

Artur K. Modrzejewski¹

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0002-3849-4208

NIEDOPEŁNIENIE PRZEZ GMINĘ OBOWIĄZKU ADEKWATNEGO ODBIERANIA ODPADÓW

ABSTRACT

Failure of the commune to fulfil its obligations in proper waste collection

In practice, in the implementation of municipal waste collection obligations by a commune, a situation may arise in which waste is collected from property owners under standard regulations functioning in the commune, but the “production” of waste is greater (non-standard), which means that the waste does not fit into a container or trash enclosure. A question then arises as to the manner of handling such waste and the possibility of applying the mechanism provided for in Article 6s of the Maintaining Tidiness and Order in Communes Act, according to which, if the commune does not fulfill the obligation to collect municipal waste from property owners, the property owner is obliged to transfer municipal waste, at the expense of the commune, to an entity collecting municipal waste from property owners, entered in the register of regulated activities. The subject of the article is the analysis of the legal and factual solutions regarding possible ways of proceeding in the aforementioned situation.

Keywords: municipal waste, transfer of municipal waste, at the expense of the commune, to the entity collecting municipal waste from property owners

Słowa kluczowe: odpady komunalne, przekazanie odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

¹ Doktor habilitowany nauk prawnych, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, radca prawny.

Wprowadzenie

W praktyce realizacji przez gminę obowiązków z zakresu odbierania odpadów komunalnych może pojawić się sytuacja, w której odpady są odbierane od właścicieli nieruchomości zgodnie ze standardowymi unormowaniami funkcjonującymi w gminie, jednak „produkcja” odpadów jest większa (niestandardowa), przez co odpady nie mieszczą się w pojemniku, altanie śmietnikowej. Powstaje wówczas pytanie o sposób postępowania z takimi odpadami i możliwości zastosowania mechanizmu przewidzianego w art. 6s u.c.p.g., zgodnie z którym 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 regulowanej².

Przepis ten w swym literalnym brzmieniu zdaje się odnosić tylko do sytuacji, w której gmina całkowicie nie realizuje nałożonych na nią obowiązków. W wyroku WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2020 r. wyrażane jest stanowisko, zgodnie z którym artykuł 6s u.c.p.g. dotyczy sytuacji, gdy gmina nie dokonuje odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w ogóle; nie ma natomiast zastosowania, gdy obowiązek powyższy jest wykonywany, lecz nie w sposób oczekiwany przez właścicieli nieruchomości³.

Wydaje się, że tak jednoznaczny pogląd nie uwzględnia całościowych uregulowań u.c.p.g. oraz zakresu obowiązków nałożonych na gminę. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie analiza rozwiązań prawnych i faktycznych odnoszących się do możliwych sposobów postępowania w powyżej opisanej sytuacji. Postawić przy tym należy tezę, że rozwiązania prawne są w tym zakresie niekompletne i w sposób nieuzasadniony stawiają w niekorzystnej sytuacji właściciela nieruchomości, będącego adresatem obowiązków o charakterze fiskalnym (w postaci konieczności wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami), nie zapewniając jednocześnie odpowiednich i adekwatnych instrumentów ochronnych, pozwalających domagać się odpowiedniego poziomu świadczenia usług.

Postępowanie w przypadku naruszenia warunków określonych w u.c.p.g. i aktach prawa miejscowego

Ustawowym zadaniem gminy jest zapewnienie odbioru wszystkich wytworzonych przez właściciela nieruchomości odpadów komunalnych. 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 zamieszkałych i niezamieszkałych,

² Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 t.j., dalej: u.c.p.g.

³ Wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2020 r., I SA/Gd 1658/19, dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: CBOSA.

przyjmowanie określonych odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób (art. 6r ust. 2d u.c.p.g.).

W prawem określony sposób gmina ma obowiązek zapewnić właścicielom nieruchomości pozbywanie się odpadów komunalnych. Po pierwsze gmina zapewnia odbieranie odpadów z nieruchomości, czyli bezpośrednio z nieruchomości właściciela (tzw. odbiór odpadów u źródła, o którym mowa w art. 6c ust. 1 i 2 u.c.p.g.). Po drugie odpady muszą być przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów. Trzecia forma pozbywania się odpadów komunalnych została niedookreślona przez ustawodawcę, co oznacza, że dopuszcza się zapewnianie przyjmowania odpadów przez gminę w inny sposób (aniżeli odbiór u źródła i przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów), który musi być zgodny z prawem. Nie zmienia to faktu, że gmina jest zobowiązana zapewnić właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich odpadów komunalnych, przy czym część z nich musi być odbierana bezpośrednio z nieruchomości, a część przyjmowana w punktach selektywnego zbierania odpadów. Artykuł 6r ust. 2d u.c.p.g. nie określa, w jakich okolicznościach, w tym w odniesieniu do jakich rodzajów odpadów komunalnych, powinna znaleźć zastosowanie dana forma pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości, co jednakże nie oznacza, że ustawodawca pozostawił wybór w tym zakresie całkowicie do uznania gminy⁴.

Zakres świadczenia przez gminę usług użyteczności publicznej w postaci odbierania odpadów determinowany jest treścią przepisów u.c.p.g. i wydanych na podstawie ustawy aktów prawa miejscowego.

To, w jaki sposób gmina szczegółowo realizuje swoje obowiązki ustawowe z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, wynika z aktów prawa miejscowego. W szczególności z regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie oraz uchwały w sprawie szczegółowego zakresu świadczenia usług.

Rada gminy określa, 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.

Jak wyżej wskazano, gmina w zamian za uiszczoną opłatę co do zasady zobowiązana jest odbierać wszystkie wygenerowane przez właściciela nieruchomości odpady. Możliwe jest ograniczenie ilości odpadów odbieranych lub przyjmowanych do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ale dotyczy to tylko określonych frakcji odpadów, tj. zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (zgodnie z art. 6r ust. 3b u.c.p.g.).

⁴ M. Budziarek [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 6r, zob. wyroki WSA w Poznaniu: z 18 lipca 2018 r., IV SA/Po 516/18, LEX nr 2528555; z 23 sierpnia 2018 r., IV SA/Po 517/18, LEX nr 2541640.

Ograniczenie może dotyczyć także ilości innych niż wymienione w art. 6r ust. 3a u.c.p.g. bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, w tym restauracje, stołówki i zakłady zbiorowego żywienia, hurtownie, jednostki handlu detalicznego, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W uchwale gmina określi rodzaje działalności prowadzonej na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, których dotyczy to ograniczenie.

Dopuszcza się także 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 niesegregowanych (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 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.

Można przy tym zastanowić się, jaka jest wzajemna relacja pomiędzy obowiązkami wynikającymi z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. a ogólną zasadą obowiązku efektywnej (a nie jakiegokolwiek) organizacji odbioru odpadów komunalnych (którą *in principio* wywieść można z art. 3 ust. 2 u.c.p.g.). Chodzi o to: czy określenie częstotliwości odbiorów spełniającej minimum z art. 6r ust. 3b u.c.p.g., jednak niedostatecznej do potrzeb lokalnych (np. powodującej przepełnienie pojemników wypełniających altanę śmietnikową, stwarzającej zagrożenie sanitarne czy pożarowe wskutek gromadzenia odpadów poza pojemnikami, rodzącej nieczystość i nieporządek w otoczeniu), może stanowić naruszenie wynikającego z ww. przepisów obowiązku efektywnej (a nie jakiegokolwiek) organizacji odbioru odpadów komunalnych?

W moim przekonaniu tak nie jest. Ustawodawca wyraźnie wskazał, jaka minimalna częstotliwość odbioru określonych frakcji odpadów ma być wprowadzona w stosownych aktach prawa miejscowego. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, by częstotliwość ta była większa (pamiętać jednak należy, że w praktyce podstawowym czynnikiem kosztotwórczym w systemie jest właśnie sam transport odpadów, a przez to częstotliwość odbioru wpływa na wysokość ponoszonych opłat). Nawet jednak przy minimalnej częstotliwości odbioru (zgodnie z art. 6r ust. 3 u.c.p.g.) gmina ma obowiązek zapewnienia odbioru wszystkich odpadów powstających na nieruchomości. Skoro u.c.p.g. w przepisach stanowiących upoważnienie i wytyczne do stanowienia aktów prawa miejscowego wskazuje na minimalną częstotliwość odbioru, to nie znajdują podstaw do ingerencji w uchwały, czy to przez organ nadzoru, czy później przez sąd, jeśli uchwały tę minimalną częstotliwość zapewniają. Co więcej, jak uczy praktyka, konstruując stosowne uchwały, nie należy określać jedynie minimalnych częstotliwości odbioru odpadów, lecz wskazywać na częstotliwości spełniające wymogi minimalne, ale określone na „sztywno”, tj. jako dana ilość odbioru odpadów w czasie. Posługiwanie się sformułowaniami odnoszącymi się do ilości minimalnych może rodzić ryzyko domagania się przez

właściciela częstszego odbioru tych odpadów, a w konsekwencji, jeśli nie zostanie to zrealizowane, zastosowania mechanizmu wynikającego z art. 6s u.c.p.g. Istotne jest to, by w ramach przyjętej częstotliwości (spełniającej wymogi minimalne) odbierane były wszystkie odpady komunalne z terenu nieruchomości (bez względu na ich ilość). Przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą częstotliwość odbioru odpadów musiałaby być zawsze dostosowana do lokalnych (indywidualnych) warunków, prowadzi de facto do wniosku, że system ten musiałby być każdorazowo dopasowany do potrzeb indywidualnego wytwórcy odpadów (przecież odpady powstają w różnej częstotliwości i w różnej ilości na każdej nieruchomości), co w praktyce byłoby niewykonalne.

Możliwość ustanowienia w uchwale, o której mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., ograniczeń dotyczących ilości określonych ustawowo rodzajów odpadów komunalnych odbieranych lub przyjmowanych w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie można utożsamiać z dopuszczalnością wprowadzania limitów ilości odpadów odbieranych w ramach zryczałtowanej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada gminy nie jest uprawniona do ograniczenia ilości odbieranych odpadów komunalnych w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6r ust. 3a u.c.p.g., kompetencja do wprowadzania takich limitów nie wynika również z innych postanowień u.c.p.g.⁵

Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że jakiegokolwiek inne ograniczenia w ilościach odebranych odpadów niż wynikające z przywołanych powyżej norm, jak i częstotliwościach ich odbierania (także sprzeczne z przywołanymi przepisami) są prawnie niedopuszczalne. Warto podkreślić, że swobody nie ma też rada gminy w ograniczeniu ilości wyżej wskazanych kategorii odpadów. Jak wyjaśnia się w orzecznictwie, rada gminy, ustanawiając ograniczenia ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, nie ma pełnej swobody w określaniu tychże limitów. Wprowadzone w uchwale, o której mowa w art. 6r ust. 3, limity ilościowe powinny być w sposób rzeczowy weryfikowalne przez sąd i odwoływać się do ilości danej kategorii odpadów, jakie powstają przeciętnie na nieruchomości w danej gminie⁶. Przepis art. 6r ust. 3 u.c.p.g. przyznaje radzie gminy kompetencje do podjęcia uchwały określającej sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Niewątpliwie nie zawiera więc upoważnienia dla rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących odbierania odpadów z ich nieruchomości. Kompetencji takich nie zawierają także powołane w uchwale art. 6r ust. 3b i 3d u.c.p.g.⁷

5 M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 6(r), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587855035/652475/budziarek-magdalena-szymczak-aneta-utrzymanie-czystosci-i-porzadku-w-gminach-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 29 sierpnia 2022 r.], zob. wyrok NSA z 30 marca 2017 r., II OSK 1978/15, LEX nr 2286089; tak też: wyrok WSA w Poznaniu z 27 stycznia 2016 r., IV SA/Po 772/15, LEX nr 1977425.

6 Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 9 maja 2018 r., IV SA/Po 253/18, LEX nr 2493247.

7 Wyrok WSA w Olsztynie z 23 listopada 2021 r., II SA/Ol 730/21, dostępny na: CBOSA.

O ile niedopuszczalne ograniczenia wprowadzone są bezpośrednio w aktach prawa miejscowego, o tyle stanowić to powinno podstawę do ich zaskarżenia do sądu administracyjnego. W moim przekonaniu treść przywołanych norm świadczy także o tym, że jeśli gmina nie realizuje swoich obowiązków w zakresie wynikającym z u.c.p.g. i potwierdzonym przepisami aktów prawa miejscowego (przy założeniu, że akty te nie są sprzeczne z ustawą i nie ograniczają ilości przyjmowanych odpadów, jak i częstotliwości), to może dawać to podstawę do zastosowania mechanizmu przewidzianego w art. 6s u.c.p.g. Nie chodzi więc tylko o sytuacje, w których gmina całkowicie nie realizuje nałożonych na nią obowiązków, tzn. w żaden sposób nie jest organizowany system odbierania odpadów, ale także o sytuacje, w których odpady nie są odbierane zgodnie z unormowaniami wprowadzonymi zarówno w u.c.p.g., jak i wydawanymi na tej podstawie aktami prawa miejscowego. W tym zakresie wydaje się, że przytaczany na wstępie wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2020 r. wprowadza pewne uproszczenie. Sąd zdaje się nie dostrzegać tego, że zakres świadczonych przez gminę usług z zakresu odbierania odpadów wynika nie tylko z ogólnie nałożonego obowiązku ustawowego, ale także (a może przede wszystkim) ze szczegółowych regulacji ustawowych i regulacji aktów prawa miejscowego. Brak realizacji przez gminę obowiązków ustawowych nie może być utożsamiany jedynie z całkowitym brakiem działań, ale również z nierealizowaniem treści regulacji prawnych. Przyjęte przez WSA rozumienie przepisu nie wynika z jego wykładni literalnej ani systemowej. Całokształt regulacji z zakresu u.c.p.g. odnosi się do określonego zakresu świadczonych przez gminę usług i nie można interpretować treści art. 6s u.c.p.g. w oderwaniu od pozostałych uregulowań ustawy. Oczywiście odrębną kwestią jest sytuacja, w której np. właściciel nieruchomości niezamieszkałej, deklarując liczbę pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości (przy tym przez zadeklarowaną liczbę pojemników lub worków rozumie się iloczyn liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz liczby ich opróżnień lub odbiorów wynikającej z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych – art. 6j ust. 3 u.c.p.g.), zaniża w praktyce ilość wytwarzanych odpadów (deklarując przez to niższą opłatę), a później oczekuje odbioru wszystkich odpadów, jakie wygeneruje na nieruchomości. W takiej sytuacji można założyć, że odpady odbierane będą tylko w takiej ilości, jaka powiązana jest z treścią deklaracji. Jeżeli bowiem ilość odpadów będzie na tyle duża, że nie uda się ich pomieścić w pojemniku, którego normatyw został określony przez odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego, podmiot zobowiązany będzie musiał wykazać w deklaracji większą liczbę pojemników i jedynie w tym zakresie ilość odpadów ma znaczenie dla treści składanej deklaracji⁸.

Pamiętać należy, że tego rodzaju ograniczenia nie występują w przypadku nieruchomości zamieszkałych, gdzie opłata uzależniona jest od jednej z metod określonych w u.c.p.g., oderwanych od faktycznej ilości generowanych odpadów (art. 6j ust. 1 pkt 1–3 u.c.p.g., art. 6j ust. 2 u.c.p.g.).

Otóż faktem jest, że samo subiektywne odczucie właściciela nieruchomości co do tego, że gmina nie realizuje należycie swoich obowiązków, nie stanowi jeszcze wystarczającej

⁸ Wyrok NSA z 25 listopada 2021 r., III FSK 211/21, dostępny na: CBOŚA.

podstawy do zastosowania mechanizmu wynikającego z art. 6s u.c.p., ale jeśli gmina nie realizuje tych obowiązków w sposób przez siebie określony (który rada tej gminy opisała w aktach prawa miejscowego), to nie ma przeszkód do przekazania odpadów na rzecz podmiotu odbierającego odpady komunalne i refakturowania tej usługi na gminę na podstawie art. 6s u.c.p.g. Oczywiście odrębną kwestią jest konieczność udowodnienia braku realizacji tych obowiązków zgodnie z wymogami aktów prawa miejscowego.

Uchwała określająca szczegółowy zakres świadczenia usług określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Właściciel nieruchomości powinien dokonać takiego zgłoszenia przed samodzielnym podjęciem działań zmierzających w kierunku przekazania odpadów na rzecz podmiotu prywatnego (wpisanego do rejestru działalności regulowanej).

W przypadku braku realizacji obowiązków ustawowych polegających na zapewnieniu odbierania odpadów w orzecznictwie zwraca się uwagę na niedopuszczalność złożenia sytuacji skargi na bezczynność organu administracji publicznej w zakresie wypełnienia obowiązku wydania aktu albo podjęcia czynności (z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa) ze względu na brak po stronie gminy obowiązku działania władczego w zakresie odbioru odpadów komunalnych⁹.

Przekazanie odpadów komunalnych musi nastąpić na rzecz podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przy czym ustawodawca zastrzega, że może być to podmiot wpisany do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 u.c.p.g., a więc uprawniony do odbierania odpadów komunalnych w danej gminie. Właściciel nieruchomości musi zawrzeć z nim odpowiednią umowę, a koszty tego odbioru zwraca mu gmina¹⁰. Jak się wydaje, wskazany podmiot zasadniczo nie może odmówić zawarcia umowy, gdyż podważałoby to efektywność regulacji. Wydatki związane z odbiorem odpadów komunalnych poniesione przez właściciela nieruchomości powinny być zatem refakturowane na gminę¹¹.

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie może odmówić przyjęcia odpadów przekazywanych mu na podstawie art. 6s.

Zauważyć tu można jednak mechanizm charakterystyczny dla konstrukcji zadań użyteczności publicznej. Otóż określone obowiązki nałożone są na gminę, ale obywatel nie ma prawnej możliwości domagania się, by w jego indywidualnym przypadku owe obowiązki realizowane były na określonym, satysfakcjonującym go poziomie¹². Nie może on w swej indywidualnej sprawie zarzucać gminie bezczynności, co nie zmienia faktu, że zobowiązany jest do realizacji prawem nałożonych na niego obowiązków (w postaci konieczności wnoszenia opłaty).

⁹ Postanowienie WSA w Poznaniu z 8 września 2020 r., IV SAB/Po 60/20, LEX nr 3060427.

¹⁰ Wyrok WSA w Opolu z 8 kwietnia 2016 r., I SA/Op 21/16, LEX nr 2056394.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 19 czerwca 2019 r., I SA/Gl 1013/18, LEX nr 2688086; tak też: wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2020 r., I SA/Gd 1658/19.

¹² Por. A. Modrzejewski, *Komercjalizacja zadań użyteczności publicznej*, „Temida” 2019, nr 2, s. 54.

Nieadekwatność świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady na zlecenie gminy

Możliwa jest także sytuacja odmienna, tzn. taka, w której pomimo odpowiednich regulacji na poziomie aktów prawa miejscowego to przedsiębiorca wybrany przez gminę w drodze przetargu nie realizuje właściwie i należycie nałożonych na niego obowiązków. Wówczas zastosowanie znajdą przepisy odnoszące się do możliwości prawnych nałożenia sankcji na podmiot świadczący usługę odbioru odpadów komunalnych. Należy wskazać, że zgodnie z art. 9b ust. 1 u.c.p.g. działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹³. Rejestr działalności regulowanej w tym obszarze prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Ustawa względem przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne (zarówno tego, który wykonuje te zadania na rzecz gminy, jak i tego, który świadczy te usługi na podstawie umowy zawartej z właścicielem nieruchomości) wprowadza zakaz mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych z niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą (art. 9e ust. 2 u.c.p.g.).

Podmioty odbierające odpady są związane tymi zasadami. Nie są to bowiem niewiążące wytyczne, które dają margines dowolności czy wyboru tym podmiotom. Odrębnie określono zasady postępowania z odpadami zebranymi selektywnie i z odpadami niesegregowanymi. Z przepisu wynika bezwzględny zakaz mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości. Zakaz ten dotyczy także mieszania ze sobą selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów. Artykuł 9e nie dopuszcza możliwości mieszania wskazanych rodzajów odpadów w żadnej, nawet najmniejszej skali przez podmiot odbierający te odpady¹⁴. Odstępstw w tym zakresie nie może zawierać także uchwała organów stanowiących¹⁵.

Naruszenie zakazu mieszania odpadów może skutkować orzeczeniem przez wójta zakazu wykonywania regulowanej działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych (art. 9 ust. 1 u.c.p.g.). Na przedsiębiorcę mieszającego odpady może być nałożona kara pieniężna (art. 9x ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.). Kwestia wykonania obowiązków przez podmiot odbierający odpady i nadzoru gminy nad właściwym ich wykonywaniem jest jednakże kwestią odrębną od obowiązków ponoszenia opłat za gospodarowanie tymi odpadami przez właścicieli nieruchomości. Żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje właścicielom nieruchomości prawa do odmowy uiszczania opłat w przypadku wadliwego wykonywania obowiązków przez podmiot odbierający odpady¹⁶.

13 Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2021 r. poz. 162 t.j.

14 Zob. wyrok NSA z 6 kwietnia 2018 r., II FSK 872/16, LEX nr 2522439.

15 Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 28 marca 2018 r., I SA/Gl 1036/17, LEX nr 2478265.

16 Zob. wyrok NSA z 6 kwietnia 2018 r., II FSK 872/16, LEX nr 2522439.

Sam brak realizacji przez gminę usługi odbioru odpadów nie zwalnia z konieczności wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami, która to opłata ma charakter publicznoprawny – nie można jej traktować jako należności za wykonaną usługę odbioru odpadów. Nie można przy tym odwołać się do wywodzonych z prawa cywilnego adekwatności ekwiwalentności świadczeń¹⁷, tzn. gmina ma obowiązek takiego skalkulowania opłaty, by w zamian za nią odbierać wszystkie odpady komunalne w częstotliwości określonej ustawą i aktami prawa miejscowego, ale może zaistnieć sytuacja, w której koszty świadczenia tej usługi użyteczności publicznej będą przewyższały wpływy z opłaty, jak i usługa może być nieadekwatna do wysokości tej opłaty. Z jednej strony gmina nie może więc powoływać się na okoliczność, że opłata skalkulowana została poniżej kosztów świadczenia usług i przez to np. odbiera tylko część odpadów komunalnych, z drugiej właściciel nieruchomości nie może domagać się świadczenia usługi w innym, szerszym zakresie, twierdząc przykładowo, że za stawkę opłaty funkcjonującą w gminie usługa powinna być świadczona częściej (lepiej).

Charakter prawny opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Podkreślenia wymaga, że pobieranie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest czynnością mieszczącą się w sferze publicznoprawnej, w której wykonywaniu gmina występuje w roli organu władzy publicznej, a opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznoprawnej i jest oderwana od faktycznej ilości wytwarzanych i odbieranych przez gminę odpadów.

O charakterze prawnym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przesądził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2013 r. Trybunał jednoznacznie stwierdził, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi została nałożona ustawą i ma charakter powszechnego, jednostronnie ustalanego świadczenia pieniężnego, od którego wniesienia uzależnione jest dopiero świadczenie innego podmiotu. Polega ono w szczególności na odbiorze odpadów komunalnych. Opłata jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym. Opłata należy do dochodów publicznych i jest przeznaczona na realizację celów publicznych. Stanowi bowiem dochód gminy, z którego pokrywa się funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi¹⁸.

NSA w orzeczeniu z 18 grudnia 2020 r. wskazuje, że w przypadku, gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na

¹⁷ L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8B*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 74.

¹⁸ Wyrok TK z 28 listopada 2013 r., K 17/12, Dz.U. z 2013 r. poz. 1593, w doktrynie np. B. Kubista, *Charakterystyka prawno-podatkowa opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i jej opodatkowanie podatkiem od towarów i usług*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, nr 2, s. 1–13; A. Barczak, E. Kowalewska, *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 835, s. 27–47.

koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 6s u.c.p.g.). Nadal jednak w takiej sytuacji właściciel nieruchomości ma obowiązek uiścić opłatę, o jakiej mowa w art. 6h u.c.p.g.¹⁹

Ustawodawca w art. 6i ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. ustanowił domniemanie, że w zamieszkałych nieruchomościach powstają odpady. Obowiązek zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami spoczywa na wszystkich właścicielach nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, co wynika z art. 6h w związku z art. 6c ust. 1 u.c.p.g. Z kolei podmioty zobowiązane do uiszczenia tej opłaty nie mają swobody w decydowaniu o potrzebie (obowiązku) jej ponoszenia, a w szczególności nie są uprawnione do powstrzymywania się od jej uiszczenia w sytuacji, gdy gmina nie realizuje ustawowego obowiązku odbioru odpadów, ponieważ opłata nie jest świadczeniem wzajemnym uiszczanym za wykonaną przez gminę usługę, lecz wynika z ustawowego obowiązku partycypowania przez właścicieli nieruchomości w kosztach gospodarowania odpadami komunalnymi ponoszonymi przez gminę.

O tym, że opłata za gospodarowanie odpadami nie jest jedynie należnością za sam ich odbiór, świadczy chociażby art. 6r ust. 2 u.c.p.g., zgodnie z którym z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obsługi administracyjnej tego systemu, edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Są to elementy obligatoryjnie mieszczące się w ramach systemu i finansowane z opłaty. Oprócz tego jest też szereg elementów fakultatywnych (art. 6r 2a–2b u.c.p.g.). Charakter opłaty w żaden sposób nie zmienia się w zależności od rodzaju nieruchomości (zamieszkałej, niezamieszkałej), mimo że w przypadku nieruchomości niezamieszkałej wydawać by się mogło, że opłata wprost powiązana jest z ilością wytworzonych na nieruchomości odpadów²⁰.

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 (art. 6s u.c.p.g.). Nadal jednak w takiej sytuacji właściciel nieruchomości ma obowiązek uiścić opłatę, o jakiej mowa w art. 6h u.c.p.g.

Poziom świadczonych przez gminę usług w zamian za uiszczoną opłatę determinowany jest treścią całości regulacji u.c.p.g. i systemowych rozwiązań.

Zgodnie z art. 6r ust. 2d u.c.p.g. 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 zamieszkałych i niezamieszkałych (jeśli są objęte systemem gospodarowania odpadami), przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Gmina nie może zniweczyć nałożonego na nią obowiązku

¹⁹ Wyrok NSA z 18 grudnia 2020 r., II FSK 1530/20, dostępny na: CBOSA.

²⁰ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 grudnia 2021 r., I SA/Go 350/21, dostępny na: CBOSA.

polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych z terenu nieruchomości z uwagi na wysokie koszty zagospodarowania takich odpadów²¹.

Wnioski

Niewątpliwie gmina i właściciel nieruchomości nie znajdują się w równych pozycjach, jeśli chodzi o realizację regulacji z zakresu utrzymania czystości i porządku. Każda ze stron tej „relacji” ma określone obowiązki. Właściciel nieruchomości m.in. zobowiązany jest do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami. Jest także zobowiązany do właściwego zorganizowania miejsca odbioru odpadów komunalnych, tj. np. dostosowania altany śmietnikowej do potencjalnych ilości wytwarzanych na nieruchomości odpadów. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. to właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Gmina jak najbardziej może przejąć obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki bądź worki (jeśli dostarczone pojemniki bądź worki są niewystarczające pojemnościowo i dochodzi do przepełnień, można domagać się dostarczenia nowych worków czy też pojemnika – zgodnie z odpowiednimi limitami wynikającymi z regulaminu utrzymania czystości i porządku – art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.), ale nie oznacza to, że istnieją podstawy do tego, by to gmina organizowała miejsce odbioru odpadów. Jeśli przykładowo odbiór jest zgodny z uchwałą rady gminy, ale deweloper wykorzystał całą dopuszczalną powierzchnię zabudowy, tak że nie da się stworzyć altanki śmietnikowej, a jednocześnie pomieszczenie na gromadzenie odpadów wybudowane zgodnie z pozwoleniem na budowę jest niewielkie i już w całości zastawione kontenerami, tak że mieszkańcy wyrzucają odpady pod śmietnikiem (bo w nim już nie ma miejsca), to odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa całkowicie na właścicielu nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 ust. 4 u.c.p.g. i może wiązać się z odpowiedzialnością sankcyjną. *De lege lata* nie istnieją w tym zakresie podstawy do zastosowania odbioru interwencyjnego zgodnie z art. 6s u.c.p.g. Niestety taki stan rzeczy jest dość powszechny, tzn. deweloperzy zmniejszają pojemność altan śmietnikowych czy też „chowają” je w podziemiach bloków, np. ze względów estetycznych, ale też dla oszczędności miejsca zabudowy. Właściwe projektowanie miejsc gromadzenia odpadów – z uwzględnieniem założenia ich nieprzepełniania i dostępności przez formy odbierające odpady – powinno być tymczasem uwzględnione na etapie realizacji procesu inwestycyjnego.

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 6 czerwca 2018 r., II SA/GI 251/18, dostępny na: CBOSA.

Po stronie gminy zaś rada gminy określa wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami (przy założeniu tego, że może i najczęściej występuje brak ekwiwalentności opłaty do poziomu czy cen realizacji usługi), ale zakres realizacji obowiązków, częstotliwość odebrania niektórych frakcji odpadów determinowany jest regulacjami u.c.p.g. i aktów prawa miejscowego. Stwierdzenie braku realizacji obowiązków można odnieść do sytuacji, w której poziom świadczonej usługi w sposób obiektywny odbiega od tego, co uregulowane jest na poziomie normatywnym (ustawowym i prawa miejscowego). Wówczas przepis art. 6s u.c.p.g. znajduje zastosowanie. Nie ogranicza się on do przypadku zupełnego nieodbierania odpadów komunalnych z nieruchomości, ale obejmuje też brak odbioru odpadów w sposób określony aktami prawa miejscowego. W przypadku zaś regulacji prawa miejscowego, które odbiegają od minimalnych warunkowań określonych w u.c.p.g., konieczne jest ich wyeliminowanie na drodze skargi do sądu. Nie wydaje się możliwe, by w takim przypadku właściciel nieruchomości mógł samodzielnie zdecydować o przekazaniu odpadów na rzecz przedsiębiorcy prywatnego. Właściciel nieruchomości nie ma też obecnie prawnych możliwości, aby w drodze skarg na bezczynność domagać się realizacji określonych usług użyteczności publicznej czy wprowadzenia odpowiednich regulacji w aktach prawa miejscowego.

Bibliografia

Literatura

- Barczak A., Kowalewska E., *Oplaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 835.
- Budziarek M. [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Kieres L., *Samorządowy sektor gospodarczy [w:] Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8B*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Kubista B., *Charakterystyka prawno-podatkowa opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i jej opodatkowanie podatkiem od towarów i usług*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, nr 2.
- Modrzejewski A., *Komercjalizacja zadań użyteczności publicznej*, „Temida” 2019, nr 2.

Akty prawne

- Ustawa z 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 t.j.
- Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2021 r. poz. 162 t.j.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 28 listopada 2013 r., K 17/12, Dz.U. z 2013 r. poz. 1593.
- Wyrok NSA z 30 marca 2017 r., II OSK 1978/15, LEX nr 2286089.
- Wyrok NSA z 6 kwietnia 2018 r., II FSK 872/16, LEX nr 2522439.
- Wyrok NSA z 18 grudnia 2020 r., II FSK 1530/20.
- Wyrok NSA z 25 listopada 2021 r., III FSK 211/21.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2020 r., I SA/Gd 1658/19.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 28 marca 2018 r., I SA/Gl 1036/17, LEX nr 2478265.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 6 czerwca 2018 r., II SA/Gl 251/18.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 19 czerwca 2019 r., I SA/Gl 1013/18, LEX nr 2688086.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 grudnia 2021 r., I SA/Go 350/21.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 23 listopada 2021 r., II SA/Ol 730/21.
- Wyrok WSA w Opolu z 8 kwietnia 2016 r., I SA/Op 21/16, LEX nr 2056394.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 27 stycznia 2016 r., IV SA/Po 772/15, LEX nr 1977425.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 9 maja 2018 r., IV SA/Po 253/18, LEX nr 2493247.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 18 lipca 2018 r., IV SA/Po 516/18, LEX nr 2528555.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 23 sierpnia 2018 r., IV SA/Po 517/18, LEX nr 2541640.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z 8 września 2020 r., IV SAB/Po 60/20, LEX nr 3060427.