

**Anna Barczak**

Uniwersytet Szczeciński

anna.barczak@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7412-719X

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.16>

## **Prawne aspekty zarządzania środowiskiem na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi**

### **Wprowadzenie**

W XXI w. w Polsce dokonały się rewolucyjne zmiany w zakresie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi. Wprowadzono nowe instytucje oraz instrumenty, które miały za zadanie uszczelnić system. Według dyrektywy 2018/851<sup>1</sup> „odpady komunalne stanowią w przybliżeniu od 7 do 10% wszystkich odpadów wytwarzanych w Unii. Jest to jednak jeden z najbardziej złożonych strumieni odpadów i sposób gospodarowania nim zasadniczo świadczy o jakości całego systemu gospodarowania odpadami w danym państwie. Wyzwania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi wynikają z wysoce złożonego i zróżnicowanego składu tych odpadów, bezpośredniego sąsiedztwa wytworzonych odpadów w stosunku do obywateli, bardzo dużej widoczności takich odpadów dla obywateli, a także ich oddziaływania na środowisko i zdrowie ludzkie” (motyw 6 dyrektywy 2018/851).

Gospodarka odpadami komunalnymi wymaga wysoce złożonego systemu zarządzania nimi, obejmującego efektywny system zbierania, skuteczny system sortowania i odpowiednie śledzenie strumieni odpadów, czynne zaangażowanie obywateli i przedsiębiorstw, infrastruktury dostosowanej do konkretnego składu odpadów oraz kompleksowego systemu finansowania.

Zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi ujmowane będzie jako zorganizowany sposób oddziaływania specjalnie wyłonionej grupy instytucji na społeczność dla zachowania ochrony środowiska, życia i zdrowia ludzi przez zapobieganie powstawaniu odpadów komunalnych i zmniejszenie ich ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania odpadów komunalnych i gospodarowania nimi, a także przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów oraz poprawę efektywności takiego użytkowania, w celu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Zaznaczyć jednak

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, s. 109; dalej: dyrektywa 2018/851).

należy, że ustawodawca polski ma problemy z przejściem od gospodarki linearnej do cyrkularnej.

Państwa, które stworzyły efektywne systemy gospodarki odpadami komunalnymi, zazwyczaj osiągają lepsze wyniki pod względem gospodarki odpadami w ujęciu ogólnym, w tym w osiągnięciu celów w zakresie recyklingu. Polska niestety nie należy do tych państw. W 2021 r. wytworzono na naszym terenie 13 673,6 tys. ton odpadów komunalnych, o 4,2% więcej w porównaniu z rokiem poprzednim. Na jednego mieszkańca Polski przypadało średnio 360 kg wytworzonych odpadów komunalnych (o 16 kg więcej niż w roku poprzednim), przy czym w miastach było to 409 kg (o 17 kg więcej niż w roku poprzednim), a na obszarach wiejskich – 288 kg (o 16 kg więcej niż w roku poprzednim). Najwięcej odpadów komunalnych wytworzonych przypadało na 1 mieszkańca województw: dolnośląskiego (435 kg), zachodniopomorskiego i śląskiego (po 409 kg) oraz lubuskiego (408 kg); najmniej zaś na 1 mieszkańca województw: podkarpackiego (250 kg), lubelskiego (265 kg), świętokrzyskiego (275 kg) i podlaskiego (304 kg)<sup>2</sup>.

Celem opracowania jest charakterystyka zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Z celem ściśle związany jest problem badawczy, który przyjmuje postać pytania: jak powinno kształtować się zarządzanie systemem gospodarki odpadami komunalnymi, dzięki któremu osiągnie się określone poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia hipotezy badawczej, wskazującej, że dokonywane próby uszczelniania systemu gospodarki odpadami komunalnymi są coraz bardziej wystarczające do tego, aby stworzyć optymalny model zarządzania gospodarką tymi odpadami.

W ramach procesu badawczego wykorzystano trzy metody badania prawa. Z uwagi na dążenie badawcze dominuje podstawowa dla prac prawniczych metoda dogmatycznoprawna. Zasadne będzie posłużenie się również metodą aksjologicznego badania prawa, pozwalającą ustalić wartości leżące u podstaw funkcjonowania prawa odpadowego. Ostatnia metoda będzie dotyczyła socjologicznego badania prawa, przede wszystkim analizy dokumentów prawnych (materiałów sądowych, administracyjnych) i statystycznych (roczników, sprawozdań).

## **1. Podstawy prawne zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi**

Zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi podlega ciągłym przeobrażeniom. Zmiany te podyktowane są czynnikami społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi, a także ewoluującymi uwarunkowaniami prawnymi dotyczącymi ustroju organów,

<sup>2</sup> GUS, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2021 r.*, Warszawa 2022, s. 40.

układu ich wewnętrznych zależności i odpowiedzialności prawnej oraz wyposażania w nowe, nieznane wcześniej instrumenty prawne. Wprowadzane nowelizacje z jednej strony są reakcją na wątpliwości zgłaszane przez gminy, z drugiej natomiast – wpływają destabilizująco i tworzą nowe problemy interpretacyjne. Mimo to zmiany są korzystne dla gmin, zwiększają ich kompetencje oraz w dłuższej perspektywie powinny przyczynić się do uszczelnienia gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz większego udziału w tym systemie nieruchomości niezamieszkałych.

Gospodarka odpadami komunalnymi jest zadaniem społecznym, którego powodzenie zależy od współdziałania wielu podmiotów o różnej randze, i przypisanej im przez ustawodawcę roli. Są to: gmina, samorządowe województwo, wytwórcy odpadów komunalnych (tj. właściciele nieruchomości) oraz podmioty odbierające te odpady.

System norm regulujących zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi obejmuje przepisy o charakterze ogólnym, szczególnym i ustrojowym. Prawo o odpadach komunalnych tworzą:

- normy konstytucyjne, np. art. 86 Konstytucji RP<sup>3</sup>;
- prawo unijne, np. dyrektywa 2018/851;
- ustawy krajowe, np. ustawa o odpadach<sup>4</sup>, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>5</sup>;
- akty wykonawcze do ustaw, np. rozporządzenie w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji<sup>6</sup>;
- akty prawa miejscowego (np. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy), a także akty wewnętrzne (np. wojewódzki plan gospodarki odpadami).

Podstawą regulacji są ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jako *lex specialis* oraz ustawa o odpadach jako *lex generalis*.

Normy prawne o charakterze ustrojowym wynikają z ustawy o samorządzie gminnym<sup>7</sup> oraz ustawy o samorządzie województwa<sup>8</sup>. Regulacje tam zawarte mają szczególny wpływ na konstrukcję i sposób działania systemu zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi. Określają ustrój organów zarządzających, nadzór i kontrolę nad tymi organami oraz ich odpowiedzialność prawną. Uzupełnieniem są przepisy dotyczące pozycji prawnej właścicieli nieruchomości, wytwórców odpadów oraz

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.; dalej: u.o.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1469; dalej: u.c.p.g.).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. poz. 2412).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.; dalej: u.s.g.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.; dalej: u.s.w.).

podmiotów odbierających odpady komunalne. One z kolei wynikają z ustaw szczególnych, zwłaszcza z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

## 2. Systemy gospodarowania odpadami komunalnymi

Aktualnie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustanawia dwa systemy gospodarowania odpadami komunalnymi:

- 1) tzw. system gminny („opłatowy”) – znamieny dla nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.);
- 2) tzw. system wolnego wyboru („konkurencyjny”, „umowny”) – znamieny dla nieruchomości niezamieszkałych przez mieszkańców, ale wytwarzających odpady komunalne (art. 6c ust. 1 w zw. z ust. 3c u.c.p.g.)<sup>9</sup>.

Cechą charakterystyczną systemu gminnego jest to, że gmina w nim przejmuje pełną odpowiedzialność za odpady i system ich zagospodarowania. W systemie funkcjonuje opłata ponoszona przez mieszkańców (a egzekwowana przez gminę od właścicieli nieruchomości) na rzecz gminy za świadczenie usług polegających na odebraniu i zagospodarowaniu odpadów. Opłata ustalana jest w drodze uchwały przez radę gminy. Gmina musi zorganizować odbiór odpadów przez wyłonienie w trybie zamówienia publicznego firmy świadczącej taką usługę. Gminy mogą także zlecać zadania własnym podmiotom bez przeprowadzenia przetargu.

Z kolei poddając rozważaniom system wolnego wyboru, należy wskazać, że obowiązkiem właściciela nieruchomości jest zawarcie z legalnie działającym podmiotem upoważnionym do odbioru odpadów umowy o odebranie odpadów powstałych na nieruchomości i opłacenie tej usługi. Rolą gminy natomiast jest nadzorowanie wykonania obowiązku zawarcia i realizacji umowy. Podmiotem odbierającym odpady w tym systemie może być przedsiębiorca mający wpis do gminnego rejestru działalności regulowanej, ewentualnie także zakład komunalny czy spółka gminna.

## 3. Prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami

Z publicznej terenowej administracji ochrony środowiska, która mieści się w systemie zarządzającym gospodarką odpadami komunalnymi, wyróżnić należy samorządowe województwo oraz gminę.

Rola samorządu województwa w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jest istotna. Po 2012 r. stał się on ważnym podmiotem w tym obszarze, realizując zadania o charakterze planistycznym, sprawozdawczym oraz kontrolnym. Organy

<sup>9</sup> Szerzej zob. A. Barczak, *Postępowanie z odpadami komunalnymi [w:] Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 489.

samorządowego województwa, wykonując powyższe obowiązki, korzystają z dwóch prawnych form działania, tj. wydają akty normatywne o charakterze wewnętrznym oraz podejmują działania faktyczne.

Zadaniom o charakterze planistycznym należy przypisać wysoką rangę, gdyż można je porównać do „lokomotywy” ciągnącej pozostałe „wagon”, w których mieszczą się zadania gminy, zadania właścicieli nieruchomości (wytwórców odpadów) oraz zadania odbierających odpady komunalne.

Zadania o charakterze planistycznym samorządowego województwa są fundamentalne, ponieważ dzięki nim istnieje możliwość oceny, jakie niezbędne działania proekologiczne należy przedsięwziąć w zakresie gospodarki odpadami, jakie zastosować środki techniczne i finansowe, aby osiągnąć cele i priorytety założone w polityce ochrony środowiska, oddzielić tendencje wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażać hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzyć i utrzymać w kraju zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Tylko właściwe określenie faktycznych uwarunkowań i możliwości pozwala na podjęcie trafnych i skutecznych decyzji oraz wykonanie zadań w terminie, przy możliwie najniższym koszcie. Instrumenty te zapewniają racjonalną organizację działań wspólnot samorządowych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Nie ulega wątpliwości, że planowanie w sferze działania administracji środowiskowej wpływa na prawidłowość i jakość jej funkcjonowania w tym obszarze. Powyższym celom służą wojewódzki plan gospodarki odpadami (dalej: plan wojewódzki) oraz plan inwestycyjny, będący załącznikiem do planu wojewódzkiego.

W dniu 6 września 2019 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw<sup>10</sup>, która wniosła istotne zmiany dotyczące zadań o charakterze planistycznym. W przepisach ustawy o odpadach nowelizacja polegała m.in. na zniesieniu regionów gospodarki odpadami, utracie mocy uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz zmianie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych na instalacje komunalne.

Plan wojewódzki dotyczy odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych (art. 34 ust. 4 u.o.), obejmując również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów, przykładowo wskazanych w załączniku nr 5 do u.o. Plan wojewódzki, mimo że nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, odgrywa kluczową rolę, gdyż wskazuje m.in. instalacje komunalne na obszarze województwa. Elementy planu wojewódzkiego można określić jako obligatoryjne (art. 35 ust. 1 i 4 u.o.) i fakultatywne (art. 35 ust. 3 u.o.). Dokument ten powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1579; dalej: ustawa nowelizująca z 2019 r.).

odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów (art. 35 ust. 7 u.o.). Tryb uchwalania planu wojewódzkiego wynika z art. 36 i 37 u.o.<sup>11</sup>

Załącznikiem do planu wojewódzkiego jest plan inwestycyjny, określający potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu tych odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami, zapewniającą osiągnięcie celów wyznaczonych w przepisach, o których mowa w art. 35 ust. 8 u.o. (tj. osiągnięcie celów i spełnienia wymagań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami, w szczególności opakowań i odpadów opakowaniowych, składowania odpadów i zapobiegania zaśmiecaniu) (art. 35a u.o.).

Ponadto marszałek województwa prowadzi listy instalacji komunalnych, dokonuje wpisów na listę instalacji komunalnych, wykreśla instalacje komunalne z listy, dokonuje ponownych wpisów na listę instalacji komunalnych wcześniej z listy tej wykreślonych (art. 38b u.o.). Z powyższego wynika, że instalacje komunalne zostały wprowadzone na skutek wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2019 r. Tym samym zlikwidowano regiony gospodarki odpadami komunalnymi oraz regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Wykaz instalacji komunalnych zawiera plan wojewódzki. Marszałek województwa w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzi listę funkcjonujących legalnie instalacji komunalnych oraz planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji<sup>12</sup>.

Zadania o charakterze sprawozdawczym natomiast wynikają z art. 39 u.o. i art. 9s u.c.p.g. Polegają na sporządzaniu sprawozdania w zakresie realizacji planu wojewódzkiego oraz rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Marszałek województwa podejmuje również określone zadania kontrolne wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Mają one charakter kontroli weryfikacyjnej, której celem jest czuwanie nad prawidłowym sporządzeniem rocznego sprawozdania przez wskazany organ gminy (art. 9r u.c.p.g.). Podkreślić należy, że przyznanie takiej kompetencji marszałkowi województwa stanowi naruszenie zasady samodzielności organu wykonawczego gminy, zagwarantowanej w art. 4 ust. 2 u.s.w.

W przypadku roli gminy w systemie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi należy wskazać, że ma ona pozycję dominującą w badanym obszarze. W wyniku reformy z 2012 r. jednostka ta stała się *de facto* właścicielem odpadów komunalnych, mimo że ustawodawca wprost tego nie stwierdza. Z uwagi na powyższe zadania gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi są liczniejsze niż samorządowego województwa. Jest to prawidłowe podejście ustawodawcy. Z jednej strony, gmina to jednostka stojąca najbliżej mieszkańca i najlepiej orientująca się, z jakimi problemami on się boryka. Z drugiej strony, gmina to złożona i trudna do zarządzania organizacja,

<sup>11</sup> Minister Środowiska rozporządzeniem z dnia 1 lipca 2015 r. określił sposób i formę sporządzania planu wojewódzkiego oraz wzór planu inwestycyjnego (Dz. U. poz. 1016).

<sup>12</sup> Tytułem przykładu wykaz instalacji na terenie województwa pomorskiego zamieszczono na: <https://www.bip.pomorskie.eu/a,54051,lista-instalacji-komunalnych-na-terenie-wojewodztwa-pomorskiego.html> [dostęp: 20.01.2023].

działająca w szybko zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach związanych z jej otoczeniem, czego przykładem jest gospodarka odpadami komunalnymi<sup>13</sup>.

Katalog zadań gminy wynika z art. 3 u.c.p.g. Zadania te można ująć w następujące grupy:

- 1) zadania o charakterze organizatorskim,
- 2) zadania o charakterze prawodawczym,
- 3) zadania o charakterze finansowym,
- 4) zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym,
- 5) zadania o charakterze informacyjno-edukacyjnym,
- 6) zadania o charakterze analityczno-sprawozdawczym,
- 7) zadania o charakterze rejestrowym.

Ze względu na ograniczenia objętościowe opracowania analiza statusu prawnego gminy w tytułowym zagadnieniu zostanie potraktowana w sposób nie do końca wyczerpujący. Przedstawione zostaną tylko najważniejsze kwestie, związane ze zmianami wprowadzonymi zwłaszcza po 2019 r., a których wpływ w dużym stopniu przyczynił się do modyfikacji dotychczasowych zasad zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi w gminie.

Na plan pierwszy wysuwają się zadania prawodawcze, a w nich przyjmowanie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach (art. 4 u.c.p.g.)<sup>14</sup>. Każda gmina powinna podjąć uchwałę ustalającą szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na jej terenie, zwaną właśnie regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminach (dalej: regulamin). Funkcją przepisów stanowiących przez radę gminy w formie regulaminu jest ochrona porządku i czystości w gminie. Funkcja ta umożliwia realizację zadań własnych samorządu gminnego w sferze zarządzania na terenie gminy, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia porządku i czystości. Służy zaspokojeniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem specyfiki lokalnej tych potrzeb<sup>15</sup>.

Regulamin jest aktem prawa miejscowego i zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy, której rada go uchwaliła. Oznacza to, że regulamin wiąże każdego, kto znajdzie się na terenie gminy (zarówno mieszkańców tej gminy, jak i wszystkie osoby, które nawet czasowo przebywają na jej terenie).

Kwestie dotyczące regulaminu, tj. procedury jego uchwalania, treści wynikają z art. 4 u.c.p.g. Procedura uchwalania regulaminu nie budzi uwag. Jest ona prawidłowa.

Zakres przedmiotowy natomiast został ujęty w dwojaki sposób. Są to elementy obligatoryjne (art. 4 ust. 2 u.c.p.g.) i fakultatywne (art. 4 ust. 2a u.c.p.g.). Nowością są

<sup>13</sup> Na temat pozycji gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zob. B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 99–104.

<sup>14</sup> B. Rakoczy, *Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach jako instrument gospodarki i gospodarowania odpadami*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 11–12, s. 18 i nn.; K. Strongowska-Pyrzyk, *Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach po nowelizacjach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 2, s. 73 i nn.

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 28 lipca 2009 r., P 65/07, OTK-A 2009, nr 7, poz. 114; Dz. U. Nr 123, poz. 1026.



te ostatnie treści. Zostały one wprowadzone z dniem 1 lutego 2015 r. ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup>. Przepis ten był dwukrotnie nowelizowany, w 2019 r.<sup>17</sup> i 2021 r.<sup>18</sup>, przez co poszerzono katalog fakultatywnych elementów regulaminu.

W tym miejscu należy wskazać na rozwiązania, które zmieniły art. 4 ust. 2a u.c.p.g. Rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie może bowiem:

- (pkt 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- (pkt 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- (pkt 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Uchwała rady gminy może wprowadzać regulacje dotyczące wszystkich fakultatywnych treści upoważnienia, a może odnosić się tylko do jednej lub kilku z nich. Nie pozostają one ze sobą w związku funkcjonalnym, przesądzającym o konieczności łącznej regulacji. Zakres unormowania wybranej kwestii musi być spójny i logiczny, tak by jego treść normatywna dawała się wykonać, zrealizować<sup>19</sup>. Kognicja sądów nie obejmuje oceny potrzeby wprowadzenia określonych regulacji, ich zakresu czy logiczności rozwiązań, jeżeli nie przekraczają one granic upoważnienia ustawowego lub nie modyfikują ich treści<sup>20</sup>.

Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej<sup>21</sup>. Nie jest możliwa zatem wykładnia rozszerzająca przepisu art. 4 u.c.p.g. w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.

Wyciszenie zamieszczone w art. 4 u.c.p.g. ma charakter wyczerpujący, nie wolno zatem zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej powinny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich

<sup>16</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 87.

<sup>17</sup> Wspomnianą już wcześniej ustawą nowelizującą z 2019 r.

<sup>18</sup> Ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648; dalej: ustawa nowelizująca z 2021 r.).

<sup>19</sup> A. Szymczak, *Komentarz do art. 4 [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587855015/652455> [dostęp: 8.01.2023].

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1295/19, LEX nr 2769712.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 4 października 2022 r., III OSK 4396/21, LEX nr 3419297; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 listopada 2021 r., II SA/Bk 629/21, LEX nr 3260648.



punktów art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa. Przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Analizując zakres przedmiotowy regulaminu, należy wskazać, że elementy tam zawarte są właściwe. Ustawodawca, wielokrotnie nowelizując przepis art. 4 u.c.p.g. (osiem razy od 1997 r.), zastosował w pełni zasadniczą funkcję w zapewnieniu realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania, przyjmowania i odbierania odpadów komunalnych na poziomie gminnym. Wymienione elementy dostosowane są do dotychczasowych potrzeb gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Przyjąć należy, że akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin, w systemie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi stanowi lokalną quasi-konstytucję tego systemu.

Kończąc rozważania dotyczące regulaminu, należy zwrócić uwagę na środki prawne, jakie mają mieszkańcy gminy kwestionujący regulamin. Zastosowanie ma ustawa o samorządzie gminnym, gdyż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tych kwestii nie normuje. Zastosowanie w tym zakresie ma art. 101 u.s.g. Zgodnie z nim każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej (uchwała wydana na podstawie art. 4 u.c.p.g. jest uchwałą, o jakiej stanowi art. 101 u.s.g.), może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skargę taką mieszkańiec gminy może wnieść w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Do takich spraw stosuje się odpowiednio art. 94 u.s.g. Ponieważ uchwała wydana na podstawie art. 4 u.c.p.g. jest aktem prawa miejscowego, nie stosuje się ograniczenia zakazującego stwierdzanie nieważności uchwały po upływie roku od dnia podjęcia.

Kolejnym ważnym zadaniem gminy są zadania o charakterze finansowym<sup>22</sup>. One również podlegały wielokrotnym nowelizacjom. Ich rola jest o tyle istotna, że dzięki nim gmina ustanawia jednolite zasady finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, a także zapewniają one gminie stałe źródło finansowania gospodarki odpadami<sup>23</sup>. Przyjmują one postać opłaty ustalonej w różnej formie i uiszczanej przez odpowiedniego właściciela nieruchomości. Patrząc na regulacje ustawowe, można wyróżnić opłaty ustalone w drodze umowy (art. 6 ust. 1 u.c.p.g.), decyzji (art. 6 ust. 7 u.c.p.g.) oraz uchwały (art. 6k u.c.p.g.).

Z dniem 1 stycznia 2022 r. nastąpiły zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>24</sup> związane z powyższymi zadaniami<sup>25</sup>. Nowelizacja z 2021 r.

<sup>22</sup> A. Wójtowicz-Dawid, *Skoro jest tak dobrze, czemu jest tak źle? Finansowanie gospodarki odpadami przez gminy – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 11, s. 46–52.

<sup>23</sup> Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi* [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012, s. 172.

<sup>24</sup> Dokonane ustawą nowelizującą z 2021 r.

<sup>25</sup> Szerzej zob. K. Gawrońska, *Nowelizacja przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 2, s. 44–57.

doprecyzowała między innymi sposób naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uregulowany w art. 6j ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., w przypadku naliczania jej od powierzchni lokalu mieszkalnego. Według tego przepisu w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1 (nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. Brak ten budził dość poważne problemy interpretacyjne dla gmin. Dookreślono także zagadnienie naliczania stawki opłaty w przypadku wyboru metody naliczania tej opłaty od ilości zużytej wody. Doprecyzowano w art. 6j ust. 3f u.c.p.g., że w przypadku wyboru metody naliczania opłaty od ilości zużytej wody, opłata nie może wynosić więcej niż 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę ogółem – za gospodarstwo domowe. Wydaje się, że jest to słuszna zmiana. Zaproponowane rozwiązanie pozwoli uniknąć nieproporcjonalnie dużego obciążenia mieszkańców opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi (wynikającego np. z sezonowego, większego zużycia wody, awarii instalacji), przez wyznaczenie górnej granicy tej opłaty<sup>26</sup>.

Zmieniono także sposób naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy. Opłata powinna być naliczana za rok od każdego domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe<sup>27</sup>. Dzięki tej zmianie doprecyzowano przepisy dla nieruchomości, na których może znajdować się kilka domków letniskowych. Zapewni to proporcjonalne ponoszenie kosztów zagospodarowania odpadów wytwarzanych ze wszystkich domków letniskowych znajdujących się na jednej nieruchomości.

Poza tym znowelizowano art. 6j u.c.p.g. przez dodanie ust. 3ba oraz 3bb. W wyniku tych zmian gmina będzie miała możliwość w drodze uchwały określić ponoszenie przez właścicieli nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z ust. 3 (tj. zgodnie z ogólnymi zasadami przewidzianymi dla nieruchomości niezamieszkałych) tak, aby ponoszona opłata była wyliczana proporcjonalnie do okresu korzystania z nieruchomości.

Ostatnią zmianą wprowadzoną przez ustawę nowelizującą z 2021 r. co do finansowania systemu gospodarki odpadami jest dodanie ust. 2da do art. 6r u.c.p.g.<sup>28</sup> Według tego przepisu rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych

<sup>26</sup> M. Bursztynowicz, *Gospodarowanie odpadami przez gminy po 1 stycznia 2022 r.*, LEX/el. 2021.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 czerwca 2017 r., I SA/Go 150/17, LEX nr 2307341.

<sup>28</sup> A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021; K. Posański, *Czy gmina może pokryć z dochodów własnych koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (nieruchomość gminna)?*, QA 2133621: <https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/622890613/czy-gmina-moze-pokryc-z-dochodow-wlasnych-koszty-usuniecia-odpadow-komunalnych-z-miejsc...?cm=URELATIONS> [dostęp: 16.01.2023].

niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2–2c, lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Należy się zastanowić, czy powyższa zmiana jest zgodna z zasadą zanieczyszczający płaci? Takie sformułowanie przepisu budzi bowiem zastrzeżenia co do sprawiedliwości jej wprowadzenia. Przyjęcie bowiem według tej zmiany założenia, że mieszkańcy gminy będą dopłacać za wszystkich tych, którzy nie wnoszą opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, narusza treść podstawowej zasady, że ci, co zanieczyszczają, ponoszą koszty tego działania<sup>29</sup>.

#### **4. Obowiązki właścicieli nieruchomości oraz wytwórców odpadów komunalnych**

Analizując pozycję prawną właścicieli nieruchomości w systemie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi, należy wskazać, że ich obowiązki można ująć w następujące grupy, tj. obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, obowiązki umowne, obowiązki opłatowe<sup>30</sup>, obowiązki deklaracyjne oraz obowiązki przekazania<sup>31</sup>.

Nowelizacją z 2021 r. ustawodawca dokonał zmiany art. 1 u.c.p.g., rozszerzając obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi także na wytwórców odpadów (pkt 4). Rezultatem wprowadzonych rozwiązań było dodanie w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rozdziału 2a, zatytułowanego „Obowiązki wytwórców odpadów komunalnych”. Wyraźnie wskazano, że wszyscy wytwórcy odpadów są obowiązani do selektywnego zbierania wytworzonych przez siebie odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów<sup>32</sup>.

Po pierwsze, zmiana ta oznacza, że obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmuje zarówno nieruchomości zamieszkałe, jak i niezamieszkałe, na których są wytwarzane odpady komunalne.

<sup>29</sup> Zbliżony pogląd wyraził M. Bursztynowicz, *Gospodarowanie odpadami...*

<sup>30</sup> K. Gawrońska, *Nowelizacja przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zamieszkałych*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 3, s. 42 i nn.; A.J. Spurowski, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 2022 r.*, LEX/el. 2022.

<sup>31</sup> Szerzej zob. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013, s. 264–275.

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 906.

Po drugie, do czasu nowelizacji z 2021 r. przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulowały wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości (zamieszkałych i niezamieszkałych), przy czym pojęcia „właściciel nieruchomości” i „nieruchomość” na gruncie tej ustawy nie były zgodne z terminami określonymi w Kodeksie cywilnym<sup>33</sup> i nie obejmowały np. właścicieli lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych czy osób faktycznie zamieszkujących te lokale<sup>34</sup>. W wyniku wprowadzonej zmiany obowiązki określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obejmują podmioty wytwarzające odpady, niezależnie od tego, czy są oni właścicielami danej nieruchomości.

Według art. 1 pkt 1 u.c.p.g. ustawa ta określa obowiązki: a) właścicieli nieruchomości, b) właścicieli lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, osób, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych, osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących te lokale lub osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej – dotyczące utrzymania czystości i porządku.

Ustawa nowelizacyjna z 2021 r. wprowadziła także system indywidualnego rozliczania obowiązku segregowania odpadów w przypadku budynków wielolokalowych. Tym samym ustawodawca odszedł od odpowiedzialności grupowej. W związku z powyższym, odstępując od odpowiedzialności zbiorowej, postanowiono dodać do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 2a, który ustanawia rozliczanie z obowiązku selektywnego zbierania odpadów mieszkańców wytwarzających odpady w poszczególnych lokalach. Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.c.p.g., w przypadku gdy właściciel nieruchomości w uzgodnieniu z gminą zapewni techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych, rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o ponoszeniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Identyfikacja odpadów komunalnych zapewnia możliwość przypisania osobom wymienionym w art. 1 pkt 1 lit. b u.c.p.g. danej frakcji odpadów komunalnych w taki sposób, aby osoby nieuprawnione nie mogły odczytać danych osobowych (art. 2a ust. 2 u.c.p.g.). Uchwała, o której mowa w ust. 1, może dotyczyć wszystkich albo określonych nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, w zależności od tego, czy właściciele nieruchomości w uzgodnieniu z gminą zapewnią techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach na wszystkich nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi albo na części tych nieruchomości (art. 2a ust. 3 u.c.p.g.). Według art. 2a ust. 4 u.c.p.g., podejmując uchwałę, o której mowa w ust. 1, rada gminy kieruje się technicznymi możliwościami identyfikacji odpadów komunalnych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych, w tym: liczbą lokali mieszkalnych w danym budynku wielolokalowym; liczbą mieszkańców; ilością odpadów komunalnych wytwarzanych na danych nieruchomościach zabudowanych

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).

<sup>34</sup> Szerzej na temat tych wątpliwości zob. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami...*, s. 262–264.

budynkami wielolokalowymi; istniejącą infrastrukturą do gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z kolei art. 2a ust. 5 u.c.p.g., w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 1, upoważnia wspólnotę mieszkaniową lub spółdzielnię mieszkaniową do:

- 1) złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie tej uchwały;
- 2) ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, począwszy od miesiąca, w którym ta uchwała weszła w życie – w stosunku do odpadów komunalnych wytworzonych na nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi, z wyłączeniem odpadów komunalnych wytworzonych w lokalach objętych tą uchwałą.

W wyniku powyższych rozwiązań, dookreślono art. 2 ust. 3b u.c.p.g. normujący, że osoba, której służy tytuł prawny do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lub użytkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1.

Powstaje pytanie, czy wskazane zmiany przyczynią się do przestrzegania wymogu selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez większą liczbę mieszkańców, co przełoży się na większą ilość selektywnie zbieranych odpadów komunalnych? Wydaje się, że tak, ale na rezultaty należy jeszcze poczekać. Wymierne będą tu dane statystyczne za 2022 r. Ponadto wprowadzone rozwiązania powinny przyczynić się do zwiększenia pozyskiwanych surowców wtórnych, co wpłynie na osiąganie wyższych poziomów recyklingu przez gminę, oraz umożliwi jej obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami ze środków finansowych pozyskanych z ich sprzedaży.

Z uwagi na powyższe w art. 6h u.c.p.g. uściślono katalog podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Są to:

- 1) właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy;
- 2) osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- 3) właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2.

Rozwiązania doprowadziły także do zmiany art. 6m u.c.p.g., który w ust. 1 normuje, że deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta:

- 1) właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy;
- 2) osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- 3) właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2, a właściciele nieruchomości nie złożyli skutecznego oświadczenia, o którym mowa w art. 6c ust. 3b.

## 5. Obowiązki podmiotów odbierających odpady komunalne

W prawie polskim ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymienia dwa rodzaje podmiotów świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Są to gminne jednostki organizacyjne i przedsiębiorcy wpisani do rejestru działalności regulowanej. Obowiązki tych podmiotów można pogrupować, wyróżniając następujące ich rodzaje: obowiązki ogólne, obowiązki związane z odbieraniem odpadów komunalnych, obowiązki rejestrowe oraz obowiązki sprawozdawcze. Obowiązki z grup pierwszej, trzeciej i czwartej znamienne są dla wszystkich podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Z kolei obowiązki z drugiej grupy dotyczą przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej.

Niewykonywanie powyższych obowiązków może doprowadzić do konsekwencji w postaci administracyjnej kary pieniężnej<sup>35</sup>.

## 6. Aksjologia leżąca u podstaw prawa odpadowego

Inflacja prawa w zakresie przepisów dotyczących odpadów komunalnych, powodująca, że mają one charakter rozbudowany, czasami wręcz kazuistyczny, niejednokrotnie chaotyczny, nie przyczynia się do szczelności systemu. W związku z tym obowiązujące przepisy nie są wystarczające, aby uzyskać pożądaną efekt w badanym obszarze. Wydaje się, że właściwe w tej sytuacji jest nawiązanie do problematyki wartości, do których odwołuje się ustawodawca, wskazując na cele regulacji przepisów odpadowych. Należy zgodzić się z poglądem wysuwany w doktrynie, że „normy prawne zawsze powinny być osadzone w wartościach. Z tego też względu nie powinno być prawa ani jego stosowania bez wartości”<sup>36</sup>. Zdaniem Bartosza Rakoczego prawo ochrony środowiska należy do tych dziedzin prawa, które są wyjątkowo mocno zakorzenione w aksjologii<sup>37</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że dla właścicieli nieruchomości poznanie przekonania i oczekiwań względem porządku odpadowego, a także zrozumienie, czego i kto od nich oczekuje w tym zakresie, jest pożądaną. Tylko dobra znajomość podstaw aksjologicznych powiązanych z przepisami prawa odpadowego pozwoli na pełne poznanie celów i funkcji tego prawa oraz wnikięcie w jego istotę. Najlepsze systemy kontroli, nadzoru, kar i infrastruktura nie zastąpią samokontroli jednostek i wzajemnego społecznego sprzężenia w dbaniu o porządek i czystość w gminie. Wdrożenie nawyków związanych

<sup>35</sup> Szerzej zob. M. Bursztynowicz, *Kary pieniężne za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi*, LEX/el. 2019.

<sup>36</sup> P. Zacharczuk, *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 6, s. 4.

<sup>37</sup> B. Rakoczy, *Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 28, s. 273.

z samokontrolą wymaga wprowadzenia oddziaływań opartych na wiedzy z zakresu zachowań społecznych i komunikowania społecznego<sup>38</sup>.

Do rudymenarnych wartości wynikających z prawa odpadowego możemy zaliczyć ochronę środowiska, życia i zdrowia ludzi oraz prewencję i przezorność (art. 1 u.o.), a także zasadę zrównoważonego rozwoju. Wszystkie te wartości są ze sobą ściśle powiązane.

Konstatując, problem z odpadami powstającymi na terenie gminy w dużym stopniu nie jest kwestią systemu, lecz kultury ludzi tam przebywających. W badaniach systemu prawa odpadowego powinno się wykorzystywać ideę wartości dóbr chronionych przed odpadami, która niewątpliwie przyczyni się do wzrostu świadomości ekologicznej w społeczeństwie.

## Podsumowanie

W prowadzonych tu rozważaniach należy zwrócić szczególną uwagę na cechy pozytywne i negatywne systemu zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi.

Wprowadzane zmiany w analizowanym systemie na przestrzeni lat 2012–2021 co do zasady są korzystne. Przyjęty system po 2012 r., następnie gruntownie nowelizowany przez kolejne lata, zasługuje na aprobatę, przede wszystkim z tego względu, że ustawodawca poprzez wprowadzanie nowych regulacji czy modyfikowanie już istniejących, cały czas dąży do uszczelnienia gospodarki odpadami komunalnymi. System zarządzania odpadami komunalnymi charakteryzuje się tym, że krąg podmiotów w nim uczestniczących jest szeroki. W zasadzie dotyczy on każdego, kto znajduje się na obszarze gminy, czy to stale, czy czasowo. Słuszną zmianą jest uznanie gminy za właściciela nieruchomości i przyznanie jej w tym zakresie określonych zadań. Władztwo zadaniowe gminy pozwala wpływać na mieszkańców w sposób gwarantujący uzyskanie oczekiwanych rezultatów związanych z czynnościami faktycznymi, których efektem jest zwiększenie selektywności zbieranych odpadów. Ponadto należy ocenić pozytywnie zmianę dającą organom gmin możliwość uregulowania spraw, które do tej pory nie mogły zostać określone w regulaminie, co pozwala na dostosowanie przepisów regulaminu do specyfiki określonej gminy. Słusznie ustawodawca postanowił przyznać pewne zadania w badanym obszarze samorządowi województwa, i to w zakresie zadań strategicznych. W ten sposób sprawiono, że system gospodarki odpadami komunalnymi ma szerszy charakter – regionalny. Rozszerzenie zakresu podmiotowego właściciela nieruchomości i objęcie też wytwórców odpadów jest niewątpliwie dużym atutem wprowadzonych rozwiązań. Zaletą jest też rezygnacja z obowiązku uzyskiwania przez gminy zgody właściciela nieruchomości niezamieszkałej na objęcie gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych.

Problemem jest jednak to, że nowe regulacje dotyczące oświadczenia o wyłączeniu się z tego systemu budzą wątpliwości interpretacyjne, ponadto dają prawo

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.



łożenia oświadczenia grupie właścicieli do tej pory obligatoryjnie objętej systemem (właściciele nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe). Ustawodawca nie rozstrzygnął też takich kwestii, jak uczestnictwo w gminnym systemie nowego właściciela nieruchomości niezamieszkałej w sytuacji zmiany właściciela w trakcie obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbiór odpadów komunalnych.

## Literatura

- Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, Szczecin 2013.
- Barczak A., *Postępowanie z odpadami komunalnymi* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021.
- Bursztynowicz M., *Gospodarowanie odpadami przez gminy po 1 stycznia 2022 r.*, LEX/el. 2021.
- Bursztynowicz M., *Kary pieniężne za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi*, LEX/el. 2019.
- Gawrońska K., *Nowelizacja przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 2.
- Gawrońska K., *Nowelizacja przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zamieszkałych*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 3.
- GUS, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2021 r.*, Warszawa 2022.
- Ofiarski Z., Ofiarska M., *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi* [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012.
- Posański K., *Czy gmina może pokryć z dochodów własnych koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (nieruchomość gminna)?*, QA 2133621: <https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/622890613/czy-gmina-moze-pokryc-z-dochodow-wlasnych-koszty-usuniecia-odpadow-komunalnych-z-miejsc...?cm=URELATIONS> [dostęp: 16.01.2023].
- Rakoczy B., *Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 28.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.
- Rakoczy B., *Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach jako instrument gospodarki i gospodarowania odpadami*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 11–12.
- Sputowski A.J., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 2022 r.*, LEX/el. 2022.
- Strongowska-Pyrzyk K., *Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach po nowelizacjach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 2.
- Szymczak A., *Komentarz do art. 4* [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587855015/652455> [dostęp: 8.01.2023].
- Szymczak A., Budziarek M., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Wójtowicz-Dawid A., *Skoro jest tak dobrze, czemu jest tak źle? Finansowanie gospodarki odpadami przez gminy – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 11.

Zacharczuk P., *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 6.

## Streszczenie

*Anna Barczak*

### **Prawne aspekty zarządzania środowiskiem na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi**

Celem opracowania jest charakterystyka zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Z celem ściśle związany jest problem badawczy, który przyjmuje postać pytania: jak powinno kształtować się zarządzanie systemem gospodarki odpadami komunalnymi, dzięki któremu osiągnie się określone poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia hipotezy badawczej, wskazującej, że dokonywane próby uszczelniania systemu gospodarki odpadami komunalnymi coraz bardziej są wystarczające do tego, aby stworzyć optymalny model zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi.

W ramach procesu badawczego wykorzystano trzy metody badania prawa. Z uwagi na dążenie badawcze dominuje podstawowa dla prac prawniczych metoda dogmatycznoprawna. Zasadne będzie posłużenie się również metodą aksjologicznego badania prawa, pozwalającą ustalić wartości leżące u podstaw funkcjonowania prawa odpadowego. Ostatnia metoda będzie dotyczyła socjologicznego badania prawa, przede wszystkim analizy dokumentów prawnych (materiałów sądowych, administracyjnych) i statystycznych (roczników, sprawozdań).

**Słowa kluczowe:** odpady komunalne, zarządzanie systemem gospodarki odpadami komunalnymi.

## Summary

*Anna Barczak*

### **Legal aspects of environmental management on the example of municipal waste management**

The aim of the study is to characterize the municipal waste management system in Poland. The goal is closely related to the research problem, which takes the form of a question: how should the municipal waste management system be shaped, thanks to which certain levels of recycling and preparation for reuse of specific fractions of municipal waste and reduction of the mass of biodegradable municipal waste will be achieved. Achieving the research goal and solving the scientific problem was used to put forward a research hypothesis indicating that the attempts made to seal the municipal waste management system are more and more sufficient to create an optimal model of municipal waste management. As part of the research process, three

methods of law research were used. Due to the research aspiration, the dogmatic and legal method, which is basic for legal works, dominates. It will also be reasonable to use the method of axiological study of the law, which allows to determine the values underlying the functioning of the waste law. The last method will concern the sociological study of law, primarily the analysis of legal documents (court and administrative materials) and statistical documents (yearbooks, reports).

**Keywords:** municipal waste, management of the municipal waste management system.