już w swej istocie ryzyko, że nie będzie to dokładnie tożsame z rzeczywistością. Ryzyko to obciąża jednak podatnika, który z przyczyn od niego zależnych i jemu wiadomych nie złożył deklaracji bądź złożył deklarację, ale w sposób nierzetelny. Zatem organ, dokonując szacunku, każdorazowo opiera się na danych, którymi dysponuje i może się oprzeć na danych wynikających z dokumentów złożonych przez podatników, jak również innych materiałach, w tym na wysokości opłat z tego tytułu dokonanych przez właściciela nieruchomości, który złożył deklarację w sposób nieprawidłowy, chyba że informacje pozyskane od właściciela budzą uzasadnione wątpliwości. W przypadku wątpliwości organ musi się oprzeć na innych szacunkach, innym materiale dowodowym, np. na średniej ilości odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze”.

W odniesieniu do problematyki ustalania „uzasadnionych szacunków” w orzecznictwie nie zostały dotychczas wypracowane generalne zasady, pozwalające na wyciąganie ogólniejszych wniosków w tym zakresie. Stąd, dla samorządów gminnych szczególnie istotna jest jurydyczna ocena poszczególnych rozwiązań dotyczących tego zagadnienia. Jako istotny przykład tego rodzaju oceny wskazać można na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 marca 2016 r., sygn. I SA/Gd 1883/15<sup>650</sup>, w ramach którego WSA przyjął, iż „sposób dokonania przez Burmistrza «uzasadnionych szacunków» przy ustalaniu (...) wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mieści się w granicach dyspozycji zawartej w art. 60 ustawy. Dokonując szacunku, organ pierwszej instancji posłużył się bowiem danymi uzyskanymi od "A" sp. z o.o., wedle których w okresie od 1 grudnia 2012 r. do 30 listopada 2013 r. na nieruchomości zużyto 284 m<sup>3</sup> wody na cele bytowe. Na podstawie tych danych prawidłowo przyjęto, że średnio na nieruchomości, na której prowadzone jest gospodarstwo domowe, zużywane jest 23,67 m<sup>2</sup> wody miesięcznie. Biorąc pod uwagę stawkę w wysokości 4,50 za 1 m<sup>3</sup> zużytej wody tj. jak za odpady zbierane w sposób selektywny, ustalono opłatę miesięczną w wysokości 107,- zł. Zgodnie z uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej z dnia (...) r., w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty oraz zwolnień podmiotowych opłatę na terenie B. za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości zamieszkałej ustala się jako iloczyn zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty”. Nie jest jasne, czy przedstawiony model określania „uzasadnionych szacunków” (oparty na wykorzystywaniu

---

<sup>649</sup> T. Lewandowski, Glosa do wyroku WSA z dnia 29 maja 2014 r., III SA/Po 1505/13, LEX/el. 2015.

<sup>650</sup> LEX nr 2026560.

danych o zużyciu wody) byłyby możliwe do zastosowania w odniesieniu do innych metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kontynuując analizę uwarunkowań formalnych w zakresie decyzji określającej wysokość opłaty, należy wskazać, iż utrudnieniem z punktu widzenia organu podatkowego wydającego decyzję jest fakt, iż ustawa dopuszcza określenie opłaty w wysokości „standardowej” (w przypadku prowadzenia przez właściciela nieruchomości selektywnego zbierania odpadów) oraz „podwyższonej” (w przypadku braku segregacji). Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 maja 2014 r., sygn. III SA/Po 1505/13<sup>651</sup>, niedopuszczalne jest „automatyczne” kwalifikowanie właściciela nieruchomości jako nie prowadzącego selektywnego zbierania odpadów, o ile organ dysponuje danymi pozwalającymi przyjąć, iż segregacja jest prowadzona. Jak wskazano w uzasadnieniu orzeczenia, „organy obu instancji przyjęły, że odpady komunalne są zbierane przez skarżącego w sposób nieselektywny, kierując się tym, że skarżący w deklaracji o wysokości opłaty w rubryce "D" nie wskazał, w jaki sposób na jego nieruchomości odpady te będą gromadzone i odbierane. Organy dokonując tych ustaleń pominęły jednakże pozostałe wyjaśnienia skarżącego, dopuszczając się tym samym naruszenia art. 187 § 1 oraz art. 191 Ordynacji podatkowej. Skarżący w pismach kierowanych do organów (przy czym pierwsze takie pismo zostało dołączone już do stosownej deklaracji, a zatem winno podlegać ocenie w kontekście informacji w niej zawartych) wskazywał, że takie odpady jak: 1) papiery, czasopisma oraz gazety - zbiera na makulaturę i sprzedaje, 2) obierki od ziemniaków i odpady z warzyw - umieszcza w kompostowniku, 3) trawę - siecze na siano i używa jako ściółkę dla kur, 4) złom - sprzedaje na złomowisku, 5) drewno i trociny - spala w piecu, nadto skarżący nie wytwarza odpadów w postaci szklanych bądź plastikowych butelek. Powyższe wyjaśnienia nie były na żadnym etapie postępowania kwestionowane przez organy. W tych okolicznościach, w ocenie Sądu, brak było podstaw do uznania, jak uczyniły to organy, że skarżący nie wskazał, w jaki sposób na jego nieruchomości będą gromadzone oraz odbierane odpady komunalne. Mając bowiem na względzie całokształt zebranego w sprawie materiału dowodowego i opierając się na zasadach doświadczenia życiowego oraz logicznego rozumowania, w tym mając na uwadze podeszły wiek skarżącego, powyżej przywołane wyjaśnienia świadczą o tym, że skarżący wskazuje w nich na sposób gromadzenia odpadów komunalnych, jaki będzie miał miejsce na jego nieruchomości”. Poprzez odwołanie się do art. 187 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa WSA w Poznaniu zdawał się podkreślać rolę organu w gromadzeniu materiału dowodowego na potrzeby oceny stanu faktycznego w przedmiocie selektywnego zbierania odpadów. Jednocześnie, analizując przedmiotowe orzeczenie, G. Liszewski<sup>652</sup> sformułował pogląd, zgodnie z którym to „strona powinna

---

<sup>651</sup> LEX nr 1479697.

<sup>652</sup> G. Liszewski, Glosa do wyroku WSA z dnia 29 maja 2014 r., SA/Po 1505/13, Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych 2015, nr 11, s. 34-39.

przejawiać odpowiednią inicjatywę dowodową w zakresie, w jakim zamierza skorzystać z pewnych przywilejów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego”, wobec czego „jeżeli (...) właściciel nieruchomości nie udostępnia gminie żadnych odpadów do odbioru (np. z uwagi na rzekome kompostowanie i oddawanie do punktów skupu), to ma obowiązek uiszczać należne opłaty, i to według stawek wyższych - właściwych dla nieselektywnego gromadzenia odpadów”.

Podsumowując analizę treści art. 6o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, iż sposób skonstruowania przedmiotowego przepisu stanowi istotne utrudnienie z punktu widzenia skuteczności obsługi administracyjnej w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Niezbędne wydaje się docelowe dookreślenie w ramach przedmiotowego przepisu, w oparciu o jakie przesłanki powinna zostać określana wysokość opłaty, tak aby zminimalizować ryzyko wadliwości decyzji wydawanych na jego podstawie.

Na marginesie rozważań dotyczących decyzji wydawanej na podstawie art. 6o ust. 1, należy odwołać się do – mającego obecnie znaczenie historyczne – elementu omawianej kategorii działań dotyczących postępowań podatkowych prowadzonych przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jakim były kompetencje organu wykonawczego określone w uchylonym art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl powołanego przepisu – uchylonego na bazie nowelizacji V – „w razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiszczył opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiszczył ją w wysokości niższej od należnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość **zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**”. Norma ta, budząca uzasadnione wątpliwości ze strony środowiska samorządowego, stanowiła w dacie jej wprowadzenia swoisty anachronizm, polegający na swoistym reaktywowaniu rozwiązania uprzednio już uznanego za wadliwe na gruncie dawnego brzmienia art. 21 § 3 ustawy – Ordynacja podatkowa. Do dnia 31 grudnia 2002 r. wskazany przepis stanowił, iż „jeżeli, wskutek wszczętego postępowania podatkowego, organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa **wysokość zaległości podatkowej**, albo stwierdza nadpłatę”. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2002 r.<sup>653</sup>:

„Zmiana zaproponowana do art. 21 §3 Ordynacji ma na celu uproszczenie oraz podniesienie efektywności szeroko rozumianego postępowania przed organami podatkowymi, oznaczając

---

<sup>653</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 18 kwietnia 2002 r. (druk nr 414).



powrót do formuły funkcjonującej w art. 5 ust. 3 obowiązującej przed wejściem w życie Ordynacji, ustawy o zobowiązaniach podatkowych. W świetle poprzednich unormowań organ podatkowy, po stwierdzeniu, że podatnik wadliwie określił swoje zobowiązanie podatkowe (bądź w ogóle go nie wykazał), określał prawidłową wysokość zobowiązania podatkowego, a więc stan prawny. Koncepcja przyjęta w art. 21 §3 Ordynacji podatkowej, polegająca na tym, że w wyżej opisanych sytuacjach organ podatkowy określa wysokość zaległości podatkowej lub stwierdza nadpłatę, okazała się niepraktyczna i niespójna z przepisami materialnych ustaw podatkowych uprawniającymi nadal do określania wysokości zobowiązania podatkowego. Zaległość podatkowa lub nadpłata podatku jest bowiem stanem techniczno-rachunkowym i częstokroć w momencie wydawania decyzji nie jest możliwe precyzyjne określenie wysokości zaległości podatkowej, gdyż w okresie pomiędzy stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie rozliczeń podatkowych (np. w toku kontroli podatkowej), a wydaniem decyzji podatnik dokonuje wpłat na poczet zaległości podatkowych bądź też organ podatkowy zarachowuje nadpłaty z tytułu innych podatków na zaległości w podatku, którego dotyczy decyzja. Nietrafność obecnego rozwiązania została zasygnalizowana przez wszystkie izby skarbowe”.

W obliczu zarysowanego powyżej rozwoju regulacji art. 21 § 3 ustawy – Ordynacja podatkowa, jako niezrozumiałe należało ocenić powtórne wprowadzanie do porządku prawnego normy prawnej przewidującej ustalanie wysokości zaległości w zakresie daniny publicznoprawnej. Wadliwości przedmiotowego rozwiązania (również w kontekście jednoczesnego obowiązywania omawianego powyżej art. 6o) trafnie scharakteryzowała H. Kmiecik<sup>654</sup>:

„Decyzję określającą wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wójt wydaje w razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej. Obowiązek ten, w mojej ocenie, będzie powodował wydłużenie okresu dochodzenia zaległości z tytułu opłaty (...). Wyobraźmy sobie bowiem, że właściciel nieruchomości nie złożył deklaracji w terminie wskazanym przez radę gminy. Wójt, po upływie tego terminu, musi wszcząć postępowanie zmierzające do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zakończy decyzja. Jeśli podatnik nie zapłaci określonej w decyzji opłaty (...) w terminie ustalonym w stosownej uchwale rady gminy, wójt – aby móc w sposób przymusowy dochodzić zaległości – musi przeprowadzić kolejne postępowanie, zakończone decyzją określającą wysokość zaległej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W takiej sytuacji, wójt musi pamiętać, że decyzji określającej wysokość zaległej opłaty, nie może wydać dopóki decyzja określająca wysokość zobowiązania z tytułu opłaty nie będzie ostateczna. Mało tego. Jeżeli w gminie ustalono

---

<sup>654</sup> H. Kmiecik, *Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej*, Warszawa 2013, s. 66-68.

miesięczne terminy płatności (...), to wójt winien po upływie każdego terminu wszczynać i prowadzić postępowanie zmierzające do wydania decyzji określającej zaległość z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero gdy decyzja taka będzie ostateczna, wójt może skierować do dłużnika, o ile ten nadal nie płaci, upomnienie, a po terminie wskazanym w upomnieniu, wystawić tytuł wykonawczy w celu dochodzenia zaległości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ten ogrom biurokracji doprowadzi do długich i kosztownych postępowań, których zwieńczeniem będzie wpływ opłaty (...) do budżetu gminy. A to tylko prosty przykład. W wersji jeszcze bardziej czasochłonnej, właściciel nieruchomości odwoła się od decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co wydłuży okres do wydania decyzji określającej wysokość zaległej opłaty, o czas rozpatrywania odwołania przez samorządowe kolegium odwoławcze. Zakładając, że organ odwoławczy utrzyma w mocy decyzję wójta w sprawie określenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, po wydaniu kolejnej decyzji, tym razem o zaległości opłaty (...), podatnik ma znów prawo odwołania, tym razem od decyzji o zaległości. Zakładając, że organ odwoławczy utrzyma w mocy decyzję wójta w sprawie określenia zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dopiero wówczas wierzyciel będzie mógł w sposób przymusowy dochodzić zaległości. Przyjmując, że rada gminy ustaliła 12 miesięcznych terminów płatności opłaty (...) przypadających w roku podatkowym, przy scenariuszu opisanym wyżej możemy mieć do czynienia z jednym odwołaniem od decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty (...) i 12 [odwołaniami – G.S.] od 12 decyzji określających zaległość z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Chyba, że wójt nie będzie wydawał decyzji o zaległości po upływie każdego terminu płatności, a na przykład po upływie kwartału. W tym jednak przypadku, sam organ podatkowy przesuwając termin dochodzenia zaległości na okres późniejszy. (...) Wyeliminowanie (...) art. 6p, zdecydowanie skróciłoby okres przymusowego dochodzenia zaległej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy. Wystarczające w tym zakresie byłyby dotychczasowe, utarte schematy, znane na przykład w dochodzeniu zaległego podatku od nieruchomości osób prawnych czy podatku od środków transportowych”.

Docierające do parlamentarzystów sygnały o oczywistej wadliwości rozwiązania przyjętego na gruncie art. 6p doprowadziły do uchylecia przedmiotowego przepisu w ostatnim dogodnym do tego momencie, tj. we wstępnej fazie funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi (z dniem 21 sierpnia 2013 r.). W związku z tym, zawarte w nim błędy konstrukcyjne nie zdążyły wywołać scharakteryzowanych powyżej negatywnych skutków w obszarze finansowania gminnej gospodarki odpadami komunalnymi.

Kolejna z wyszczególnionych kategorii działań realizowanych przez gminy w ramach zadania obsługi administracyjnej dotyczącej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

obejmuje konglomerat czynności stanowiących konsekwencję stosowania w tym zakresie obudowy prawnej wynikającej z ustawy – Ordynacja podatkowa. Obudowa ta, poza scharakteryzowanymi powyżej czynnościami sprawdzającymi oraz postępowaniem podatkowym prowadzonym w oparciu o przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obejmuje m.in. następujące typy działań organu podatkowego mogących znajdować zastosowanie względem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- a) potrącenie zobowiązania z tytułu opłaty z wzajemną, bezsporną i wymagalną wierzytelnością przysługującą podmiotowi zobowiązanemu do ponoszenia opłaty wobec gminy (art. 65 w zw. z art. 64),
- b) przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz gminy w zamian za wygaśnięcie zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 66),
- c) udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu opłaty (art. 67a-67d),
- d) stwierdzenie nadpłaty (art. 75 § 5),
- e) zwrot nadpłaty (art. 75 § 4, art. 77),
- f) zaliczenie nadpłaty z urzędu na poczet zaległości podatkowych (art. 76 § 1),
- g) kontrola podatkowa (Dział VI).

Przedostatnią z analizowanych kategorii działań w ramach niniejszego podrozdziału są działania z obszaru egzekucji administracyjnej realizowanej w odniesieniu do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Koncepcja ustawodawcy w zakresie sposobu realizacji tychże działań ewoluowała w okresie funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Początkowo, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu nadanym jej nowelą z 1 lipca 2011 r. jedynie skrótowo odnosiła się do tego zagadnienia, przewidując w art. 6n upoważnienie dla rady gminy do wskazania w ramach uchwały w sprawie deklaracji o wysokości opłaty, iż deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Zapis ten ustanowiony został w celu umożliwienia stosowania szczególnego rozwiązania przyjętego na gruncie art. 3a § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przewidującego dopuszczalność prowadzenia egzekucji administracyjnej bezpośrednio w oparciu o deklarację złożoną przez podmiot zobowiązany do uiszczenia daniny publicznoprawnej (bez konieczności wydawania odrębnej decyzji administracyjnej). W dacie wejścia w życie noweli z 1 lipca 2011 r., art. 3a § 2 powołanej ustawy wskazywał, iż tryb ten był dopuszczalny, jeżeli:

„1) w **deklaracji**, w zeznaniu, w zgłoszeniu celnym, w deklaracji rozliczeniowej albo w informacji o opłacie paliwowej lub w informacji o dopłatach **zostało zamieszczone pouczenie, że stanowią one podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego;**

2) wierzyciel przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego przesłał zobowiązanemu upomnienie, o którym mowa w art. 15 § 1”.

Pomimo pozornie bezdyskusyjnej spójności normy art. 6n z cytowanym art. 3a § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wśród jednostek samorządu terytorialnego kontrowersje budziło, czy upoważnienie do stosowania egzekucji administracyjnej bezpośrednio na bazie deklaracji okaże się skuteczne z uwagi na ówczesną treść art. 3a § 1 przywołanej ustawy. Przepis ten wskazywał, iż „w zakresie zobowiązań powstałych w przypadkach określonych w art. 8 i art. 21 § 1 pkt 1 ustawy - Ordynacja podatkowa, długów celnych powstałych w przypadkach określonych w art. 201 ust. 1 oraz art. 209 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne, rozdz. 2, t. 4, str. 307, z późn. zm.), podatków wykazanych w zgłoszeniu celnym, składek na ubezpieczenie społeczne, opłat paliwowych, o których mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931 i poz. 951), a także dopłat, o których mowa w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z późn. zm.), stosuje się również egzekucję administracyjną, jeżeli wynikają one odpowiednio:

- 1) z deklaracji lub zeznania złożonego przez podatnika lub płatnika;
- 2) ze zgłoszenia celnego złożonego przez zobowiązanego;
- 3) z deklaracji rozliczeniowej złożonej przez płatnika składek na ubezpieczenie społeczne;
- 4) z informacji o opłacie paliwowej;
- 5) z informacji o dopłatach”.

Z uwagi na przyjętą na gruncie powyższego przepisu kazuistyczną formułę określania poszczególnych typów zobowiązań podlegających wskazanej powyżej szczególnej formie egzekucji administracyjnej, wątpliwości budziło, czy bez bezpośredniego wskazania w cytowanej normie odwołania do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tryb ten będzie mógł być skutecznie stosowany. Mimo tego rodzaju zastrzeżeń, w praktyce administracyjnej nie odnotowano niedogodności na tym tle, co jednak nie zniechęciło ustawodawcy do ostatecznego wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych w przedmiotowym zakresie, co nastąpiło na bazie nowelizacji VI, modyfikującej treść art. 3a § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji poprzez bezpośrednie przywołanie w nim ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również zobowiązania wynikającego z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Innym zagadnieniem łączącym się z egzekucją administracyjną opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które podlegało przemianom ustawowym w okresie funkcjonowania systemów gminnych, była kwestia określenia podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań organu egzekucyjnego w odniesieniu do innych gmin, niż wymienione w art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (na mocy powołanego przepisu, w przypadku 46 gmin o statusie miasta określonych w ramach załącznika do ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>655</sup> oraz m.st. Warszawy, organem egzekucyjnym w zakresie należności przysługujących tym jednostkom samorządu terytorialnego jest zawsze organ wykonawczy gminy).

Z racji braku objęcia ich normą art. 19 § 2 powołanej ustawy, zdecydowana większość gmin na terenie kraju nie była początkowo (tj. według brzmienia ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nadanej nowelą z 1 lipca 2011 r.) umocowana do realizacji zadań egzekucyjnych w odniesieniu do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zadania te, na mocy art. 19 § 1, przewidziane były do realizacji przez naczelników urzędów skarbowych.

Negatywna ocena ówczesnego stanu rzeczy wyrażana przez niektóre środowiska samorządowe skłoniła ustawodawcę do istotnej realokacji kompetencji w przedmiotowym obszarze, dokonanej w oparciu o nowelizację IV. Na mocy wspomnianej noweli ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uzupełniona została o art. 6qa, przewidujący, iż „wójt, burmistrz lub prezydent miasta 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”.

Istotną trudnością organizacyjną wywołaną przedmiotową zmianą legislacyjną była konieczność nagłego dostosowania zasobów kadrowych samorządów gminnych do nowych zadań (wejście w życie nowelizacji IV nastąpiło 6 marca 2013 r., tj. ok. 4 miesiące przed koniecznością faktycznego wdrożenia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi). Wskazywana powszechnie nieefektywność powyższego rozwiązania (nie uwzględniającego, iż w przypadku szeregu niewielkich samorządów gminnych, nie posiadających dotychczas kompetencji egzekucyjnych, skuteczność dochodzenia należności z tytułu opłaty byłaby ograniczona) doprowadziła ostatecznie do przywrócenia kompetencji w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej naczelnikom urzędów skarbowych, z jednoczesnym dopuszczeniem zawarcia stosownego porozumienia pomiędzy naczelnikiem a organem wykonawczym gminy, umożliwiającego przejście przez tenże organ zadań

---

<sup>655</sup> T.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224.

naczelnika z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rozwiązanie to, przyjęte na gruncie nowelizacji VI, należy odczytywać jako swoiste potwierdzenie przez ustawodawcę, iż z uwagi na uwarunkowania organizacyjne danej gminy, indywidualna realizacja określonego typu zadań może odznaczać się – odpowiednio – wyższą lub niższą efektywnością, co powinno być odzwierciedlone w dopuszczalności elastycznej realokacji zadań, o ile pozwala ona na maksymalizowanie tejże efektywności. Aktualne brzmienie art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy postrzegać jako pozytywny przykład promowania swobody organizatorskiej jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym.

Ostatnią z wymienionych kategorii działań gminy z zakresu obsługi administracyjnej dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest kategoria czynności realizowanych przez organ wykonawczy w związku ze zmianą stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jej przyjęta przez ustawodawcę charakterystyka formalna wiąże się z wyrażanymi przez samorządy gminne istotnymi zastrzeżeniami co do pierwotnego sposobu ukształtowania skutków prawnych modyfikacji stawek opłat ustanawianych przez radę gminy na mocy art. 6k ust. 1.

Wskazane powyżej skutki prawne stanowiły konsekwencję atypowego modelu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako daniny publicznoprawnej. Swoistość tejże opłaty wynika przede wszystkim z przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania, w ramach którego zobowiązanie z jej tytułu nie jest przypisane do danego roku podatkowego (czy też „opłatowego”). Ustalona stawka opłaty – odmiennie niż np. w przypadku stawek podatku od nieruchomości – wiąże bezterminowo i nie jest adresowana do danego okresu rocznego, co – w kontekście przyjętego dla opłaty modelu samoobliczenia wysokości zobowiązania – rodziło w początkowej fazie obowiązywania przepisów noweli z 1 lipca 2011 r. wątpliwości co do oddziaływania zmiany wysokości stawki na „trwałość” składanych deklaracji o wysokości opłaty. Wydaje się, iż prawidłowy był pogląd o dokonującym się – z datą wejścia w życie uchwały w sprawie zmiany stawki opłaty – skutku w postaci wygaśnięcia *ex lege* uprzednio złożonych deklaracji, w związku z ich niezgodnością z obowiązującym aktem prawa miejscowego (jeden z czynników w ramach ujmowanego w deklaracji iloczynu stawki opłaty oraz wielkości wynikającej z przyjętej metody ustalania opłaty tracił aktualność w wyniku wejścia w życie uchwały o zmianie stawki). Jako dalszą konsekwencję utraty mocy prawnej przez deklaracje należało wskazać obowiązek uznania za niebyłe dokonanych na ich podstawie zapisów księgowych określających wysokość należności przysługujących gminie w stosunku do właścicieli nieruchomości. Wniosek taki wynika z analizy treści § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, w myśl którego, „do udokumentowania przypisów lub odpisów służą

deklaracje w rozumieniu art. 3 pkt 5 Ordynacji podatkowej, z których wynika zobowiązanie podatkowe lub kwota zmniejszająca zobowiązanie podatkowe”.

Powyższe skutkowało wątpliwościami co do sposobu praktycznej realizacji procesu zmiany wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wygaśnięcie mocy prawnej złożonych deklaracji następujące w wyniku zmiany uchwały w sprawie stawki opłaty odczytywane było jako skutkujące koniecznością ponownego przyjęcia deklaracji od wszystkich podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty, co – z uwagi na znaczną w przypadku niektórych samorządów liczebność deklaracji oraz potrzebę przeprowadzenia przedmiotowego procesu możliwie szybko w celu uniknięcia zaburzeń w płynności finansowej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – stanowiło rozwiązanie szczególnie uciążliwe organizacyjnie.

Z tych względów, w ramach nowelizacji VI, ustawodawca przewidział mechanizm pozwalający na zmniejszenie przedmiotowych uciążliwości. Mechanizm ten został ujęty w zmodyfikowanej treści art. 6m. Na mocy dodanych do niego ust. 2a i 2b:

„2a. 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.

2b. W przypadku gdy właściciel nieruchomości nie uiszcza opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 2a, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje decyzję określającą wysokość tej opłaty, stosując wysokość opłaty podaną w zawiadomieniu”.

Przedmiotowe rozwiązanie, skutkujące znaczną redukcją trudności o charakterze organizacyjnym, budzi pewne wątpliwości w zakresie jego spójności z obowiązującymi regułami kreowania oraz ewidencjonowania zobowiązań z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż przyjęta konstrukcja „zawiadomienia” ma charakter swoisty, co wyraża się tym, iż nie jest ona znana regulacji ustawy – Ordynacja podatkowa. Jednocześnie – jak wskazywano uprzednio – przywołana ustawa stanowi, iż „jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje w sposób określony w § 1 pkt 1, podatek [*opłata* – G.S.] wykazany **w deklaracji** jest podatkiem [*opłata* – G.S.] **do zapłaty** (...)” (art. 21 § 2). Wydaje się, iż jeżeli istnieją podstawy do przyjęcia, że zmiana stawki opłaty powoduje wygaśnięcie uprzednio złożonej deklaracji, a tym samym zawiadomienie staje się w zasadzie jedynym dokumentem kreującym zobowiązanie z tytułu opłaty,

ustawodawca powinien w sposób jednoznaczny przypisać charakter *lex specialis* regulacji art. 6m ust. 2a zd. 2 w stosunku do art. 21 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, tak aby nie występowały wątpliwości natury konstrukcyjnej, wynikające z braku zawarcia instytucji zawiadomienia w ramach art. 21 ustawy – Ordynacja podatkowa. Jednocześnie, nierozwiązany wydaje się problem braku kompatybilności tejże instytucji z przywołanym wyżej § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, określającym katalog dokumentów księgowych stanowiących podstawę do dokonywania przez organy podatkowe jednostek samorządu terytorialnego stosownych przypisów oraz odpisów w zakresie danin publicznoprawnych. Jako że katalog ten nie obejmuje kategorii zawiadomień, niezbędne wydaje się jego rozszerzenie, tak aby docelowo wyeliminowana została niespójność powstała w wyniku wprowadzenia do porządku prawnego instytucji nie znanej dotychczas prawu finansowemu.

### **7.2.3.3 Podsumowanie**

Wskazane powyżej zadania realizowane przez gminę na potrzeby zapewnienia strumienia finansowania dla systemu gospodarowania odpadami komunalnymi stanowią zestaw wzajemnie powiązanych działań, dedykowanych kolejnym etapom procesu ustalania oraz dochodzenia należności gminy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzyskana obecnie stosunkowa spójność regulacji administracyjnej w obrębie tychże działań stanowi efekt uwzględnienia przez ustawodawcę szeregu postulatów określających zakres niezbędnych modyfikacji koniecznych dla umożliwienia gminom skutecznej realizacji zadań wchodzących w skład wspomnianego procesu. Należy wskazać, iż pierwotny kształt tejże regulacji można było postrzegać wręcz jako zagrożenie dla płynności finansowej gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi (np. w kontekście niejasnej struktury podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty lub też rażąco wadliwiego konstrukcyjnie art. 6p). Z tych względów, pozytywnie należy ocenić zakres i „głębokość” dokonanych zmian legislacyjnych, adekwatnych do praktycznych potrzeb oraz uwarunkowań w tej materii.

### **7.2.4 Zadania informacyjno-edukacyjne**

Kolejna z analizowanych kategorii zadań gminnych realizowanych w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. kategoria zadań informacyjno-edukacyjnych, posiada swoistą charakterystykę prawną. Wynika ona z faktu, iż zadania realizowane w jej ramach w zasadzie w całości wpisują się w domenę działalności społeczno-organizatorskiej, stanowiącej szczególną formę działania administracji.



W ujęciu J. Zimmermanna, „działania społeczno-organizatorskie powinny stanowić pole, na którym może w najlepszy sposób dojść do realizacji zasady subsydiarności, zasady przekonywania i do zmniejszania stopnia władczości aktywności administracyjnej. Takie ograniczenie władczości jest potrzebne w państwie prawnym. Stosując te formy działania, administracja publiczna nie korzysta i nie może korzystać z przymusu państwowego, ale może za ich pomocą ułatwiać sobie zadanie wymagające jego zastosowania. Tak np. poprzez organizowanie spotkań z mieszkańcami, prowadzenie wobec nich akcji informacyjnej i umiejętnej perswazji można uzyskać odpowiednie nastawienie obywateli do często drastycznych kroków prawnych, które są konieczne przy budowie autostrady, wysypiska śmieci lub innych inwestycjach naruszających interesy prawne bądź nawet prawa obywateli. Można również tą drogą pogłębiać świadomość prawną obywateli, którzy będą bardziej skłonni wychodzić naprzeciw innym działaniom administracji, np. w zakresie podatków, tzw. dopłat i świadczeń unijnych itp.”<sup>656</sup>.

Wydaje się, że można przyjąć, iż odwołując się do charakterystycznego dla działalności społeczno-organizatorskiej „zmniejszania stopnia władczości aktywności administracyjnej”, J. Zimmermann nie odrzuca poglądu, zgodnie z którym działalność społeczno-organizatorska zawiera w sobie minimalny, lecz jednak obecny element władztwa administracyjnego. W tym miejscu należy przywołać stanowisko M. Krawczyka, który przyjmuje, iż „nie można (...) twierdzić, że władztwo administracyjne nie jest obecne w obszarze działalności społeczno-organizatorskiej. Po raz kolejny zaznacza się tu rola informacji w administracji. Za klasyczny przykład działań tej kategorii uznaje się organizowanie różnego rodzaju zebrań obywateli, konsultacji itd. Ich przedmiotem zasadniczo stać się może udzielanie rozmaitych informacji będących w dyspozycji władzy, co wpływa w prostej linii na budowanie zaufania podmiotów zewnętrznych do administracji publicznej. Udzielona informacja może wywierać następnie określone skutki i to skutki nieodwracalne. Nie są to zatem działania indyferentne dla poziomu «dolegliwości» relacji obywatel – państwo. Decydują poniekąd także o poziomie partycypacji społecznej w procesie administrowania”<sup>657</sup>. Odmiennie zagadnienie to ocenia B. Jaworska-Dębska, stwierdzając, iż „w praktyce administracja niechętnie sięga po tę formę działania administracji [tj. *działalność społeczno-organizatorską* – G.S.], głównie ze względu na jej niewładczy charakter. Niemożliwość odwołania się do przymusu dla osiągnięcia zamierzonego celu jest dla tradycyjnie zorientowanej administracji wadą tej formy działania”<sup>658</sup>. Nie wydaje się jednak, by sam przymus administracyjny był kwalifikatorem władczości w odniesieniu do omawianej formy działania administracji. Istotniejszy wydaje się bowiem wyraźny **zamiar wywołania przez administrację określonej kategorii zachowań**

<sup>656</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 444.

<sup>657</sup> M. Krawczyk, *Podstawy...*, s. 358-359.

<sup>658</sup> B. Jaworska-Dębska (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 414.

**u podmiotów administrowanych**, co samo w sobie świadczy o podejściu władczym, lecz opartym o specyficzne instrumentarium. Zadania realizowane w obrębie omawianej formy działania wpisują się w zakres działań kierunkujących „miękkich”, scharakteryzowanych na potrzeby określenia systematyki zadań wchodzących w skład systemu zadań publicznych, zaproponowanej w ramach podrozdziału 3.2.2 niniejszej pracy.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa następujący katalog zadań, które mogą być zakwalifikowane do omawianej kategorii:

- 1) prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 8),
- 2) udostępnianie na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o:
  - a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
  - b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
  - c) osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
  - d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:
    - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
    - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,
  - e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688), zawierające:
    - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,

- adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy (art. 3 ust. 2 pkt 9).

Niezależnie od wskazanych powyżej rodzajów zadań, szczególne miejsce w obrębie omawianej kategorii posiadało zadanie wymienione w art. 13 noweli z dnia 1 lipca 2011 r. Zgodnie z powołanym przepisem, „wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany przeprowadzić, w sposób zwyczajowo przyjęty, **kampanię informacyjną** na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w uchwałach, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1”. Istotne znaczenie tego przepisu wynikało z faktu, iż odnosił się do działań mających miejsce przed faktycznym wdrożeniem gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. do skumulowanych przed 1 lipca 2013 r. działań informacyjnych kierowanych do przyszłych „odbiorców” gminnych usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. W zakres informacji niezbędnych do przekazania właścicielom nieruchomości wchodziły w praktyce przede wszystkim następujące kwestie:

- a) wymagany zakres selektywnego zbierania oraz obowiązek indywidualnego zapewnienia urzędów do gromadzenia odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości (rodzaje wymaganych pojemników oraz worków na odpady, ich kolorystyka oraz przypisanie rodzajów odpadów do danych pojemników lub worków),
- b) wymóg złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie określonym w uchwale wydanej na podstawie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wymóg zawarcia takiego terminu w przywołanej uchwale wynikał z art. 12 noweli z dnia 1 lipca 2011 r.; wyznaczone w praktyce stosunkowo krótkie terminy na złożenie pierwszej deklaracji<sup>659</sup>, odległe od „granicznej” daty 1 lipca 2013 r., ustanawiane były w celu zapewnienia odpowiednio długiego okresu na realizację czynności technicznych związanych z deklaracjami, w tym prawidłowe zaewidencjonowanie ich w ramach gminnych systemów finansowo-księgowych),
- c) wymóg wypowiedzenia dotychczasowej umowy z podmiotem odbierającym odpady komunalne (z racji braku stosownego przepisu powodującego automatyczne wygaśnięcie dotychczas zawartych „prywatnych” umów dotyczących usług odbioru odpadów, konieczne było prowadzenie szeroko zakrojonych działań informacyjnych w celu wykazania mieszkańcom potrzeby podjęcia przez nich czynności mających na celu wypowiedzenie tychże umów w odpowiednim terminie, tj. z uwzględnieniem umownych terminów wypowiedzenia, tak aby nie powstało zagrożenie konieczności ponoszenia

---

<sup>659</sup> Np. uchwała nr LXIX/999/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

przez nich zarówno opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak i płatności z tytułu obowiązującej umowy),

- d) wysokość stawki lub stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wybrana metoda ustalania opłaty oraz sposób prawidłowego wypełnienia deklaracji (w tym zachęta do korzystania z tzw. e-deklaracji, skutkujących mniejszym obciążeniem administracyjnym po stronie organu podatkowego),
- e) termin oraz sposób ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (jak wskazano w ramach niniejszej pracy, samorządy gminne przyjmowały istotnie odmienną politykę w zakresie sposobu wyznaczania rachunków bankowych na cele ponoszenia opłaty, co skutkowało znacznymi potrzebami informacyjnymi w tym zakresie po stronie właścicieli nieruchomości).

Wskazane powyżej okoliczności działań informacyjnych prowadzonych w ramach obligatoryjnej kampanii informacyjnej prowadzonej w oparciu o art. 13 noweli z 1 lipca 2011 r. obrazują, na jak daleko idącą ingerencję w sferę społeczną nastawione mogą być działania z kręgu działalności społeczno-organizatorskiej. W tym kontekście, istotne wątpliwości budzi przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, polegające na braku ustanowienia jakichkolwiek instrumentów pomocniczych dla samorządów gminnych w celu prowadzenia przedmiotowej kampanii, w tym brak przewidzenia dedykowanego źródła finansowania dla tego rodzaju działań (wymagających z natury rzeczy znacznych nakładów finansowych).

W tym kontekście należy wskazać, iż dopiero na mocy nowelizacji VI, art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określający katalog kosztów dopuszczalnych do finansowania ze środków pochodzących z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uzyskał brzmienie wskazujące wprost ma możliwość traktowania kosztów działań informacyjno-edukacyjnych jako kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W myśl aktualnego brzmienia tego przepisu, „z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

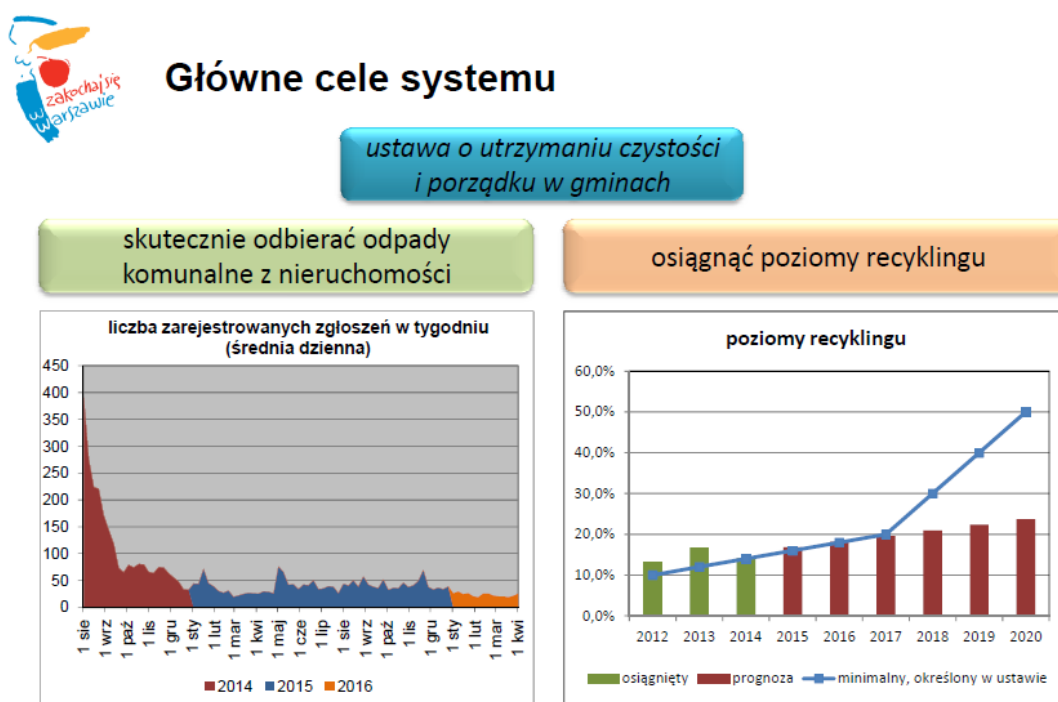
- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi”.

Nawiązując do praktyki gminnej w zakresie realizacji zadań informacyjno-edukacyjnych prowadzonych na etapie funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami

komunalnymi, należy wskazać, iż bazuje ona na dwóch sposobach oddziaływania – *stricte* informacyjnym oraz „emocjonalnym”.

Jako przykład pierwszego z „nurtów” należy wskazać prowadzoną przez m.st. Warszawę kampanię informacyjną „System gospodarki odpadami komunalnymi. Propozycje zmian w 2017 roku”<sup>660</sup>, w ramach której prezentowane są rzeczowe informacje na temat aktualnego oraz prognozowanego stanu systemu stołecznego, z naciskiem na ukazanie przyczyn ewentualnych korekt systemowych (dla potrzeb zbudowania konsensusu społecznego wokół zmiany sposobu gromadzenia odpadów komunalnych).

**Rysunek 16 System gospodarki odpadami komunalnymi. Propozycje zmian w 2017 roku, prezentacja, s. 4**



Zgodnie z komunikatami UE poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych będzie wynosił co najmniej 65%, a odpadów opakowaniowych do 75% do 1.01.2030 r.

System gospodarki odpadami komunalnymi. Propozycje zmian w 2017 roku

Źródło: <https://czysta.um.warszawa.pl/>

<sup>660</sup> <https://czysta.um.warszawa.pl/documents/10181/0/Microsoft%20PowerPoint%20-%20prezentacja%20proponowanych%20zmian.pdf>



## Wydzielenie papieru, jako nowej frakcji w systemie

Papier zbierany łącznie z innymi frakcjami („segregowane suche”) nie poddaje się segregacji na sortowni – jest zanieczyszczony i mokry. Brak recyklingu papieru (obecnie głównie spalany jako RDF) wpływa niekorzystnie na osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu.

Papier stanowi ponad 19 % udziału w składzie morfologicznym odpadów komunalnych – brak wydzielenia tej frakcji obniża zdolność do osiągnięcia poziomów recyklingu.

Wydzielenie frakcji zwiększa liczbę pojemników niezbędnych do obsługi systemu oraz liczbę odbiorów z nieruchomości o 10%.

System gospodarki odpadami komunalnymi. Propozycje zmian w 2017 roku

9

Źródło: <https://czysta.um.warszawa.pl/>

Na drugą ze wskazanych metod oddziaływania społecznego położono nacisk w ramach kampanii „Utracony Kraków. Pomyśl zanim wyrzucisz!” zrealizowanej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie, przy wykorzystaniu artystycznych grafik autorstwa J. Kowalczyka. Jak wskazano w opisie kampanii, „jej celem jest uświadomienie Krakowianom możliwych konsekwencji złych przyzwyczajęń, związanych z gospodarką odpadami. Utrzymane w filmowej estetyce plansze nawiązują do opuszczonych miast Majów, którzy porzucili swe miasta z niewyjaśnionych przyczyn. W sposób przejaskrawiony pokazują, co może stać się z miastem, z jego najszlachetniejszymi miejscami, jeśli nie zmienimy swoich zachowań. Plakaty mają nie tylko skłonić do refleksji, pokazać mroczną wizję, ale też dać gotowe rozwiązanie: ODDAJ, ODZYSKAJ, ZYSKAJ. To zaś oznacza, że należy podjąć się trudu segregacji, oddać odpady we właściwe miejsca i nie podrzucać ich na dzikie wysypiska. Nieustanne podrzucanie śmieci, poza przeznaczonymi na to miejscami, może dla przyszłych pokoleń przynieść tragiczne skutki, może zabraknąć czystego skrawka do życia dla ludzi. Prawidłowe postępowanie z odpadami pozwala na ochronę środowiska i daje szansę na godne życie naszych dzieci”<sup>661</sup>.

<sup>661</sup> <http://mpo.krakow.pl/pomysl/>

Rysunek 18 Kampania "Utracony Kraków. Pomyśl zanim wyrzucisz!"



Źródło: <http://mpo.krakow.pl/pomysl/>, wykonanie – J. Kowalczyk.

Zaprezentowane powyżej przykłady działań informacyjno-edukacyjnych unaoczniają ich rolę dla systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, którą jest **kształtowanie odpowiednich postaw właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi**. Działania te stanowią swoiste „przedpole” dla kolejnej kategorii zadań, jaką są zadania kontrolne i nadzorcze.

## 7.2.5 Zadania kontrolne i nadzorcze

### 7.2.5.1 Wprowadzenie

Wykonywane w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zadania kontrolne i nadzorcze stanowią konglomerat różnorodnych typów działań, obejmujących swoim zakresem szerokie spektrum zagadnień związanych z problematyką gospodarowania odpadami komunalnymi.

Analiza podstaw prawnych tychże zadań pozwala wyszczególnić zadania kontrolne i nadzorcze ukierunkowane względem:

- a) właścicieli nieruchomości,

- b) podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- c) podmiotów prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- d) podmiotów prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi regionu.

#### **7.2.5.2 Analiza zadań kontrolnych i nadzorczych realizowanych przez gminę względem wyszczególnionych kategorii podmiotów**

Problematyka zadań kontrolnych oraz nadzorczych realizowanych przez gminę w stosunku do pierwszej ze wskazanych kategorii podmiotów jest ściśle powiązana z zagadnieniem obowiązków właścicieli nieruchomości, wyszczególnionych w ramach art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązki te, odnosząc się do szerokiej kategorii zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w kwestii gospodarowania odpadami komunalnymi obejmują następujące zagadnienia:

- a) „wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi” (art. 5 ust. 1 pkt 1),
- b) „zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a” (art. 5 ust. 1 pkt 3),
- c) „pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych (...) w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi” (art. 5 ust. 1 pkt 3b).

W myśl art. 5 ust. 6 ustawy, nadzór (nie zaś jedynie kontrolę) nad przedmiotowymi obowiązkami sprawuje organ wykonawczy gminy. Odwołując się do określonej w ramach podrozdziału 3.3.2.5 charakterystyki prawnej nadzoru, można zadać pytanie, czym wyraża się nadzorczy charakter wspomnianej kompetencji organu wykonawczego.

Sformułowanie jednoznacznej odpowiedzi na powyższe pytanie może budzić trudności. Wynika to z faktu, iż ustawodawca w sposób niejednoznaczny ukształtował zagadnienie egzekucji wskazanych obowiązków. Wniosek taki wynika z łącznej analizy treści art. 5 ust. 7, 8 oraz 9 ustawy, których zestawienie wskazuje, iż kwestia egzekucji administracyjnej w sposób klarowny określona została wyłącznie w przypadku obowiązku wyposażania nieruchomości w pojemniki (art. 5 ust. 1 pkt 1). Wyłącznie bowiem w stosunku do tego obowiązku organ wykonawczy wyposażono w kompetencje do wydania decyzji



administracyjnej nakazującej jego wykonanie, z zastrzeżeniem rygoru ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji na cele egzekwowania treści decyzji. Tożsama kompetencja do wydania decyzji została w sposób wyraźny wyłączona w stosunku do pozostałych dwóch obowiązków, co stawia pytanie o dopuszczalność stosowania reżimu egzekucyjnego w stosunku do nich.

W tym kontekście należy odwołać się do stanowiska wyrażonego przez W. Radeckiego<sup>662</sup>, który przyjmuje, iż z racji ich charakterystyki, wszystkie obowiązki określone w art. 5 ust. 1 ustawy mogą podlegać egzekucji administracyjnej (a więc także i obowiązki zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami oraz pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi), jako że stanowią one wskazane w art. 2 § 1 pkt 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji „obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego” (zaliczone do katalogu obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej). Jednocześnie, jak wskazuje wspomniany autor, egzekucja tego rodzaju obowiązków prowadzona jest w stosunku do obowiązków określonych w art. 2 § 1 pkt 10 powołanej ustawy, o ile „wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej” (art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Zgodnie z jego stanowiskiem, oznaczałoby to, iż w stosunku do obowiązku wyposażania w pojemniki czynności egzekucyjne powinno poprzedzać wydanie decyzji, o której mowa w art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, natomiast w przypadku obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz 3b, do stosowania egzekucji wystarczający byłby fakt ich jednoznacznego wskazania w przepisach ustawowych (bez potrzeby „potwierdzenia” ich aktem indywidualnym). Wątpliwości co do tej interpretacji może budzić fakt, iż pierwotnie (tj. od daty wejścia w życie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw<sup>663</sup>) wszystkie omawiane obowiązki określono jako wymagające wydania decyzji administracyjnej w przypadku stwierdzenia ich niewykonania, natomiast na bazie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw przyjęto obecne rozwiązanie, w sposób wyraźny wyłączające przedmiotową kompetencję organu wykonawczego w stosunku do wybranych obowiązków właścicieli nieruchomości (w tym wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz 3b). Było to skorelowane z przyjętym w ramach ostatniej z przywołanych ustaw mechanizmem „przejęcia obowiązków w trybie

<sup>662</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 190-191.

<sup>663</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 729.

wykonania zastępczego” (posługując się sformułowaniem użytym przez W. Radeckiego<sup>664</sup>), zakładającym, iż „gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych (...) w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1 [umów korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – G.S.]”, zgodnie z nadanym tą ustawą brzmieniem art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wspomniany mechanizm wykonania zastępczego wyposażony był w swą odrębną konstrukcję odpowiedzialności prawnej właściciela nieruchomości, która polegała na poddaniu reżimowi Działu III ustawy – Ordynacja podatkowa specyficznej daniny publicznoprawnej, jaką była ustanawiana na mocy decyzji wydawanej w oparciu o art. 6 ust. 7 opłata za odbieranie odpadów komunalnych w ramach wykonania zastępczego realizowanego przez gminę. W wyniku stwierdzenia niewykonania obowiązku zawarcia omawianej powyżej umowy z podmiotem odbierającym odpady komunalne, gmina obowiązana zatem była do podjęcia działań zmierzających do „wstąpienia” w rolę właściciela nieruchomości, w miejsce egzekwowania od niego realizacji jego obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3b. Jednocześnie, niezrozumiałe było dokonane omawianą nowelizacją wyłączenie obowiązku zbierania odpadów zgodnie z wymogami z pierwotnej regulacji art. 5 ust. 7, jako że wykonanie zastępcze nie odnosiło się z oczywistych względów do zagadnienia gromadzenia odpadów na nieruchomości (fizyczna czynność ich zbierania w określony sposób zawsze ostatecznie zależy od właściciela nieruchomości obciążonego obowiązkiem w tym zakresie).

Ostatecznie, na mocy noweli z 1 lipca 2011 r., mechanizm wykonania zastępczego został istotnie zmodyfikowany. Poprzez zmianę art. 6 ust. 1, został on wyłączony w stosunku do właścicieli nieruchomości, „którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy”. W praktyce oznacza to, iż obecnie znajduje on zastosowanie wyłącznie w przypadku braku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2, a więc braku objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Mimo powyższej zmiany, adekwatnej modyfikacji nie uległ art. 5 ust. 7, który nadal nie przewiduje możliwości wydania decyzji administracyjnej nakazującej wykonanie obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 i 3b. Mimo zarysowanych wątpliwości wynikających z niejasnej ewolucji omawianej powyżej regulacji, wydaje się, iż należy zgodzić się z poglądem W. Radeckiego, w myśl którego w stosunku do tych obowiązków ścieżka egzekucji administracyjnej możliwa jest mimo braku istnienia decyzji nakazującej ich wykonanie.

---

<sup>664</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 191.

Jednocześnie, brak realizacji obowiązków właściciela nieruchomości określonych w art. 5 ust. 1 obciążony jest również odpowiedzialnością w sferze innej niż administracyjna, co wynika z treści art. 10 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl tego przepisu, „kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 – podlega karze grzywny”, a postępowanie w tych sprawach toczy się według przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>665</sup> (art. 10 ust. 3). W miejsce szczegółowego omówienia charakteru prawnego wskazanej w tym zakresie odpowiedzialności wykroczeniowej, wyczerpująco scharakteryzowanej przez W. Radeckiego<sup>666</sup>, należy odnieść się do stanowiącej jej „przedpole” regulacji w zakresie kontroli stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazanej w ramach art. 9u ust. 1. W myśl tego przepisu, „wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy”. Ścisłe funkcjonalne powiązanie pomiędzy wskazaną tu podstawą do prowadzenia kontroli oraz wynikającą z art. 10 ust. 2 odpowiedzialnością wykroczeniową właściciela nieruchomości wynika z faktu, iż częstokroć podmiotami upoważnionymi do realizacji tejże kontroli w imieniu organu wykonawczego gminą są funkcjonariusze straży gminnej<sup>667</sup>, którzy jednocześnie (w oparciu o § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>668</sup>) uprawnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 10 ust. 2.

Jak wynika to z art. 9u ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, „do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...)”. W myśl wskazanych w tym przepisie norm:

„art. 379

1. Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

2. Organy, o których mowa w ust. 1, mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.

---

<sup>665</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1713.

<sup>666</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 346-352 i 356-362.

<sup>667</sup> Przykładowo - Zarządzenie Nr 26/2016 Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia wzoru upoważnienia do kontroli nieruchomości oraz zakresu kontroli prowadzonych przez strażników Straży Miejskiej w Konstancinie-Jeziornie.

<sup>668</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 208, poz. 2026, z późn. zm.

3. Kontrolujący, wykonując kontrolę, 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 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 udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

4. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

5. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy.

6. Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli, a w szczególności dokonanie czynności, o których mowa w ust. 3.

art. 380

1. Z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej.

2. Protokół podpisują kontrolujący oraz kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna, którzy mogą wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem.

3. W razie odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowaną osobę fizyczną kontrolujący umieszcza o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może, w terminie 7 dni, przedstawić swoje stanowisko na piśmie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, staroście lub marszałkowi województwa”.

Cytowana regulacja w sposób szczegółowy określa procedurę czynności realizowanych w celu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jednocześnie, w doktrynie prawa ochrony środowiska toczy się debata

w przedmiocie tego, czy regulacja ta ma charakter wyczerpujący, czy też w stosunku do przedsiębiorców (czyli np. niektórych właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne) powinna ona być stosowana łącznie z uregulowaniami określonymi w Rozdziale 5 (Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy) ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Za poglądem przyjmującym, iż łączne stosowanie obu regulacji w przypadku przedsiębiorców jest bezwzględnie konieczne opowiedzieli się m.in. M. Górski<sup>669</sup> oraz J. Jerzmański<sup>670</sup>. W opinii W. Radeckiego<sup>671</sup>, kwestia ta może rodzić swoisty dylemat. Jak wskazuje powołany autor:

„(...) sprawa nie jest aż taka prosta. Mam tu na uwadze art. 15 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), który do art. 8b u.c.p.g. (uchylonego później ustawą nowelizacyjną z dnia 1 lipca 2011 r.) dodał ust. 6 nakazujący stosowanie rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Takiej regulacji w obowiązującym brzmieniu ustawy o czystości i porządku nie ma. Pojawiają się zatem dwie możliwości interpretacyjne:

- 1) ponieważ komentowana ustawa nie odsyła do rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przeto rozdziału tego nie stosuje się do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie objętym ustawą o czystości i porządku,
- 2) mimo że komentowana ustawa nie odsyła do rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, rozdział ten stosuje się do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie objętym ustawą o czystości i porządku, ponieważ przedstawia on regulację uniwersalną, co wynika z art. 77 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”.

Niezależnie od ostatecznej konstatacji W. Radeckiego, iż bardziej racjonalny wydaje się drugi z zarysowanych wariantów interpretacyjnych (co spotkało się z aprobatą ze strony K. Gruszeckiego<sup>672</sup>), autor ten wskazał przykład istotnej niekonsekwencji ustawodawcy, powodującej, iż w obrębie zasad kontroli przepisów stosowania omawianej ustawy potencjalnie mogą rodzić się wątpliwości w zakresie wykładni.

Nawiązując do tematyki kontroli właścicieli nieruchomości, pobocznie należy wskazać, iż pewną rolę może w tym zakresie pełnić instrument określony w art. 9f, w myśl którego, „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”. Swoistą

---

<sup>669</sup> M. Górski (w:) M. Górski, M. Pchalek, M. Bar, W. Radecki, J. Jerzmański, J. Jendrośka, S. Urban, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 1273.

<sup>670</sup> J. Jerzmański, Gospodarka..., s. 92.

<sup>671</sup> W. Radecki, Utrzymanie..., s. 315-316.

<sup>672</sup> K. Gruszecki, Kontrola działalności w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, Samorząd Terytorialny 2014, nr 6, s. 18.

praktyką jest przenoszenie treści tego przepisu w zakres zobowiązań wykonawcy usługi odbierania odpadów zamawianej przez gminę.

Przechodząc do zagadnienia zadań kontrolnych i nadzorczych realizowanych przez gminę względem podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, należy wskazać, iż działania w tym obszarze podejmowane są na kilku odrębnych płaszczyznach. Odnoszą się do odmiennych ról, w których występuje gmina w stosunku do tychże podmiotów. Do ról tych można zaliczyć:

- a) rolę zamawiającego w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- b) rolę podmiotu właściwego w zakresie reglamentacji działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- c) rolę podmiotu kompetentnego do nakładania kar pieniężnych w przypadku stwierdzenia wystąpienia określonych kategorii naruszeń ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- d) rolę podmiotu odpowiedzialnego za weryfikowanie prawidłowości realizacji obowiązków sprawozdawczych nałożonych na podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Do pierwszej ze wskazanych płaszczyzn odnosi się treść art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego gminy „nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości”. Zadanie to należy rozumieć jako swoisty „nadzór cywilnoprawny”, polegający na weryfikacji oraz egzekwowaniu prawidłowości usług realizowanych na rzecz gminy przez podmioty odbierające odpady komunalne na bazie zamówienia publicznego.

W kontekście omawianej płaszczyzny kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przytoczyć należy wątpliwości wyrażone przez K. Gruszeckiego<sup>673</sup>:

„W praktyce w umowach na odbieranie odpadów komunalnych mogą się pojawić (...) postanowienia odnoszące się do zasad kontroli prawidłowości wywiązywania się z warunków umowy. W takim przypadku może powstać wątpliwość, na jakiej podstawie organ gminy zamierza przeprowadzić konkretną kontrolę, zwłaszcza że w niektórych przypadkach postanowienia umowy mogą być odmienne od tych wynikających z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. To zaś może skutkować wątpliwościami, jakie środki prawne mogą służyć ochronie praw kontrolowanego [przejawem takich wątpliwości może być np. postanowienie SKO w Koninie z 27.01.2014 r. (SKO-DG-4170/1/14), w którym stwierdzono

---

<sup>673</sup> K. Gruszecki, *Kontrola...*, s. 20-21.

niedopuszczalność wniesienia zażalenia, z uwagi na to, że kontrola miała być przeprowadzona na podstawie umowy, a nie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej]. Dlatego też *de lege ferenda* warto byłoby rozważyć doprecyzowanie warunków umowy na odbieranie odpadów komunalnych, tak aby uniknąć możliwości dublowania podstaw do przeprowadzenia kontroli działalności podmiotów zajmujących się tego typu działalnością”.

W mojej opinii, w przypadku występowania relacji umownej pomiędzy gminą a podmiotem odbierającym odpady komunalne, odwoływanie się do kontroli bazującej na instrumentarium określonym w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej na potrzeby badania prawidłowości realizacji świadczeń wynikających z umowy stanowiłoby swoisty błąd konstrukcyjny, wynikający z nieodpowiedniego zinterpretowania roli, w jakiej występuje w takim przypadku gmina. Jak uważam, przywołana ustawa nie może znaleźć zastosowania w sytuacji, gdy gmina pełni rolę zamawiającego w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych, ponieważ stanowiłoby to naruszenie cywilnoprawnego charakteru stosunku prawnego zachodzącego między stronami (w pewnym sensie stawiałoby to w uprzywilejowanej pozycji jedną ze stron umowy, z uwagi na dopuszczenie wykorzystywania przez nią instrumentów administracyjnych na potrzeby wskazanego stosunku prawnego).

Kolejna ze wskazanych płaszczyzn kontroli oraz nadzoru odnosi się do funkcji gminy jako regulatora w zakresie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Stanowi ona pochodną faktu, iż – jak wskazano w ramach niniejszej pracy – działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stanowi działalność regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 9b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Organ wykonawczy gminy jako podmiot prowadzący rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2) jest kompetentny w zakresie weryfikacji, czy dany przedsiębiorca odbierający odpady spełnia warunki do prowadzenia tej działalności, czy nie dopuszcza się naruszeń ustawy kwalifikujących do pozbawienia go prawa do jej wykonywania lub też czy nie zachodzą inne przesłanki dotyczące jego działalności uzasadniające wykreślenie go z rejestru.

Odnosząc się do wspomnianych powyżej warunków prowadzenia omawianej działalności, ich zakres precyzuje art. 9d ust. 1 oraz wydane w oparciu o art. 9d ust. 2 rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości<sup>674</sup>. Odnoszą się one do:

- a) posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego,

---

<sup>674</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 122.

- b) utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- c) spełniania wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- d) zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

Stwierdzenie braku spełniania wymogów wskazanych w przywołanych uregulowaniach przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne daje podstawę do wykreślenia takiego podmiotu z rejestru działalności regulowanej (art. 9j ust. 2 pkt 3). Wykreślenie to następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 9j ust. 3). Zaakcentowanie formy działania administracji, którą dokonywane jest wykreślenie jest o tyle istotne, iż aż do czasu dodania art. 9j ust. 3 do ustawy w oparciu o nowelizację VI dobór adekwatnej formy działania budził kontrowersje. Z uwagi na wątpliwości konstrukcyjne (zwłaszcza dotyczące relacji art. 9j ust. 2 w stosunku do art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), niektóre organy wykonawcze praktykowały wykreślenie dokonywane w oparciu o czynność materialno-techniczną, z natury rzeczy nie podlegającą tokowi instancji. Praktyka ta została zakwestionowana orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. II SA/Po 130/14<sup>675</sup>, w ramach którego WSA wskazał zasadność wydawania w omawianym przypadku stosownej decyzji administracyjnej (m.in. odwołując się do braku podstaw do różnicowania sytuacji przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w stosunku do gminnej jednostki organizacyjnej, mogącej podlegać zakazowi prowadzenia działalności na bazie wydawanej w oparciu o art. 9k decyzję wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska).

Jak wskazano powyżej, niezależnie od kwestii spełniania warunków do prowadzenia omawianej działalności, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości może podlegać wykreśleniu z rejestru działalności regulowanej z tytułu dokonania określonych naruszeń ustawy lub wystąpienia określonych uwarunkowań dotyczących jego działalności uzasadniających takie wykreślenie. Pełen katalog przesłanek w ramach obu wspomnianych kategorii obejmuje następujące przypadki:

- a) przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości złożył (wraz z wnioskiem o wpis do rejestru) niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności,
- b) przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w terminie wyznaczonym przez organ wykonawczy gminy,

---

<sup>675</sup> LEX nr 1488274.



- c) organ wykonawczy gminy stwierdził rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę,
- d) wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem,
- e) stwierdzono trwałe zaprzestanie wykonywania przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości działalności gospodarczej na terenie gminy objętej wpisem,
- f) stwierdzono, że przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne lub odpady zielone do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1a-1c oraz art. 9l ust. 2;
- g) przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1 i nie świadczy usługi odbierania odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w kolejnym roku kalendarzowym nie osiągnął poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2.

Powyższe przesłanki tworzą zbiór powstały w wyniku zestawienia elementów określonych w art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (pkt a-c) oraz w art. 9j ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przesłanki kwalifikowane jako naruszenia ustawy uzasadniają wykreślenie z rejestru częściowo pokrywają się z katalogiem naruszeń zagrożonych karami pieniężnymi, nakładanymi przez organ wykonawczy gminy w efekcie realizacji zadań kontrolnych na kolejnej ze zdefiniowanych powyżej płaszczyzn.

Zagadnienie charakteru prawnego kar pieniężnych ustanowionych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostało w sposób szczegółowy przeanalizowane przez W. Radeckiego<sup>676</sup>. Jak wskazał on:

„Problematyka kar pieniężnych w szeroko pojętej dziedzinie ochrony środowiska jest zagadnieniem żywo dyskutowanym w polskiej doktrynie prawniczej od lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. Nie ulega wątpliwości, że kara pieniężna jest formą **odpowiedzialności prawnej**, przez którą rozumie się zwykle zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym

---

<sup>676</sup> W. Radecki, *Utrzymanie...*, s. 320-323.

porządku prawnym. (...) Tę odpowiedzialność można kwalifikować co najmniej trojako. Pierwszy, najdalej idący pogląd głosi, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością **karną**, aczkolwiek realizowaną przez organy administracji w formach właściwych prawu administracyjnemu. Pogląd niewątpliwie dominujący głosi, że jest to odpowiedzialność **administracyjna**, oparta przede wszystkim na założeniu, że jeżeli sankcje są egzekwowane przez organy administracji, to należy je mimo wszystko zakwalifikować do odpowiedzialności administracyjnej. Jak to zwykle bywa, pojawił się też pogląd kompromisowy, że jest to odpowiedzialność **administracyjno-karna** (a nie karno-administracyjna, co sugerowałoby dawno już porzuconą nazwę odpowiedzialności za wykroczenia) jako fragment szerszej, dającej się formalnie wyodrębnić odpowiedzialności administracyjnej, i to taki jej fragment, który posługuje się środkami w istocie represyjnymi, swą naturą bliskimi tym spotykanym w powszechnym prawie karnym. Zatem gdyby zgodzić się z dominującym poglądem, że stosowanie tych sankcji przez organy administracji przesądza, że jest to odpowiedzialność administracyjna, to w każdym razie jest ona bliska odpowiedzialności karnej. Mniej więcej od połowy pierwszej dekady XXI w. obserwujemy w prawie polskim coraz szersze sięganie do odpowiedzialności administracyjnej, zastępującej odpowiedzialność karną za wykroczenia. Zapewne najwyrazistszym przykładem tej tendencji jest ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (...), która kilkanaście wykroczeń przewidzianych w ustawie o odpadach przekształciła w delikty administracyjne. Nie jest to jedyny przykład, rozbudowane przepisy o odpowiedzialności za czyny zagrożone karami pieniężnymi pojawiły się w ustawach o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, o bateriach i akumulatorach, o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, a ostatnio właśnie w komentowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stało się powodem zgłoszenia poglądu, że zakres przewidzianych w niej kar nasuwa spostrzeżenie, iż stanowią one swoisty substytut odpowiedzialności karnej, wszakże bez zapewnienia szerszego zakresu gwarancji procesowych, a to narusza przepisy art. 42 i 45 Konstytucji RP. Pogląd ten w pełni odpowiada moim zapatrywaniom. Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., jeszcze przed wielką reformą prawa ochrony środowiska w roku 2001, oceniałem, że system kar pieniężnych za naruszanie wymagań ochrony środowiska jest sprzeczny z Konstytucją RP, gdyż nie zapewnia ukaranemu prawa do szukania sprawiedliwości przed sądem powszechnym, sąd administracyjny zaś, kontrolujący jedynie legalność decyzji, nie zapewnia prawa do sądu w sprawach z istoty swej penalnych. Wtedy jeszcze nie przypuszczałem, jak daleko ustawodawca rozszerzy zakres odpowiedzialności za delikty administracyjne w dziedzinie ochrony środowiska. Muszę jednak dodać, że jedynym organem władnym stwierdzić niekonstytucyjność tego rodzaju przepisów jest TK. Tymczasem nic nie wskazuje na to, aby TK był skłonny tak uczynić, przeciwnie, po pewnym okresie wahań ukształtowała się dość zdecydowana linia orzecznicza sprowadzająca się do przekonania, że kary administracyjne

nie mieszczą się w systemie prawa karnego i nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, wynikającymi z art. 42 Konstytucji RP, a sąd administracyjny także jest sądem zapewniającym wymiar sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP”. Na potwierdzenie przytoczonej tezy, W. Radecki odwołał się m.in. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08<sup>677</sup>, w ramach którego TK nie dopatrywał się niezgodności z Konstytucją RP m.in. ówczesnie obowiązującego art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie<sup>678</sup>, stanowiącego podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie kar pieniężnych z tytułu naruszeń wyszczególnionych w art. 63 tejże ustawy.

Katalog kar pieniężnych ustanowiony w stosunku do przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości unormowanych został w ramach art. 9x ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z jego treścią:

„1. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który:

- 1) odbiera odpady komunalne bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 – podlega karze pieniężnej w wysokości 5000 zł za pierwszy miesiąc wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru oraz 10 000 zł za każdy kolejny miesiąc wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru;
- 2) miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanymi odpadami komunalnymi lub selektywnie zebrane odpady różnych rodzajów ze sobą – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł;
- 3) nie przekazuje, z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1a-1c, odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych albo w przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2000 zł za pierwszy ujawniony przypadek;
- 4) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n – podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł;
- 5) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n – podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

---

<sup>677</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 112, poz. 936.

<sup>678</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 62, poz. 574, z późn. zm.

2. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, który nie wykonuje obowiązku określonego w art. 9g – podlega karze pieniężnej, obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu:

- 1) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami;
- 2) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania”.

Niemal identyczna regulacja ustanowiona została w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości działających w formie gminnych jednostek organizacyjnych (art. 9y), jednakże, z uwagi na fakt, iż w stosunku do tej kategorii podmiotów odbierających organem właściwym do wydawania decyzji w sprawie kar pieniężnych jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska, pozostają one poza zakresem prowadzonego wywodu.

Analizując wskazany powyżej katalog kar pieniężnych, dostrzec można pewnego rodzaju niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie „kwalifikowania” sformułowanych deliktów administracyjnych. Można przyjąć, iż ustanowione kary powinny w pierwszej kolejności pełnić funkcję prewencyjną, a więc motywować przedsiębiorców odbierających odpady komunalne do prawidłowego gospodarowania tymi odpadami. W tym kontekście za budzące wątpliwości należy uznać zwłaszcza przyjęcie pomijalnego w warunkach omawianej działalności gospodarczej zagrożenia karą pieniężną (od 500 zł do 2000 zł) z tytułu niezgodnego z prawem kierowania strumienia odpadów (tj. przekazywania go do niewłaściwych instalacji przetwarzania odpadów). Jak wskazywano w ramach niniejszej pracy, jednym z podstawowych celów noweli z dnia 1 lipca 2011 r. było utworzenie stabilnych warunków funkcjonowania dla dużych obiektów zagospodarowania odpadów, które poprzez gwarancję dostępu do strumienia odpadów miały zyskiwać możliwość realizowania istotnych zadań inwestycyjnych (pozwalających na podniesienie standardu przetwarzania odpadów). Tymczasem, ryzyko przedsiębiorcy z tytułu „pomijania” RIPOK (względnie – instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, w określonych przypadkach), jest w praktyce znikome i nie stanowi odpowiedniej motywacji do działania zgodnego z intencją ustawodawcy. W tym kontekście, porównawczo, wskazać można na poziom potencjalnego zagrożenia z tytułu kar pieniężnych ustalony dla przedsiębiorstw energetycznych. Zgodnie z art. 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne, wysokość kar pieniężnych, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1-38 omawianej ustawy (w tym np. za zatrudnienie osoby bez wymaganych ustawą kwalifikacji lub prowadzenie ewidencji księgowej niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie) wynosi do 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji – do 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej,

osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. W tym kontekście, sytuację przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości można interpretować wręcz jako swoiste uprzywilejowanie, skutkujące jednocześnie zagrożeniami dla osiągnięcia ustalonych celów ekologicznych oraz założeń obowiązującej regulacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>679</sup>.

Jedno z naruszeń wyszczególnionych w ramach katalogu kar pieniężnych nawiązuje do ostatniej ze wskazanych płaszczyzn zadań kontrolnych i nadzorczych realizowanych przez gminy względem podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Zadania te dotyczą weryfikacji prawidłowości sprawozdań przedkładanych przez te podmioty gminie w oparciu o art. 9n ust 1. W myśl wskazanego przepisu, przedmiotowe sprawozdania obejmują półroczny okres działalności podmiotu odbierającego (w miejsce pierwotnego okresu kwartalnego, obowiązującego do czasu wejścia w życie nowelizacji VI). Pomijając kwestię szczegółowego omówienia kształtu wskazanego sprawozdania (sporządzanego przez podmiot odbierający według wzoru określonego w Załączniku nr 1 do rozporządzenia 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<sup>680</sup>), należy wskazać, iż przedłożone sprawozdanie powinno zostać poddane weryfikacji co do jego kompletności oraz wiarygodności (czemu służyć może zwłaszcza kontrola prawidłowości pod względem arytmetycznym). Na potrzeby przeprowadzenia tejże weryfikacji, organ wykonawczy gminy może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości do przedłożenia dokumentów mających charakter danych źródłowych na cele sporządzenia omawianego sprawozdania, a więc dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów (o których mowa w ustawie o odpadach) oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 9p ust. 1). Ponadto, w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, organ wykonawczy może wezwać podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni.

Powyższe kompetencje kontrolne stanowią jeden z podstawowych instrumentów umożliwiających gminie monitorowanie, w jakim zakresie wypełnia ona cele środowiskowe ustanowione na podstawie art. 3b oraz art. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W tym kontekście – ponownie – wątpliwości budzi nieadekwatna, jak się wydaje, kwalifikacja naruszeń ustawy dotyczących sprawozdawczości. Trudno bowiem uzasadnić

---

<sup>679</sup> G. Setla, K. Osajda, Ł. Kuligowski, Śmieci komunalne trafiają nie tam, gdzie wymaga prawo, Rzeczpospolita, 29 kwietnia 2014 r.; G. Setla, K. Osajda, Ł. Kuligowski, Kontrola: gdzie firmy śmieciowe pozbywają się odpadów, Rzeczpospolita, 10 czerwca 2014 r.

<sup>680</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 934.

celowość nakładania kary pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł za złożenie nierzetelnego sprawozdania obejmującego półroczny okres działalności polegającej na odbieraniu odpadów od właścicieli nieruchomości (nawet uwzględniając fakt, iż w niektórych przypadkach może ona wynieść 5000 zł).

Kolejną kategorią podmiotów objętych zadaniami kontrolnymi oraz nadzorczymi gminy w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są podmioty prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Regulacja tej sfery działania gminy stanowi efekt przyjęcia nowelizacji VI, porządkującej w pewnym zakresie pozycję PSZOK w ramach omawianego systemu.

Wskazane powyżej zadania gminne są przy tym stosunkowo nierozbudowane i ograniczają się wyłącznie do weryfikacji corocznie składanych sprawozdań, a także czynności zmierzających do stwierdzenia, czy wystąpiły naruszenia upoważniające organ wykonawczy gminy do nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 9xa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi podstawę do nałożenia przedmiotowych kar w przypadku, gdy podmiot prowadzący PSZOK:

- 1) przekazuje odpady zielone do instalacji innej niż regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych albo w przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach, do instalacji innej niż przewidziana do zastępczej obsługi tego regionu (kara pieniężna w wysokości od 500 zł za każdy Mg przekazanych odpadów zielonych),
- 2) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9na (kara pieniężna w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł),
- 3) po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9na (kara pieniężna w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni).

Już podstawowa analiza porównawcza dotycząca kar pieniężnych możliwych do nałożenia na podmioty prowadzące PSZOK oraz przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wskazuje na istotną niekonsekwencję ustawodawcy, który z niejasnych przyczyn przyjął odmienne zagrożenie w przypadku obu kategorii podmiotów z tytułu kluczowego naruszenia, jakim jest przekazanie określonych rodzajów odpadów do niewłaściwej instalacji służącej ich zagospodarowaniu. Przyjęte dla podmiotów prowadzących PSZOK rozwiązanie polegające na uzależnieniu poziomu kary od – wyrażonej w tonach – ilości nieprawidłowo ukierunkowanych odpadów wydaje się bardziej racjonalne z punktu widzenia swojej funkcji (a więc zniwelowania korzyści ekonomicznej powstałej z tytułu przekazania odpadów do instalacji mniej zaawansowanej technologicznie, skutkującego niższym kosztem zagospodarowania) od niezrozumiale niskiej kary od 500 zł do

2000 zł za „pierwszy ujawniony przypadek” w przypadku podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (z natury rzeczy operujących znacznie większymi ilościami odpadów od podmiotów prowadzących PSZOK).

Największe jednak wątpliwości budzi przyjęty model zadań o charakterze kontrolnym ustawionych na rzecz gminy względem podmiotów prowadzących RIPOK oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi danego regionu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z art. 9w ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organem sprawującym kontrolę nad RIPOK jest marszałek województwa. Dostrzegając pewną niekompatybilność tego rozwiązania w stosunku do realiów funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi (w ramach których to samorządy gminne posiadają bieżące potrzeby informacyjne względem RIPOK), ustawodawca – na bazie nowelizacji VI – przyjął swoiste rozwiązanie uzupełniające, wyrażone treścią art. 9oa. Zgodnie z art. 9oa ust. 1, „prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych oraz instalację przewidzianą do zastępczej obsługi regionu jest obowiązany przekazać przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub gminie, z którymi ma zawarte umowy, informację o odpadach, przekazanych mu przez tego przedsiębiorcę lub gminę, które poddał procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazał w tym celu innemu posiadaczowi odpadów”.

Można przypuszczać, iż celem tego przepisu było stworzenie dodatkowego „kanału informacyjnego”, pozwalającego na dokonywanie swoistej „kontroli krzyżowej”, realizowanej poprzez zestawienie danych ilościowych uzyskiwanych przez gminę od podmiotów odbierających odpady komunalne z danymi pochodzącymi od instalacji przetwarzania odpadów. Mimo słusznej intencji, należy wskazać, iż cel ten nie został osiągnięty, co wynika z przyjętej konstrukcji informacji przekazywanej gminie na bazie art. 9oa ust. 1. Można bowiem przyjąć, iż obowiązek przekazywania przedmiotowej informacji wyłącznie powieli elementy omawianego powyżej „nadzoru cywilnoprawnego”, realizowanego przez gminę w oparciu o umowę na świadczenie usług zagospodarowania, skoro art. 9oa ust. 1 znajduje zastosowanie – z punktu widzenia gminy – wyłącznie w stosunku do instalacji, z którymi gmina jest związana tego rodzaju umową. Rzeczywista korzyść informacyjna łączyłaby się z rozwiązaniem polegającym na zobligowaniu podmiotów prowadzących RIPOK oraz instalacje zastępcze do przekazywania gminom wspomnianych informacji nawet wtedy, gdy bezpośrednie powiązanie umowne by nie występowało. Takie przypadki są jednocześnie szczególnie często spotykane, w realiach szczególnego rozpowszechnienia przetargów gminnych obejmujących łącznie odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w wyniku których to postępowań przetargowych częstokroć stroną umowy z gminą staje się wyłącznie podmiot odbierający odpady

komunalne, który zawiera indywidualne umowy z odpowiednimi instalacjami. Unormowanie zawarte w art. 90a ust. 1 całkowicie pomija tę specyfikę, czyniąc wspomnianą regulację w znacznym stopniu niekompletną.

### **7.2.5.3 Podsumowanie**

Powyższa analiza zadań kontrolnych i nadzorczych realizowanych przez gminę w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi skłania do wniosku, iż zadania te stanowią stosunkowo rozbudowany zbiór, złożony z niedostatecznie kompatybilnych elementów.

Jak wskazano powyżej, rola kontroli gospodarowania odpadami ma w przypadku omawianego systemu szczególnie istotne znaczenie, ponieważ od jej skuteczności w istotnym stopniu zależy prawidłowość jego funkcjonowania. W tym kontekście, *de lege ferenda* konieczne wydaje się przededefiniowanie instrumentów kontrolnych oraz nadzorczych w kierunku lepszego dostosowania ich do realiów funkcjonowania systemu, m.in. poprzez docelowe stworzenie pewniejszych „kanałów informacyjnych” w zakresie rzeczywistego przepływu odpadów oraz umożliwienie gminom skutecznego kierunkowania odpadów w przypadku stwierdzenia powtarzających się naruszeń.

### **7.2.6 Zadania analityczne**

Ostatnią z kategorii zadań realizowanych przez gminę w ramach obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są zadania analityczne.

Przystępując do jej omówienia należy poczynić zastrzeżenie, iż precyzyjne wyszczególnienie działań wchodzących w zakres przedmiotowej kategorii nastrocza pewnych trudności. Wynika to z faktu, iż zagadnienia o podłożu analitycznym są obecne również w innych kategoriach, zwłaszcza w ramach kategorii zadań organizatorskich (np. w zakresie wypracowywania odpowiedniego podłoża merytorycznego na potrzeby formułowania uchwał „systemowych”, przyjmowanych przez radę gminy). Tym niemniej, dla przejrzystości wywodu, celowe wydaje się włączyć w zakres omawianych zadań analitycznych wyłącznie tych spośród nich, które mają charakter „samoistny”, tj. nie stanowią elementu większej całości (jaką jest np. proces formułowania zasad funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, stanowiący przedmiot zadań organizatorskich). Z tego względu, przyjęto, iż do zadań tych można zaliczyć:

- a) sporządzanie rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 9q ust. 1),



- b) sporządzanie corocznych analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 1 pkt 10 i art. 9tb ust. 1).

Roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi stanowi dokument sporządzany przez organ wykonawczy gminy w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy (art. 9q ust. 2). Zawiera ono:

- 1) informację o masie poszczególnych rodzajów odebranych z terenu gminy odpadów komunalnych, w tym o odebranych odpadach ulegających biodegradacji, oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do których zostały przekazane odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości,
- 2) informację o działających na terenie gminy punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, masie odpadów w nich zebranych oraz o sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do których zostały przekazane zebrane odpady komunalne,
- 3) informację o masie pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przeznaczonych do składowania powstałych z odebranych i zebranych z terenu gminy odpadów komunalnych,
- 4) informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- 5) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne.

Rolą przedmiotowego sprawozdania jest – w głównej mierze – zestawienie oraz podsumowanie informacji na temat skali osiągnięcia wyznaczonych dla danego roku kalendarzowego poziomów zagospodarowania odpadów, wskazanych odpowiednio w art. 3b ust. 1 oraz art. 3c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dla podkreślenia związku omawianego dokumentu ze wskazanymi celami, ustawodawca wprowadził regułę, zgodnie z którą „niezłożenie sprawozdania jest równoznaczne z niewykonaniem obowiązków, o których mowa w art. 3b i art. 3c” (art. 9q ust. 4). Organami, na rzecz których powinno nastąpić przedłożenie sprawozdania są marszałek województwa oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Sprawozdanie – stanowiące w praktyce sumę informacji zawartych w omawianych powyżej sprawozdaniach uczestników rynku gospodarowania odpadami – pełni rolę oficjalnego źródła informacji na temat standardu funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, służącego m.in. określeniu, czy względem gminy powinny zostać zastosowane środki dyscyplinujące w postaci kar pieniężnych, o których mowa w art. 9z ust. 2<sup>681</sup>.

---

<sup>681</sup> W myśl powołanego przepisu, „gmina, która nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 3b lub art. 3c – podlega karze pieniężnej obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu:

1) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami;

Proces sporządzania omawianego sprawozdania stanowi niejako punkt wyjścia do realizacji drugiego ze wskazanych zadań analitycznych, tj. sporządzania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

Koncepcja ustawodawcy względem przedmiotowej analizy ulegała zmianie wraz z pojawianiem się kolejnych doświadczeń związanych z praktycznym funkcjonowaniem gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Początkowo, regulowano ją wyłącznie w oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy, stwierdzający, iż „gminy (...) dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:

- a) możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- b) potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- c) kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
- d) liczby mieszkańców,
- e) liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, w imieniu których gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6-12,
- f) ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,
- g) ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy”.

Brak wskazania terminu wykonania przedmiotowej analizy oraz warunków jej udostępniania zadecydował o jej marginalnym praktycznym znaczeniu. Szereg gmin, nie dostrzegając wartości dodanej wynikającej z opracowania tego rodzaju dokumentu, odstępowało od jego sporządzania.

Jednocześnie, stopniowo uwidoczniła się rola tworzenia – na poziomie analitycznym – swoistego powiązania pomiędzy rozwiązaniami w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym m.in. zakresem świadczonych usług, stawką za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zamierzeniami inwestycyjnymi) a celami

---

2) ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania”.

Wysokość kar pieniężnych oblicza się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 290 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, i brakującej masy odpadów komunalnych wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami lub ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

W zakresie nakładania przedmiotowych kar pieniężnych, organem właściwym jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

środowiskowymi niezbędnymi do osiągnięcia przez gminy. Powiązaniu temu służyć miało przeformułowanie roli corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, rozważane już w drugiej połowie 2013 r. w ramach prac sejmowej podkomisji stałej ds. monitorowania gospodarki odpadami, prowadzonych pod przewodnictwem posła T. Arkita<sup>682</sup>. Wypracowany wówczas model zmian prawnych, przewidujący zobligowanie gmin do tworzenia bieżących, zestandaryzowanych zestawień zarządczych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>683</sup>, nie został jednak ostatecznie włączony w zakres opracowywanej wówczas nowelizacji VI.

Ostatecznie, nowelizacją tą uzupełniono dotychczasowe unormowania w zakresie analizy jedynie o wskazanie terminu jej wykonania (30 kwietnia roku następującego względem roku kalendarzowego, którego dotyczy analiza) oraz obowiązku jej publicznego udostępnienia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy.

Należy wskazać, iż obecny format corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi dalece odbiega od roli, jaką powinien spełniać tego rodzaju dokument. Wynika to przede wszystkim z braku konsekwencji ustawodawcy w zakresie sposobu sformułowania wymagań co do jego treści. Za nieprzejrzysty należy uznać dobór zagadnień wskazany do objęcia analizą, m.in. z uwagi na fakt, iż poszczególne elementy ustawowego wyliczenia wzajemnie się pokrywają oraz nie wyczerpują całości problematyki gospodarowania odpadami na terenie gminy. W szczególności, za nieuzasadnione należy pominięcie w ramach tego wyliczenia takich kwestii, jak:

- a) prognoza kierunków wytwarzania oraz zagospodarowania odpadów komunalnych,
- b) stopień finansowego bilansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (tj. uzupełnienie analizy kosztów systemu o poziom pokrycia ich wpływami z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi),
- c) swoista „analiza wrażliwości” (ang. „*what-if*” *analysis*) dotycząca oceny ewentualnych scenariuszy rozwoju systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i ryzyk z tym związanych,
- d) wnioski z prowadzonych zadań kontrolnych służące identyfikacji obszarów wymagających szczególnej aktywności gminy (np. w zakresie wzmożenia działań informacyjno-edukacyjnych lub wdrożenia skutecznych środków dyscyplinujących).

Tak rozumiana, wieloaspektowa analiza rzeczywistego stanu funkcjonowania systemu gminnego, posiada istotny walor informacyjny na cele realizacji innych zadań w ramach

---

<sup>682</sup> <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/729711,ustawa-smieciowa-wystarczyly-2-miesiace-przepisy-do-zmiany.html>

<sup>683</sup> G. Samitowski, W. Samitowski, T. Michalczyk, Ekspertyza nt. możliwości prawnych nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie stworzenia mechanizmu określającego sposób ustalania opłaty dla mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi, materiał sporządzony na zlecenie Kancelarii Sejmu RP – Biura Analiz Sejmowych, Kraków 2013.

obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym – jak wskazano powyżej – zadań organizacyjnych, „absorbujących” niejako wyniki tego rodzaju analiz).

Jednocześnie, niedostatki regulacji prawnych w przedmiotowym zakresie nie stanowią dla niektórych gmin czynnika zniechęcającego do prowadzenia działań analitycznych przekraczających wymogi ustawowe. Przykładem w tym zakresie mogą być dokumenty corocznych analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi opracowane w standardzie wyczerpującym wskazane powyżej zagadnienia dodatkowe<sup>684</sup> lub dokumenty analityczno-strategiczne, nie wskazane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, opracowywane na cele zdiagnozowania stanu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz wyznaczania kierunków jego rozwoju w perspektywie wieloletniej<sup>685</sup>.

### **7.3 System gospodarowania odpadami komunalnymi a system zadań publicznych**

W celu skonkludowania rozważań zawartych w ramach niniejszego rozdziału, należy dokonać oceny, w jakim zakresie regulacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wpisuje się w wymagania wyznaczone względem modelowego systemu zadań publicznych.

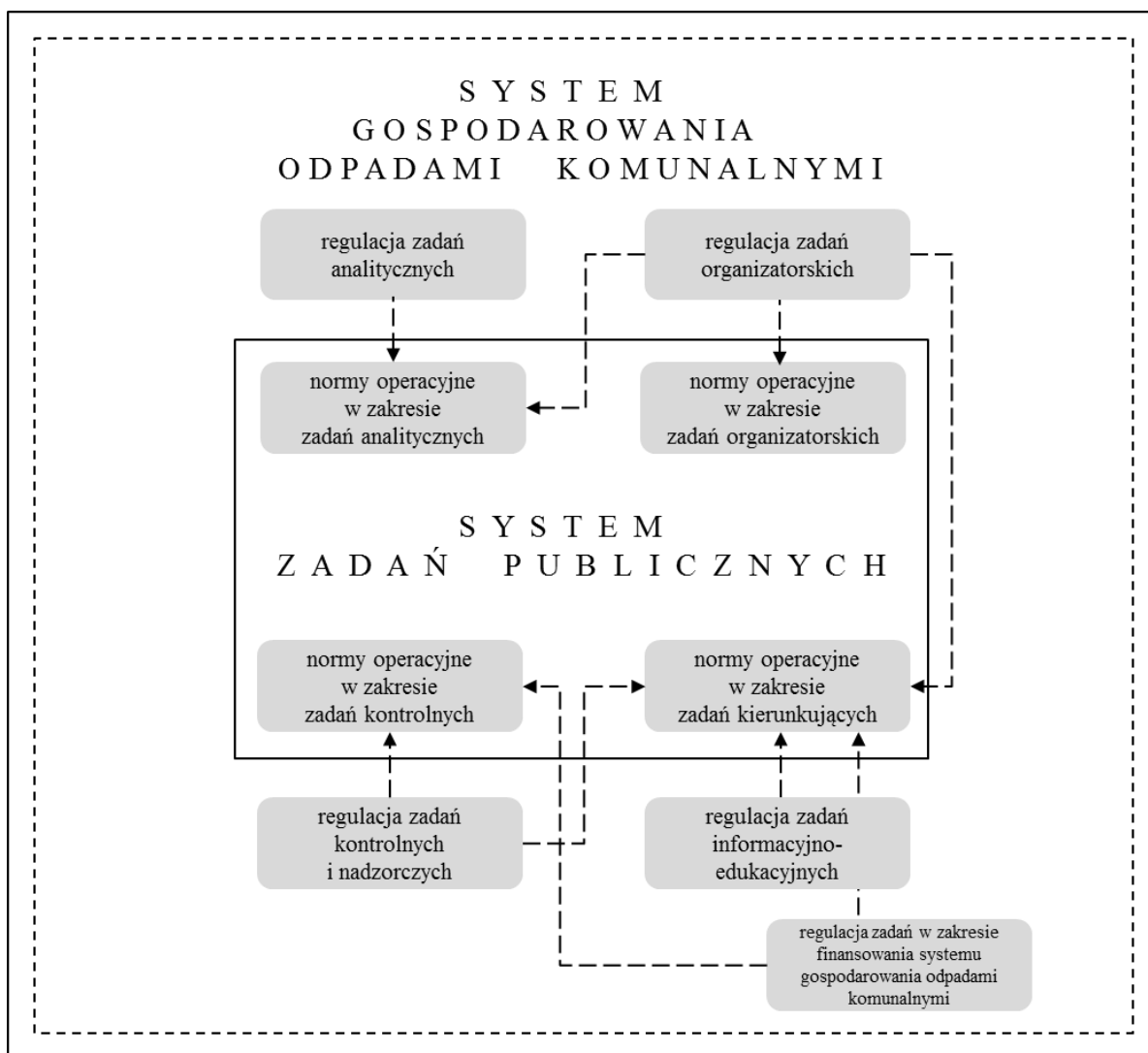
Na potrzeby dokonania tejże oceny, niezbędne jest dokonanie zestawienia zadań wyznaczonych dla obu kategorii systemów, tak aby wyznaczyć zakres występujących zbieżności. Ideowe ujęcie zestawienia przedstawia poniższy schemat.

---

<sup>684</sup> Np. „Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi dla Gminy Miasta Radomia za 2014 r.”, Polinvest Sp. z o.o. w Krakowie, Kraków 2014; dokument dostępny pod adresem: <http://bip.radom.pl/download/69/52569/AnalizastanugospodarkiiodpadamikomunalnymidlaGminyMiastaRadomiaza2014r.pdf>

<sup>685</sup> Np. przyjęty do realizacji dokument pn. „Koncepcja rozwoju systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Miasta Toruń do roku 2030” (<http://bip.torun.pl/dokumenty.php?Kod=1246775>).

**Rysunek 19 System zadań publicznych a system gospodarowania odpadami komunalnymi**



*Źródło: opracowanie własne.*

Rozważania dotyczące zakresu powiązań pomiędzy omawianymi systemami należy podjąć odnosząc się do zadań organizatorskich w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Co prawda, w ramach podrozdziału 3.3 niniejszej pracy jako pierwotne (wyjściowe) w obrębie systemu zadań publicznych wskazano zadania analityczne, tym niemniej sekwencja taka uzasadniona jest zarówno określonym poniżej charakterem zadań analitycznych w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jak i okolicznością, iż zadania organizatorskie obejmują swoim zakresem swoiste elementy analityczne.

Właśnie w tym miejscu wskazać można podstawowy rozdźwięk pomiędzy oboma analizowanymi systemami. Wspomniane powyżej aspekty analityczne zadań organizatorskich można bowiem uznać wyłącznie za surogat wyczerpującego zestawu zadań analitycznych wymaganych w przypadku formułowania zasad funkcjonowania tak wieloaspektowego

przedmiotu działalności administracyjnej, jakim jest gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy podkreślić, iż w obowiązującym ustawodawstwie nie wyznaczono metod ustalania tak podstawowych aspektów tego systemu, jak zakres usługi odbierania odpadów komunalnych lub częstotliwość ich odbioru. Wyłącznie wyrywkowo, w stosunku do stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wskazane zostały ustawowe przesłanki, które rada gminy winna uwzględnić podejmując uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek (art. 6k ust. 2). Brak natomiast wymogów w zakresie tworzenia dokumentów planistycznych formułujących sposób funkcjonowania systemu w obliczu uwarunkowań zastanych oraz prognozowanych. Jest to tym bardziej nieuzasadnione, iż przed uchwaleniem nowelizacji z dnia 1 lipca 2011 r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obligowała samorządy gminne do ustanawiania gminnych planów gospodarki odpadami, mimo ówczesnego braku zasadniczego wpływu gminy na kształt funkcjonowania tej dziedziny życia społecznego.

Można zatem wskazać, iż zadania organizatorskie realizowane w obrębie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi mogą być – uwzględniając wprost uwarunkowania ustawowe – realizowane niejako *in abstracto*, bez uprzedniego sformułowania zasad funkcjonowania systemu odpowiednimi dokumentami planistycznymi, a uchwały ustanawiające te zasady powinny zostać wykreowane w zasadzie *ex nihilo*. W tym miejscu należy podkreślić istotny wysiłek służb administracyjnych samorządów gminnych w latach 2011-2013, nakierowany na uzupełnienie tej luki prawnej odpowiednimi działaniami faktycznymi, zmierzającymi do jak najlepszego przygotowania analitycznego na potrzeby wdrożenia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, również w realiach braku celowego źródła finansowania tychże działań (pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obejmującej m.in. środki na realizację zadań obsługi administracyjnej systemu, został wszczęty w dacie uruchomienia systemów gminnych, a więc następczo w stosunku do zrealizowanych działań przygotowawczych).

Pozostały zakres zadań organizatorskich w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, odnoszący się do kształtowania struktury podmiotowej (w tym administracyjnej) w obrębie systemu, należy uznać za stopniowo ewoluujący w kierunku zgodnym z logiką systemu zadań publicznych (m.in. z uwagi poszerzającą się swobodę organizatorską samorządów gminnych w zakresie sposobu zapewniania usług „systemowych”). Należy przy tym wskazać, iż jego istotna zmienność w czasie i brak stabilności (czego przykładem może być brak konsekwencji ustawodawcy w zakresie kierunku regulowania tzw. zamówień *in-house* w odniesieniu do usługi odbierania odpadów komunalnych) może przyczyniać się do swoistego chaosu organizacyjnego, skutkującego wdrażaniem epizodycznych, nieefektywnych z punktu widzenia systemu rozwiązań na szczeblu gminnym. W związku z powyższym, konieczna wydaje się pogłębiona refleksja

w przypadku ewentualności dalszego rekonstruowania wskazanej kategorii zadań, uwzględniająca potrzebę ustanawiania każdorazowego odpowiednio długiego okresu przygotowawczego dla samorządów gminnych na potrzeby dostosowania się do ewentualnych zmian.

Przechodząc do kręgu zadań w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, należy przyjąć, iż są one możliwe do przyporządkowania zarówno do kategorii zadań kierunkujących, jak i kontrolnych, według nomenklatury wyznaczonej dla systemu zadań publicznych. Wynika to z faktu, iż stanowią one konglomerat działań obejmujących zarówno czynności dotyczące badania prawidłowości działania podmiotów zewnętrznych w stosunku do administracji (np. kontrola podatkowa, badanie kompletności i wiarygodności składanych deklaracji), jak i czynności nakierowane na podjęcie przez te podmioty działań uzasadnionych z punktu widzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. zapewniających mu odpowiednie finansowanie (np. decyzja w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Jak wskazano w ramach podrozdziału 7.2.3.3, obecny kształt regulacji dotyczącej zadań w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy uznać za w istotnym stopniu udoskonalony w stosunku do jego pierwotnej wersji. Nie zmienia to faktu, iż nadal nierozwiązane wydają się kwestie dotyczące się zagadnień szczegółowych, w tym kwestia charakteru prawnego zawiadomień o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kontekście sposobu kształtowania zobowiązania z tytułu opłaty na gruncie ustawy – Ordynacja podatkowa, jak i wymaganego zakresu postępowania dowodowego na potrzeby wydawania decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tym niemniej, obszar ten wskazać należy jako stosunkowo ściśle powiązany z ideą modelowego systemu zadań publicznych.

Obszarem nie generującym istotniejszych wątpliwości w powyższym względzie jest kategoria zadań informacyjno-edukacyjnych. Przyporządkowanie ich do kręgu zadań kierunkujących uzasadnić można ich celem, tj. ukierunkowaniem na wywołanie konkretnych zachowań społecznych, zgodnych z logiką funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (m.in. w odniesieniu do wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych). Można przyjąć, iż zbieżność z logiką systemu zadań publicznych zapewniona została w tym przypadku poprzez swobodę realizacji tychże działań (rozumianą jako dopuszczalność doboru odpowiednich metod i środków uwzględniających charakterystykę danej gminy) oraz ustanowienie celowego źródła ich finansowania (art. 6r ust. 2 pkt 4), co przyczynia się do możliwości wdrożenia efektywnych działań, wpisujących się w stwierdzone potrzeby danego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Głębszej refleksji wymaga natomiast kategoria zadań kontrolnych i nadzorczych. Charakter ich regulacji pozwala na zakwalifikowanie ich do dwu kategorii zadań w ramach systemu

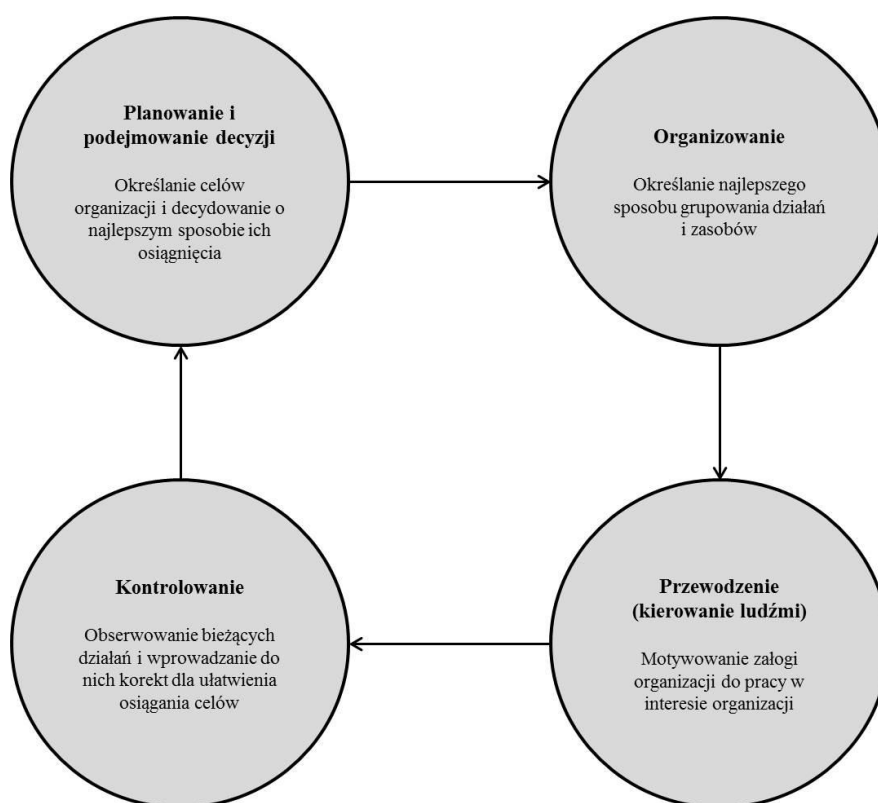
zadań publicznych, tj. w krąg zadań kontrolnych oraz kierunkujących. Tyczą się one bowiem zarówno badania stanu funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na jego poszczególnych płaszczyznach, jak i wpływania na kierunek działań zaangażowanych weń podmiotów. Nie zmienia to faktu, iż kwalifikacja w ramy wskazanych kategorii systemu zadań publicznych jest w tym przypadku usprawiedliwiona raczej zbieżnością terminologiczną, niż funkcjonalną. Jak wykazano w ramach podrozdziału 7.2.5, zadania kontrolne i nadzorcze uregulowane zostały w stosunkowo niekonsekwentny sposób, co skutkuje zarówno pewnymi wątpliwościami interpretacyjnymi co do sposobu ich realizacji, jak i może budzić uzasadnione wątpliwości co do ich skuteczności na cele odpowiedniego kształtowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jako przykład wskazać można dyskusyjną politykę w zakresie formułowania odpowiedzialności z tytułu kar pieniężnych ustanowionych w ramach Rozdziału 9d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W przypadku omawianej kategorii zadań, w najwyższym bodaj stopniu wysuwać można wątpliwości, na ile ustawodawca zadbał o uzyskanie – postulowanego w ramach podrozdziału 3.3.2.6 – stanu kompletności oraz logicznego powiązania elementów instrumentarium oddziaływania administracyjnego.

Niedostatki konstrukcyjne tyczą się również ostatniej z kategorii zadań, jaką stanowią zadania analityczne. Jak wskazano powyżej, w ich przypadku pominięta została w zasadzie problematyka budowania bazy merytorycznej na cele kształtowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wyznaczony ustawowo zakres zadań analitycznych sprowadza się bowiem w zasadzie do obligowania administracji gminnej do swoistego podsumowywania okresów przeszłych w zakresie funkcjonowania systemu (coroczna analiza stanu gospodarki odpadami oraz roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi), bez dawania impulsu do wnikania w głąb ewentualnie identyfikowanych problemów oraz wyznaczania wariantów efektywnych rozwiązań systemowych. Jak wskazano, nie zniechęca to gmin do realizacji pożądaných analiz z inicjatywy własnej, jednakże można przyjąć, iż nie tłumaczy to niedostatków regulacji, która powinna uwzględniać tak istotny aspekt funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Kwestią odrębną od dokonanego powyżej zestawienia zadań w obrębie obu omawianych systemów jest zagadnienie stopnia powiązania i współzależności pomiędzy sobą poszczególnych kategorii zadań w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jak podkreślano na potrzeby scharakteryzowania funkcji zarządzania, omawianych w ramach podrozdziału 3.3.2.1 niniejszej pracy, ich prawidłowe zaaplikowanie powinno służyć wytworzeniu swoistego „ciągu logicznego”, skutkującego przepływem efektów i konsekwencji realizacji jednej funkcji w drugą. Koncepcję tę obrazuje ponownie przytoczony schemat korelacji pomiędzy tymi funkcjami, postulowany przez R.W. Griffina.



**Rysunek 20 Funkcje zarządzania**



*Źródło: R.W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2013.*

Wychodząc od zadań analitycznych w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, stanowiących odpowiednik wskazanej powyżej funkcji planowania i podejmowania decyzji, należy przyjąć, co podkreślano powyżej, iż zostały one skonstruowane w sposób nie odpowiadający ich pożądanej charakterystyce i z tego względu nie mogą być przyjmowane jako „punkt wyjścia” na cele realizacji kolejnych zadań w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W celu zobrazowania niedostatków tychże zadań, należy wskazać, iż na etapie budowy gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi istotną wątpliwość powodował sposób pozyskiwania danych na potrzeby realizacji działań przygotowawczych, w tym tak podstawowych, jak dane o lokalizacji punktów odbioru odpadów, zakresie realizacji usług w ramach uprzedniego systemu gospodarowania odpadami oraz charakterystyce kosztów usług realizowanych przez przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku. Jednoznaczne ustanowienie przez prawodawcę obowiązku gminy w zakresie budowy odpowiedniej bazy merytorycznej w tym zakresie skutkowałoby prawdopodobnie przydaniem jej odpowiedniego instrumentarium administracyjnego umożliwiającego efektywne pozyskanie tychże danych. Jako jaskrawy przykład wskazać można występujące w praktyce wątpliwości wybranych samorządów gminnych co do dopuszczalności stosowania danych gromadzonych w ewidencji podatkowej nieruchomości na cele badania charakterystyki przyszłych podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Brak odpowiednich regulacji

skutkujących dopuszczalnością nieutrudnionego gromadzenia przykładowo tego typu danych (bez konieczności analizowania skutków takich działań m.in. na gruncie regulacji w zakresie odpowiedzialności z tytułu naruszenia tajemnicy skarbowej) stanowił istotne utrudnienie na etapie formułowania zasad funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, przyczyniając się do obniżania efektywności działań przygotowawczych w tym zakresie.

Pozbawionym wskazanego powyżej odpowiedniego fundamentu merytorycznego (bazującego na wiarygodnych, odpowiednio zweryfikowanych informacjach), ustanowionym dla potrzeb systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zadaniom organizatorskim nie stworzono przez to odpowiednich warunków do pożądanego modelu ich realizacji, jakim jest wdrażanie uprzednio wypracowanych, efektywnych rozwiązań systemowych drogą tworzenia odpowiednich ram organizacyjnych. Tym niemniej, zaakcentować należy istotny na obecnym etapie zakres elastyczności dopuszczalnych rozwiązań organizacyjnych, poszerzony zarówno kolejnymi nowelizacjami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i rozwojem orzecznictwa sądowoadministracyjnego w tym zakresie.

Struktury organizacyjne wytworzone na bazie realizowanych zadań organizatorskich stanowią bazę do podejmowania kolejnych kategorii zadań, jakimi są zadania w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zadania informacyjno-edukacyjne oraz zadania kontrole i nadzorcze. W przedmiotowym zakresie „przepływ efektów” zadań organizatorskich względem kierunkujących (odpowiadających funkcji przewodzenia w ramach katalogu funkcji zarządzania) nie budzi wątpliwości prawnych ani funkcjonalnych.

Trudno również kwestionować współzależność odpowiedników zadań kierunkujących oraz kontrolnych w obrębie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Co prawda, w ich przypadku trudno mówić o każdorazowo występującej sekwencyjności działań, ponieważ charakterystyka omawianego systemu skłania do ich równoległego wykonywania, jednakże sekwencyjność ta również występuje (co do zasady – realizacja kontroli planowych oraz równoległa w stosunku do nich realizacja zadań informacyjno-edukacyjnych, przy czym – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości na etapie kontroli – podstawa do realizacji określonych zadań kierunkujących).

Bazując na przedstawionym powyżej schemacie funkcji zarządzania, należy w ostatnim kroku zadać pytanie o relację realizowanych zadań kontrolnych i nadzorczych względem zadań analitycznych. W ujęciu modelowym, zadania kontrolne w ramach systemu zadań publicznych powinny stanowić bazę dla analiz na cele formułowania wariantów rozwiązań służących eliminacji identyfikowanych niedostatków sposobu funkcjonowania danej dziedziny działalności administracyjnej. W przypadku systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, aspekt ten wydaje się być pozostawiony wyłącznie inicjatywie własnej

samorządu – został bowiem w zasadzie pominięty w ramach regulacji ustawowej. Nie sposób bowiem zidentyfikować logicznego powiązania pomiędzy wynikami prowadzonych działań kontrolnych a standardem realizacji działań analitycznych. Przykładowo, w ramach corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi nie przewidziano obowiązku odnoszenia się do zidentyfikowanych problemów w obrębie systemu. W zasadzie w całości regulacji administracyjnoprawnej dotyczącej się gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę pominięto stosowany w dziedzinie zarządzania instrument analizy ryzyk. Wydaje się to być istotnym niedostatkim uwarunkowań formalnych w zakresie omawianego systemu, oddalającym go od wymogów modelowego systemu zadań publicznych.

Podsumowując powyższe rozważania, w obecnym stanie prawnym zaproponowany w ramach niniejszej pracy **sposób postrzegania optymalnego modelu uregulowania dziedziny funkcjonowania administracji publicznej**, jakim jest postulowany model **systemu zadań publicznych**, znajduje pewne punkty wspólne z regulacją systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, lecz związek ten jest niedostateczny i – co wymuszać będą, jak można domniemywać, „oddolne” potrzeby samorządów gminnych – dla efektywności funkcjonowania omawianej dziedziny życia społecznego konieczne będzie stopniowe dostosowywanie regulacji prawnej w tym obszarze do wskazanych w ramach niniejszej pracy standardów, umożliwiających administracji publicznej skuteczne wykonywanie postawionych przed nią zadań, przy wykorzystaniu odpowiedniego instrumentarium administracyjnego.

## 8. Podsumowanie

Punktem wyjścia dla rozważań przeprowadzonych w ramach niniejszej pracy było scharakteryzowanie fundamentalnej dla prawa administracyjnego instytucji, jaką jest **interes publiczny**. Rozumienie przedmiotowego interesu jako „**uświadomionej potrzeby społecznej** – stanowiącej (na płaszczyźnie konstrukcyjnej) określoną kategorię oczekiwań „nosicieli” interesu publicznego – pozwoliło na uczynienie zeń podwaliny dla określenia sposobu interpretacji dalszych analizowanych instytucji prawnych, tj. **celu publicznego** oraz **zadania publicznego**. Wypracowana w ten sposób proponowana **triada pojęciowa „interes publiczny – cel publiczny – zadanie publiczne”** zasadza się na założeniu, iż stanowiący określoną potrzebę społeczną interes publiczny daje podstawy dla formułowania celów publicznych (tj., za W. Jakimowiczem, określania „pożądanego wyniku działania w postaci zrealizowania interesu publicznego o sprecyzowanym kształcie”), dla osiągnięcia tych zaś, jak stwierdzono, konieczne jest ustanowienie stosownych zadań publicznych, będących, w ujęciu M. Górskiego, zachowaniami aparatu administracji koniecznymi do urzeczywistnienia określonego celu państwa, przy pomocy wyznaczonych środków i form działania.

Jak podkreślono w ramach niniejszej pracy, w procesie formułowania celów oraz zadań publicznych konieczne jest zachowanie stosownej precyzji, tak aby zapobiec występowaniu konfuzji pomiędzy obiema kategoriami w ramach regulacji administracyjnej (jako negatywny przykład w tym zakresie należy wskazać katalog „zadań własnych” gminy ustanowiony art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w ramach którego ustawodawca w sposób niekonsekwentny ulokował normy dotyczące się zarówno – jak należy przyjąć – zadań, jak i celów publicznych). W tym względzie warto ponownie przytoczyć pogląd W. Jakimowicza, który wskazał, iż „w sytuacjach, w których ustawodawca chce ukierunkować działania administracji na osiągnięcie konkretnego celu rozumianego jako pożądaný wynik działania w postaci zrealizowania interesu publicznego, to powinien on *expressis verbis* określić ten cel w ustawie, nazywając go właśnie w tekście ustawy celem publicznym”. Taki sposób formułowania celów publicznych przez ustawodawcę powinien zapobiegać zjawisku określanemu przeze mnie jako „osierocanie” zadań publicznych, tj. formułowaniu zadań nie przypisanych bezpośrednio do danego celu i tym samym będącym niejako poza wystarczającą kontrolą z punktu widzenia zgodności sposobu ich realizacji z celem publicznym.

Identyfikując swoisty rozdźwięk pomiędzy obecnymi realiami funkcjonowania administracji publicznej (wynikającymi z „wszechobecności” działania administracji, także w sferach pierwotnie zarezerwowanych dla aktywności inicjatyw oddolnych) a historycznie umocowanym katalogiem norm prawa administracyjnego, w ramach niniejszej pracy zaproponowano swoistą klasyfikację „pomocniczą”, służącą strukturyzacji norm poświęconych regulowaniu sfer działania administracji, w których mierzy się ona z potrzebą osiągnięcia skonkretyzowanych celów (co jest charakterystyczne zwłaszcza dla usług użyteczności publicznej). Klasyfikacja ta (skorelowana z kategoriami norm zadaniowej oraz kompetencyjnej) obejmuje **trójpodział norm**, znajdujących swe źródło w odkodowanym przez prawodawcę interesie publicznym. Trójpodział ten obejmuje:

- a) **normę strategiczną** (rozumianą jako wyznaczająca pożądaný stan docelowy, polegający na realizacji zidentyfikowanego interesu publicznego)
- b) **normę taktyczną** (stanowiącą efekt analiz zakresu, w jakim możliwa jest realizacja normy strategicznej, z uwzględnieniem wszelkich zidentyfikowanych uwarunkowań w tym zakresie, w tym m.in. finansowych, organizacyjnych i społecznych),
- c) **normę operacyjną** (służącą wyznaczaniu zadań publicznych umożliwiających realizacji obowiązku wynikającego z normy taktycznej).

Dalsze rozważania, służące sformułowaniu autorskiej koncepcji systemowego ujęcia norm operacyjnych, przeprowadzone zostały w oparciu o dorobek myśli administracyjnej (w tym nauki administracji oraz polityki administracyjnej), jak i nauki zarządzania. Przy uwzględnieniu umocowanych w teorii zarządzania organizacjami poglądów dotyczących funkcji zarządzania (wywodzonych od pionierskich w tym zakresie rozważań myślicieli

XIX-wiecznych), zaproponowano przyjęcie koncepcji **systemu zadań publicznych**, rozumianej jako **metodologia budowy kompletnego i logicznie powiązanego konglomeratu zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną w określonej dziedzinie, składającego się co najmniej z zadań analitycznych, organizatorskich, kierunkujących oraz kontrolnych**. Sformułowano przy tym postulat, aby w procesie tworzenia regulacji administracyjnoprawnej dotyczących się realizacji – z natury skomplikowanych – usług publicznych uwzględniano wytyczne płynące z jak najszerszego rozpoznania praktycznych implikacji wdrożenia formułowanych przepisów. Zaproponowany w tym względzie **test wykonalności aktu prawnego** (tj. mechanizm analizy faktycznej możliwości wdrożenia tworzonej regulacji, polegający na – dokonywanym w ramach procesu legislacyjnego – „symulowanym wdrożeniu” pozwalającym zidentyfikować luki regulacyjne lub niespójność przepisów) stanowiłby rozwiązanie umożliwiające zminimalizowanie potrzeb w zakresie dostosowywania uchwalonych przepisów do realiów praktyki administracyjnej.

W celu przyłożenia wskazanego powyżej wzorca regulacyjnego do stosowanych przez krajowego ustawodawcę rozwiązań prawodawczych w obszarze usług publicznych, dokonano analizy kształtu regulacji prawnej w zakresie zadań publicznych realizowanych przez samorząd gminny w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dobór przedmiotowej tematyki „referencyjnej” umotywowany został wieloaspektowością przedmiotowej dziedziny oraz jej aktualnością w obliczu trwającego obecnie procesu dostosowywania rozwiązań gminnych do wymagań wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W celu stworzenia odpowiedniej płaszczyzny dla dalszych rozważań w tym względzie, analizie poddano instytucję **samorządu terytorialnego**, odwołując się w tej materii do wniosków wynikających z myśli socjologicznej i ekonomicznej. Pozwoliło to na docelowe sformułowanie definicji przedmiotowej instytucji, określającej samorząd terytorialny jako prawnie wyodrębnioną wspólnotę lokalną, o obligatoryjnej przynależności jej członków, reprezentowanej przez struktury organizacyjne uprawnione do wykorzystywania instrumentów administracyjnoprawnych na potrzeby realizacji zadań, których charakter przemawia za tym, iż:

- ich realizacja za pośrednictwem struktur nieformalnych cechowałaby się niską skutecznością,
- ich alokacja na szczeblu centralnym byłaby nieefektywna (organizacyjnie, kosztowo, z uwagi na konieczność bieżącego analizowania potrzeb lokalnych).

Dalsze rozważania, poświęcone ewolucji unormowań prawnych (europejskich oraz krajowych) dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, umożliwiły zobrazowanie uwarunkowań wpływających na obecne ukształtowanie systemu gospodarowania odpadami

komunalnymi. Przeprowadzona analiza zadań publicznych realizowanych przez gminę w obrębie tego systemu pozwoliła na sformułowanie wniosku o istotnej niespójności uregulowań przyjętych w jego zakresie względem rozwiązań wskazanych jako modelowe w odniesieniu do budowy systemu zadań publicznych.

\* \* \*

Obserwacje, których dokonanie stanowiło inspirację dla doboru problematyki stanowiącej przedmiot niniejszej pracy, skłaniają do pogłębionej refleksji nad zagadnieniem tworzenia prawa administracyjnego w warunkach „wszechobecności” tego prawa na gruncie istniejących stosunków społecznych. Wszegobecność ta skutkuje potrzebą ciągłego „nadażania” przez prawodawcę nad zmiennymi uwarunkowaniami oraz kształtującymi się nowymi realiami. O ile w przypadku innych gałęzi prawa, zmienność ta również może niekiedy stanowić wyzwanie i skutkować potrzebą adekwatnego odniesienia się do niej na gruncie regulacji prawnych, jednakże zarówno w przypadku prawa cywilnego, jak i karnego, fundamenty sposobu kształtowania norm prawnych pozostają w dużej mierze niezmiennie, co, przy uwzględnieniu zasad konstytucyjnych, pozwala oczekiwać odpowiedniego standardu legislacji. W tym kontekście, za niepokojącą uznać należy ciągłą aktualność spostrzeżeń J. Łętowskiego względem nauki prawa administracyjnego, który zarzucał jej „brak dostatecznie wykształconego samodzielnego instrumentarium teoretycznego (...), systemu podstaw teoretycznych zasad i konstrukcji ujętych w formę przepisów i rządzących całokształtem systemu prawa materialnego danej dziedziny prawa” oraz „niedostatek związków z innymi naukami społecznymi (m.in. nauką administracji, teorii organizacji)”, powodujący „szkodliwy «prawniczy dogmatyzm»”<sup>686</sup>. Przytoczone zarzuty obrazują szereg swoistych „brakujących ogniw”, których uzupełnieniu, jak można domniemywać, powinny służyć wysiłki doktryny nauki prawa administracyjnego.

Wydaje się, iż nadal niedostatecznie dostrzeżony pozostaje przytoczony powyżej postulat „zwalczania” stwierdzonego „niedostatku związków z innymi naukami społecznymi”. Odwołujące się w pewnym stopniu do tego zagadnienia nurty „progresywne”, jak np. New Public Management, ukierunkowane zostały w głównej mierze do samej administracji (stanowiąc inspirację dla przyjmowania przez nią rozwiązań – zwłaszcza organizacyjnych – właściwych organizacjom prywatnym), nie przełożyły się natomiast na problematykę konstruowania prawa administracyjnego. Uzupełnieniu istniejącej na tym polu luki służyć

---

<sup>686</sup> J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 98 i n.; podają za: P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2001, nr 1, s. 16.

powinny rozważania uwzględniające osiągnięcia pokrewnych nauk społecznych, użytecznych dla **lepszego rozpoznania procesów**, do których – niekiedy niejako bezwiednie – nawiązuje prawodawca administracyjny. Można przyjąć, iż nadal niewystarczająco zauważana jest w tym kontekście nauka zarządzania, której prawidła są coraz bardziej doceniane przez samą administrację, oddolnie poszukującą maksymalizacji efektywności realizowanych zadań. Program rozwoju powiązań pomiędzy wskazanymi naukami powinien być w moim odczuciu postrzegany jako jedno z istotniejszych aktualnych wyzwań stojących przed nauką polskiego prawa administracyjnego. Jego elementem może być, w moim przekonaniu, uwzględnianie w teorii stanowienia prawa – odpowiednio umotywowanych w naukach pokrewnych – ustrukturyzowanych schematów formułowania regulacji administracyjnej. W tym kontekście, za inspirację dla dalszych rozważań w tym względzie służyć może przykład tego rodzaju schematu, jakim jest scharakteryzowany w ramach niniejszej pracy system zadań publicznych.

## WYKAZ LITERATURY

- T. Aziewicz (red.), Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce, Gdańsk-Lublin 1994
- S. Babiarczyk, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2015
- R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014
- C. Banasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2002
- K. Bandarzewski, Samorząd gospodarczy w prawie polskim, Kraków 2014
- A. Barczak, Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza, Szczecin 2013
- A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, Warszawa 2006
- T. Bąkowski, Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007
- J. Bieda, G. Gruszczyńska-Malec, Zarządzanie. Podstawy teoretyczne, Katowice 2005
- W. Biegański, Neo-teleologia, Warszawa 1910
- A. Bielska-Brodziak (red.) J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz, Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz, Warszawa 2011
- S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994
- T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928
- M. Bitner, M. Kulesza, Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2009 nr 6
- A. Błaś, Wewnętrzne działanie organizacyjne administracji państwowej – problem regulacji prawnej, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 648, Prawo CXII, Wrocław 1985
- J. Boć, Kontrola prawna administracji (w:) J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2007
- J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2007
- R. Bryła, Sprzeczności i polityka, Warszawa 1988
- M. Brzostowicz, M. Przybył, J. Wrześniewski (red.), Wioski i parafie w średniowieczu, Poznań – Łądy 2013



- Z. Bukowski, Prawo gospodarki odpadami, Poznań 2014
- Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2011
- K. Chałubińska-Jentkiewicz, Media audiowizualne: Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji, Warszawa 2011
- P. Chmielnicki (red.), K. Bandarzewski, B. Dziadkiewicz, Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007
- P. Chmielnicki (red.), K. Bandarzewski, R. Budzisz, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P.W. Kryczko, M.I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, K. Wlazlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013
- A. Chrisidu-Budnik (red.), J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Nauka organizacji i zarządzania, Wrocław 2005
- Z. Cieślak (red.), J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, Nauka administracji, Warszawa 2012
- J.S. Coleman, Foundations of Social Theory, Cambridge (Massachusetts) 1990
- Z. Czarnik, Głosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, Samorząd Terytorialny 2006, nr 5
- P. Czepiel, Gospodarowanie odpadami komunalnymi w obliczu zmian wprowadzonych ustawą z 1 lipca 2011 r., Samorząd Terytorialny 2013, nr 5
- W. Dawidowicz, Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej, Warszawa 1972
- W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970
- T. Dębowska-Romanowska, Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego, Warszawa 1995
- Z. Dziembowski, Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, Kontrola Państwowa 1993, nr 1
- A. Doliwa, Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012
- A. Doliwa, S. Prutis (red.), D. Kijowski, P. J. Suwaj, Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne. Tom III, Warszawa 2012
- B. Dolnicki, Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce, Katowice 1994
- B. Dolnicki (red.), M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010

B. Dolnicki (red.), M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbiica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2016

R. Dowgier, Decyzja określająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – aspekty proceduralne, Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych 2014, nr 1

P.F. Drucker, Praktyka zarządzania, Warszawa 2009

E. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 1, Warszawa 2003

E. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 3, Warszawa 2003

A.S. Duda, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2008

G. Dudar, Glosa do wyroku WSA z dnia 26 lutego 2014 r., I SA/Bk 630/13, Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych 2014, nr 5

Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2004

L. Duguit, Traité de Droit constitutionnel, Paryż 1927, G. Jèze, Les principes généraux du droit administrative, Paryż 1914

R. Dworkin, Biorąc prawa poważnie, Warszawa 1998

B. Dziadkiewicz, Zasady gospodarki odpadami komunalnymi. Poradnik ze wzorami dokumentów, Warszawa 2011

S. Ehrlich, Dynamika norm, Warszawa 1988

L. Etel, Komentarz do art. 47 ustawy – Ordynacja podatkowa (w:) C. Kosikowski, L. Etel (red.), R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2011

H. Fayol, Administration industrielle et générale, Paryż 1916

E. Firlet (red.), W. Komorowski, J.M. Małecki, M. Rokosz, Rynek krakowski odkryty na nowo, Kraków 2014

L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2005

F. Giedroyc, Warunki higieniczne Warszawy w XVIII wieku. Ulice i domy, Warszawa 1912

T. Gizbert-Studnicki, Wykładnia celowościowa, SP 1985, z. 3-4

B. Gliński, Zarządzanie w gospodarce socjalistycznej, Warszawa 1985

W. Gonet, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów, Warszawa 2010

- A. Goździńska, System gospodarowania odpadami komunalnymi, Samorząd Terytorialny 2009, nr 3
- W. Góralczyk jr, Kierownictwo w prawie administracyjnym, Warszawa 2016
- M. Górski, Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”, Acta Universitatis Lodzianensis 1992, Folia Iuridica, nr 52
- M. Górski, Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy, Przegląd Komunalny 2011, nr 10
- M. Górski, Prawo ochrony środowiska (w:) M. Stahl (red.), Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady, Warszawa 2002
- M. Górski, M. Pchałek, M. Bar, W. Radecki, J. Jerzmański, J. Jendrośka, S. Urban, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011
- M. Górski, Samorząd terytorialny a ochrona środowiska, Państwo i Prawo 1993, nr 6
- M. Górski, Zadania gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości oraz postępowania z odpadami komunalnymi w świetle nowych rozwiązań prawnych (w:) S. Dolata (red.), Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy, t. I, Opole 1998
- R.W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2004
- H. Groszyk, A. Korybski, O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej) (w:) Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy, red. A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006
- K. Gruszecki, Komentarz do ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
- K. Gruszecki, Kontrola działalności w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, Samorząd Terytorialny 2014, nr 6
- L. Habuda, A. Habuda, Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej (w:) L. Habuda (red.), Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej, Wrocław 2000
- R. von Ihering, Law as a Means to an End, Boston 1913
- J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012
- J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011
- W. Jakimowicz, Wykładowia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006
- M. Janik, Biurokracja a nowe formy działania administracji, (w:) A. Matan, G. Łaszczycza, Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej, Warszawa 2008
- Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1999

- L. Jastrzębski, Prawo ochrony środowiska, Warszawa 1990
- J. Jerzmański, Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady, Przegląd Komunalny 2011, nr 9
- J. Jerzmański (red.), M. Bar, M. Bojarski, M. Duczmal, M. Górski, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Komentarz, Wrocław 2002
- M. Jofra Sora, Incineration overcapacity and waste shipping in Europe: the end of the proximity principle?, 2013
- G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010
- S. Kalus (red.), G. Bieniek, M. Gdesz, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2012
- I. Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, Taut aber nicht für die Praxis (w:) N. Hoerster (red.), Kisische Texte der Staatphilosophie, Nördlingen 1997
- I. Kant, Metafizyczne podstawy nauki prawa, Kęty 2006
- Ł. Karczyński, Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi a spółdzielnie mieszkaniowe, Finanse Komunalne 2014, nr 9
- S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1947
- D. Kijowski (red.), A. Mikuć, A. Suławko-Karetko, Jakość prawa administracyjnego. Tom I, Warszawa 2012
- D. Kijowski, P. J. Suwaj (red.), Inflacja prawa administracyjnego. Tom II, Warszawa 2012
- J. Klatka, M. Kuźniak, Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin, Warszawa 2012
- K. Kłosowska, Ewolucja czynności faktycznych administracji, (w:) A. Matan, G. Łaszczyca, Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej, Warszawa 2008
- H. Koontz, C. O'Donnell, Zasady zarządzania, Warszawa 1969
- C. Kosikowski, L. Etel (red.), J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2013
- T. Kotabiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław
- L. Koziński, Psychologia procesów przeddecyzyjnych, Warszawa 1969
- A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Zarządzanie. Teoria i praktyka, Warszawa 2002
- H. Kmiecik, Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej, Warszawa 2013
- E. Knosala, Zarys teorii decyzji w nauce administracji, Warszawa 2011

- A.C. Knudsen, M. Rasmussen, *The Road to a United Europe: Interpretations of the Process of European Integration*, Bruksela 2009
- M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016
- J. Kwaśniewski (red.), J. Kubin, *Socjotechnika. Kontrowersje, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2000
- K. Krzakiewicz, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Poznań 1994
- M. Kubicz, *Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rewolucja tak – byle z głową*, *Przegląd Komunalny* 2011, nr 2
- M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, *Samorząd Terytorialny* 2012, nr 7-8
- M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013
- M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, *Samorząd Terytorialny* 1995, nr 5
- D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013
- E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994
- J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003
- J. Legowicz, *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1983
- J. Lemańska, *Zarządzanie gospodarką odpadami jako wyzwanie cywilizacyjne administracji w XXI w.* (w:), P.J. Suwaj (red.), J. Zimmermann (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013
- Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001
- Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994
- S. Lewandowski, *Kontrowersje wokół preambuł*, *Studia Iuridica* 1996, t. 31
- T. Lewandowski, *Głosa do wyroku WSA z dnia 6 listopada 2013 r., I SA/Bk 127/13*, LEX/el. 2015
- T. Lewandowski, *Głosa do wyroku WSA z dnia 29 maja 2014 r., III SA/Po 1505/13*, LEX/el. 2015
- G. Liszewski, *Głosa do wyroku WSA z dnia 29 maja 2014 r., SA/Po 1505/13*, *Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych* 2015, nr 11
- J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985
- J. Łukasiewicz, *Słowo o metodach działania administracji publicznej* (w:) L. Zacharko (red.), A. Matan, G. Łaszczycza, *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej*, Warszawa 2008

H.S. Maine, *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society, and Its Relation to Modern Ideas*, Londyn 1861

M. Matczak, T. Zalasinski, *Wyciąg z raportu dotyczącego koniecznych zmian procesu konsultacji publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz modelowej procedury konsultacji publicznych*, Warszawa 2011

E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932

L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2005

L. Nelson, Ch. Ramsey, C. Verner, *Community Structure and Change*, Nowy Jork 1960

Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013

Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, *Rejent* 1994, nr 5

Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, Tom VI, Warszawa 2011

Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988

E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002

E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005

E. Olejniczak-Szałowska, *Prawne formy działania administracji* (w:) Z. Duniewska (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002

E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2000, nr 12

M. Olson, *Logika działania zbiorowego: dobra publiczne i teoria grup*, Warszawa 2012

E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Warszawa 2013

R. Paczuski, *Spółki wodne – cele, zadania, prawne podstawy organizacji oraz perspektywy ich rozwoju w kontekście zachodzących zmian*, Toruń 2006

J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926

E. Pierzchała, *Czynniki kształtujące rozwój form prawnych działań administracji* (w:) L. Zacharko (red.), A. Matan, G. Łaszczycza, *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej*, Warszawa 2008

J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe. Tom I*, Warszawa 1937

T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* (w:) J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977

- W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2012
- B. Rakoczy, Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim, Warszawa 2013
- E.M. Rasiel, P.N. Friga, Umysł McKinsey, Warszawa 2004
- S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, Podstawy zarządzania, Warszawa 2002
- C. Rudzka-Lorentz, Samorząd terytorialny – założenia i rzeczywistość, Kontrola Państwowa 1992, nr 1
- C. Rudzka-Lorentz, Majątkowe i finansowe podstawy działania samorządu terytorialnego, Warszawa 1993
- Z. Rudolf, Pogląd na sprawę usuwania śmieci w miastach ze szczególnem uwzględnieniem warunków w Polsce (referat na Zebranie Ogólne Międzynarodowego Związku Miast i Gmin w dniach 19-22 lipca 1934 r. w Lyonie), Samorząd Miejski, Zeszyt 11
- G. Samitowski, Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – zarys regulacji (w:) L. Dubiński, T. Kocoł (red.), Nowe prawo gospodarki odpadami, Kraków 2013
- W. Samitowski, G. Samitowski, T. Michalczyk, Koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle obowiązujących przepisów prawa (w:) L. Dubiński, T. Kocoł (red.), Nowe prawo gospodarki odpadami, Kraków 2013
- E. Schmidt-Aßmann, Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku, Warszawa 2011
- M. Sierpińska, B. Niedbała, Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie, Warszawa 2003
- H.A. Simon, Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, Nowy Jork 1947
- J. Siuta, Polityka ekologiczna państwa, Inżynieria ekologiczna 2005, nr 11
- T. Skoczny, O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej, Organizacja-Metody-Technika 1985, nr 11-12
- T. Skoczny, Z zagadnień teorii metod i form działania administracji państwowej, Państwo i Prawo 1982, z. 3-4
- J. Sondel, Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków, Kraków 2005
- M. Stahl, Z. Duniewska, Legislacja administracyjna, Warszawa 2012
- J. Starościak, Elementy nauki w administracji, Warszawa 1957
- J. Starościak, Prawne formy i metody działania administracji (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.) System prawa administracyjnego. Tom III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978
- J. Starościak, Zarys nauki administracji, Warszawa 1971.

- W. Staškiewicz, Stare i nowe modele legislacji (w:) W. Staškiewicz, T. Stawecki (red.), Dyskrecjonalność w prawie, Warszawa 2010
- J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, Dziesięć wykładów o ekonomii prawa, Warszawa 2007
- J. Stelmasiak (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2010
- J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, Kierowanie, Warszawa 1999
- H. Stosio, Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej, Wspólnota 1994, nr 35
- D. Strzelec, Dowody w postępowaniu podatkowym, Warszawa 2013
- P.J. Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009
- S. Swieżawski, Dzieje europejskiej filozofii klasycznej, Warszawa-Wrocław 2000
- J. Szachułowicz, Własność publiczna: powstanie, przekształcanie, funkcje, zarządzanie, Warszawa 2000
- A. Szafrński, Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej, Warszawa 2008
- R. Szostak, Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, Samorząd Terytorialny 2006, nr 1-2
- M. Szydło, Planowanie w gospodarce energetycznej na obszarze gminy, Samorząd Terytorialny 2004 nr 5
- M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008.
- M. Szydło, Zlecenie przez jednostki samorządu terytorialnego tworzonemu przez siebie spółkom kapitałowym zadań publicznych, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 9
- K. Terek, Pokaż mi swój śmietnik..., Przegląd Komunalny 2012, nr 3
- A. de Tocqueville, O demokracji w Ameryce, Warszawa 1976
- J.H. Turner, Struktura teorii socjologicznej, Warszawa 2012
- E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2008
- E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2015
- M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawne formy działania administracji (w:) M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2001
- M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, Warszawa 2013
- Z. Władek, Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej, Warszawa 2013
- T. Woś, Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2011



- S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa. Część I, Poznań 2002
- S. Wronkowska, Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką, *Ius et Lex* 2005, nr 1
- S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001
- M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- J. Zabłocki, A. Tarwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005
- L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000
- W. Załuski, *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009
- J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1971
- K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji*, Poznań 2005.
- J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016
- M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny (w:) W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa 1956
- M. Zimmermann, *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*, nr 10, *Prawo. Zeszyt czwarty. Zagadnienia prawa wodnego*, Poznań 1957