

1. Nowe zasady gospodarki odpadami komunalnymi.

W piśmiennictwie dość powszechnie podkreśla się, że wprowadzenie – *via* przepisy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897)¹ - nowych zasad w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi miało charakter swoistego „przewrotu kopernikańskiego”; tytułem przykładu: J. Jerzmański akcentuje, że znowelizowane przepisy ucp² przyniosły „tak daleko idące zmiany, iż uprawnione jest mówienie o *sui generis* rewolucji”³, a ujmując przedmiotowy problem syntetycznie stwierdzić można, że *de lege lata* gminy zobligowane zostały do zorganizowania systemu odbioru odpadów komunalnych z wszelkimi tego, scharakteryzowanymi dalej, konsekwencjami (np. efektem przejścia obowiązku organizacji odbioru - zarówno z mocy prawa, jak i z mocy uchwały - jest powstanie po stronie właścicieli nieruchomości obowiązku zapłaty tzw. „opłaty śmieciowej”⁴ itp.).

Zastanawiając się nad przyczyną dokonania tak daleko idących korekt przyjąć trzeba – opierając się na brzmieniu uzasadnienia do projektu *noweli*⁵ - że kreacja tytułowych „nowych zadań” doprowadzić ma do zmian w dotychczas obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi mających na celu:

- uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”;
- zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów;
- zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
- całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych.

Nadto zdaniem Autorów *noweli* nowe przepisy mają na celu:

- prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub

¹ Dalej: ustawa nowelizująca, nowelizacja, nowela.

² Zob. ustawę z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu i czystości w gminach (tj. Dz. U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.); dalej: ucp^g.

³ J. Jerzmański, Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady, Przegląd Komunalny 2011, nr 9.

⁴ Tamże.

⁵ Sejm RP VI kadencji, Nr druku: 3670.

unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi⁶.

Rzecz jasna otwartym pozostaje pytanie, na ile zbiór zaprezentowanych powyżej celów jest możliwy do pełnego i – co ważne w świetle zobowiązań wobec Komisji Europejskiej - terminowego zrealizowania (ewentualnie: w jakim stopniu i zakresie). Nie ulega jednak wątpliwości, że w złożonym procesie budowy „nowego” systemu powstają (i postawać będą) liczne problemy tak natury prawnej, jak i organizacyjno-ekonomicznej.

Sposób realizacji tak sprecyzowanych celów polegać będzie – co podkreśla M. Walny - na „obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Rada gminy będzie decydowała o tym czy zorganizowany przez nią odbiór odpadów dotyczyć będzie tylko nieruchomości zamieszkałych czy także pozostałych. Ona będzie również określała sposób realizacji usług oraz wysokość opłaty. Gminy będą w drodze przetargu wylaniały podmioty, które zajmą się odbiorem lub odbiorem i zagospodarowaniem odpadów. Właściciele nieruchomości nie będą podpisywali z przedsiębiorcami umów, tylko będą musieli złożyć gminie deklarację dotyczącą wysokości należnej gminie opłaty. (...) Równoczesne wzmocnienie funkcji kontrolnych gmin ma, w intencji ustawodawcy, służyć nadzorowi nad ich selektywnym zbieraniem i w konsekwencji osiągnięciem oczekiwanych wskaźników zmniejszenia ilości odpadów składowanych”⁷.

Pamiętając jak ambitne cele stały za przyjęciem *noweli* nie może dziwić fakt, że na gminy nałożono liczne i złożone zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku, których realizacja z całą pewnością będzie odbywać się etapowo i ewolucyjnie (*vide* art. 3b i 3c *ucpg*). Zanim zostaną zaprezentowane wspomniane zadania wypada pokrótce odnieść się do zagadnienia sposobu realizacji zaprezentowanych powyżej zadań. Otóż gmina może sama realizować nałożone na nią zadania, ale może także skorzystać z przewidzianych przepisami ustawy o samorządzie gminnym form współdziałania (patrz. związek i porozumienie) z innymi jednostkami samorządu gminnego. Istnienie takiej alternatywy potwierdza niejako sam prawodawca stanowiąc w art. 3 ust. 2a *ucpg* co następuje: „*W razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku*”. Co więcej jak wynika ze znowelizowanego brzmienia art. 6r *ucpg* w przypadku przejścia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2 *ucpg* w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią dochód związku międzygminnego w całości lub w części odpowiednio do zakresu przejętych zadań (1a). W przypadku, o którym mowa w ust. 1a, organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w

⁶ Tamże.

⁷ Poradnik utrzymania czystości i porządku w gminach, Poznań 2012, s. 21.

egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zarząd związku międzygminnego.

Pomimo milczenia na temat wykorzystania takiej formy jak porozumienie uznać trzeba, że gminy chcące wspólnie wykonywać zadania publiczne określone w *ucpg* będą mogły skorzystać z tej instytucji. Nadto podnieść trzeba, że wykonywanie zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku w oczywisty sposób wiąże się z gospodarką komunalną gminy.⁸ Pamiętać trzeba, że prawodawca w *ugk* dopuszcza swobodę wyboru sposobu prowadzenia oraz form organizacyjno - prawnych wykonywania przez jst zadań z zakresu gospodarki komunalnej⁹, która jednak na gruncie *ucpg* doznaje istotnego ograniczenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c *ucpg*, albo odbierania i zagospodarowania tych odpadów. W tej kwestii prawodawca nie tylko wprowadza prymat zasady konkurencyjności podmiotów świadczących usługi operatorskie, ale także eliminuje niesamoistne gminne jednostki organizacyjne stwierdzając wyraźnie, że tylko spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy (rzecz jasna wyłącznie w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1). Natomiast w pozostałych sytuacjach gminy mają możliwość wykorzystania wszelkich prawem dopuszczonych form prowadzenia gospodarki komunalnej!¹⁰

W tym miejscu zostanie zaprezentowana tzw. systemowa koncepcja podziału „znowelizowanych” zadań nałożonych na gminy w dziedzinie gospodarki odpadami komunalnymi.¹¹ I tak, możemy tutaj mówić o zadaniach:

a) organizacyjno-przetargowych; gminy:

- tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych; szczególnym wyrazem realizacji tak określonego zadania jest podejmowanie uchwał prawem wymaganych;

⁸ Przypomnieć trzeba, że z art. 1 ust. 1 *ugk* wynika, iż gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Z kolei w myśl art. 2 *ugk* gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

⁹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 września 2006 r. (II SA/Go 337/2006), Dz. Urz. Lubus 2006/82/1628. W ocenie Sądu istnieje możliwość prowadzenia teje działalności w określonych formach organizacyjno-prawnych (tj. „samoistnych” i „niesamoistnych”), jak i dopuszcza się powierzenie wykonywania przedmiotowych zadań na podstawie umów cywilnoprawnych osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z 23 listopada 2006 r. (II SA/Wr 488/06). Także w piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż realizacja zadań własnych polega co do zasady na podejmowaniu przez gminę czynności o charakterze organizatorskim, umożliwiających m. in. dostawę energii elektrycznej i ciepłej, zapewniających funkcjonowanie wodociągów lub utrzymanie czystości na obszarze gminy, ergo realizacja przedmiotowych zadań może mieć zatem postać zarówno utrzymywania przez samorząd własnej jednostki świadczącej usługi użyteczności publicznej, jak i np. wyboru dla takich spółek długoterminowego, stabilnego inwestora branżowego lub finansowego, zapewniającego dostawę takich usług przez dłuższy czas, a jednocześnie stwarzania warunków do stabilizacji cen usług komunalnych. W. Oleś, Komunalne też można prywatyzować, „Rzeczpospolita” z 13 października 2005 r.; Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Warszawa 1988, s. 74. S. Dudzik, Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna, Zakamycze 1998, s. 141.

¹⁰ Poradnik ..., s. 23-24.

¹¹ Zob. Materiały szkoleniowe do projektu: „Ogólnopolski program szkoleń wspierających wdrożenie nowego systemu gospodarki odpadami”, Warszawa 2013, s. 139 – 141.

- zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych; należy dodać, że gminy, realizując tak określone zadanie są obowiązane do:
 - a) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub
 - b) 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 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.), lub
 - c) 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. Nr 19, poz. 101 ze zm.)¹².

Nadto gminy:

- obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 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 biodegradacji¹³;
- 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;
- prowadzą rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości¹⁴;

Można też mówić o zadaniach recyklingowo-redukcyjnych; gminy zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia

¹² Poradnik ..., s. 24-25.

¹³ Uwaga: należy zgodzić się z poglądem zaprezentowanym w „ministerialnej” interpretacji przepisów pt. „Selektywne zbieranie odpadów”, że selektywne zbieranie wyżej wymienionych frakcji jest m.in. powiązane z koniecznością osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (art. 3b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ucp) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (art. 3c). Zob. więcej na: http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_10/7a647705787dcaef5fd8e2d99cdcc788.pdf.

¹⁴ Poradnik ..., s. 25.

i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; konkretyzując to zadania wskazać trzeba, że gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r.:

- poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo;
- nadto gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania¹⁵.

Następne zadania to zadania:

a) nadzorczo-kontrolne; gminy nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz kontrolują przestrzeganie i stosowanie przepisów *ucpg*.

b) informacyjno-edukacyjne; gminy:

- prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:
 - i. 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,
 - ii. 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,
 - iii. 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,
 - iv. zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa

¹⁵ Uwaga: do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; a 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.. Zob. Poradnik ..., s. 25-26.

- w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym;
v. punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych¹⁶.

Kolejne zadania to zadania:

- c) sprawozdawczo-weryfikacyjne; wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi; nadto organ wykonawczy jest zobligowany do weryfikacji danych zwartych w kwartalnych sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne i podmiotów opróżniających zbiorniki bezodpływowe.
- d) ewidencyjne; gminy prowadzą ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.
- e) analityczne; gminy dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:
- możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania¹⁷.

Ponadto gminy dokonują analizy:

- potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
- liczby mieszkańców,
- 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,
- ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,
- ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy.

Zastanawiając się nad „filozofią” stojącą za wprowadzeniem tak daleko idących korekt M. Walny akcentuje, że prawodawcy przede wszystkim zależało na ujęciu całego strumienia odpadów komunalnych powstających w gminie i skierowaniu ich do zakładów odzysku, recyklingu lub unieszkodliwiania; mechanizm wprowadzający opłatę naliczaną od osoby i nieunikniona konieczność jej poniesienia wyeliminował

¹⁶ Poradnik ..., s. 26-27.

¹⁷ Tamże.

poszukiwanie przez właścicieli nieruchomości możliwości poczynienia oszczędności poprzez ograniczenie się do wykorzystania jednego małego pojemnika niezależnie od liczby zamieszkałych na terenie nieruchomości osób. Doświadczenie tych, którzy mają za sobą przeprowadzenie referendum wskazuje na to, że niemal wszyscy rozumują w sposób logiczny i nie podejmują wysiłku pozbycia się odpadów w sposób niezgodny z obowiązującymi zasadami w sytuacji gdy istnieje konieczność uiszczenia opłaty gminie, która organizuje odbiór wszystkich wytworzonych odpadów. W wyniku wprowadzonych w oparciu o referendum zmian próby zaoszczędzenia polegają na deklarowaniu przez właścicieli mniejszej aniżeli faktycznie ma to miejsce, liczby osób zamieszkujących nieruchomość¹⁸.

Cytowany Autor podkreśla przy tym, że bardzo ważnym aspektem wspomnianej wyżej „filozofii” jest ustanowienie jednego podmiotu odpowiedzialnego za gospodarkę odpadami na obszarze gminy, czyli jej władz samorządowych. Dotąd każdy przedsiębiorca pełnił dwie funkcje czyli sam organizował system na obszarze, na którym podpisał z właścicielami umowy i zarządzał nim; jednocześnie odbierając od właścicieli odpady, pełnił funkcje operatorskie. Aktualnie gminy będą projektowały system, ogłaszały i rozstrzygały przetargi i zarządzały nim, zaś firmy będą pełniły wyłącznie funkcje operatorskie. Tendencja do rozdziału funkcji zarządczych i operatorskich dominuje aktualnie także w innych działach gospodarki komunalnej¹⁹ Następnymi powodami wprowadzonych zmian była konieczność radykalnego ograniczenia ilości odpadów przekazywanych do składowania oraz pragnienie stworzenia mechanizmów stymulujących prywatny kapitał do inwestowania w instalacje do odzysku.²⁰

2. Harmonogram wdrażania nowych zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

Biorąc pod uwagę skalę i charakter zmian wprowadzonych przez przepisy *ustawy nowelizującej* truizmem jest stwierdzenie, że przygotowanie gminy do nowych warunków wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich późniejszego zagospodarowania jest **procesem złożonym i wieloetapowym!** Nie sposób przy tym nie zauważyć, że zadania spoczywające na gminach związane z implementowaniem „nowych” przepisów mają wymiar **analityczno-organizacyjny** oraz **stricte formalnoprawny!** Do tej pierwszej kategorii (tj. do kategorii zadań, których realizacja stanowi warunek *sine qua non* dla zbudowania tak dalece jak to możliwe **efektywnego** i stosunkowo **prostego** w działaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi) zaliczyć należy zwłaszcza działania **informacyjne** i działania **inventaryzacyjne**. Pod terminem „działania informacyjne” kryją się działania służące **uzyskaniu informacji niezbędnych do racjonalnego i zgodnego z prawem podjęcia przez radę gminy tak prawem nakazanych uchwał, jak i ewentualnego podjęcia uchwał o charakterze**

¹⁸ Tamże, s. 21-22.

¹⁹ Tamże, s. 22.

²⁰ Tamże.

fakultatywnym. Chodzi tutaj będzie przede wszystkim o uzyskanie takich informacji jak:

- a. informacja o liczbie mieszkańców zamieszkujących gminę;
- b. informacja o ilości i morfologii wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- c. informacja o kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; w ramach informacji, o których mowa w lit. c. gminy winny zebrać i oszacować dane dotyczące kosztów:
 - odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
 - tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
 - obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Mając na względzie fakt, iż przedmiotowy system zacznie już wkrótce obowiązywać (tj. od 1 lipca 2013 roku) oczywistym jest, iż istnieje spore **ryzyko**, że dane dotyczące powyższych kosztów nie będą w pełni odzwierciedlać realnych kosztów funkcjonowania systemu! Tym samym jest wielce prawdopodobne, że pobierane przez gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie będą w dostatecznym stopniu finansowały funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi!

Z kolei po terminem „działania inwentaryzacyjne” kryją się działania związane z **dokonaniem spisu** następujących rodzajów nieruchomości znajdujących się na obszarze gminy, na których powstają odpady komunalne:

- a. nieruchomości zamieszkałe,
- b. nieruchomości niezamieszkałe,
- c. nieruchomości „mieszane”; nieruchomość „mieszana” to nieruchomość, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w lit. a., a w części nieruchomość, o której mowa w lit. b.

Wydaje się nadto, że obok wspomnianych wyżej działań, jednostki samorządu terytorialnego w ramach zadań analityczno-organizacyjnych winny także podjąć działania mające na celu ukonstytuowanie - w ramach struktury organizacyjnej urzędu gminy²¹ - **stałej komórki**, do której zadań należeć będzie wdrażanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz późniejsze nim administrowanie i egzekwowanie od właścicieli nieruchomości obowiązku uiszczania tzw. „opłat śmieciowych”! Ponadto w gminach należy dokonać działań analitycznych mających na celu ocenę zachowań tak właścicieli nieruchomości, jak i ich mieszkańców w zakresie respektowania postanowień aktualnego regulaminu utrzymania czystości i porządku

²¹ Uwaga: jeżeli dana gmina jest członkiem związku komunalnego realizującego zadania związane z szeroko pojętym wdrażaniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi to rzecz jasna chodzić tutaj będzie o strukturę organizacyjną biura związku.

oraz analizę dotychczasowego funkcjonowania przedsiębiorców odbierających odpady komunalne na terenie gminy!

Zaprezentowane powyżej działania – z racji ich kluczowego znaczenia dla budowy nowego systemu – winny zostać dokonane w ramach pierwszego etapu wspomnianej budowy!

Jak już wcześniej wspomniano w związku z wejściem w życie przepisów nowelizujących *ucpg* na gminy nałożone zostały także zadania o charakterze formalnoprawnym. Tym samym gminy pragnąc postępować *lege artis* przy implementowaniu przedmiotowych przepisów zmuszone są podjąć tytułowe działania, wśród których na „*pierwszy plan*” wysuwają się **działania uchwałodawcze** i tzw. **działania przetargowe**. Truizmem jest tutaj stwierdzenie, że do końca 2012 r. gminy musiały podjąć następujące **pięć uchwał** (tzw. uchwały obligatoryjne):

- uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku (zob. art. 4 ust. 3 *ucpg*);
- uchwałę w sprawie wyboru jednej z metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w której to uchwale rada gminy ustali także stawkę takiej opłaty oraz ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności (zob. art. 6k ust. 1 *ucpg*);
- uchwałę w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zob. art. 6l *ucpg*);
- uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmującą objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Nadto przedmiotowa uchwała zawiera informację o terminach i miejscu składania deklaracji (zob. art. 6n ust. 1 *ucpg*);
- uchwałę 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 (zob. art. 6r ust. 3 *ucpg*).

Co istotne, kwestia określenia, które z uchwał wskazanych w znowelizowanej *ucpg* muszą zostać podjęte – tak ze względów natury prawnej, jak i prakseologicznej - **przed** przystąpieniem przez gminę do wypełnienia obowiązku wskazanego w art. 6d ust. 1 *ucpg* nie została w jednoznaczny sposób przesądzona przez prawodawcę. Pomimo takiego stanu rzeczy należy zwłaszcza opowiedzieć się za koniecznością uprzedniego (tzn. przed organizacją przetargu!) podjęcia uchwały z art. 6k ust. 1 *ucpg*! Biorąc pod uwagę presję czasową związaną z wdrażaniem tzw. „*rewolucji śmieciowej*” oraz konsekwencje wynikające z zastosowania od 1 lipca 2013 r. art. 6s *ucpg* (nie podpisanie umowy na odbieranie odpadów będące efektem nie rozstrzygnięcia w definitywny sposób procedury przetargowej niewątpliwie mieści się we wskazanym tam przypadku „*nie zrealizowania przez gminę obowiązku odbierania*

odpadów komunalnych”), gminy – tak z prawnego, jak i fiskalnego punktu widzenia - nie mogą sobie pozwolić na eskalację ryzyka związanego z koniecznością organizowania więcej niż jednego przetargu. Zaryzykować można pogląd, że podjęcie uchwały z art. 6k ust. 1 *ucpg* „**przed przetargiem**” m. in. osłabia niebezpieczeństwo unieważnienia postępowania (zob. art. 93 ust. 1 pkt 4 PZP²²), które w efekcie mogłoby doprowadzić do zaistnienia sytuacji opisanej w art. 6s *ucpg*, o konieczności respektowania dyspozycji zawartych w art. 86 ust. 3 PZP²³ nawet nie wspominając.

Jednocześnie mając na względzie **imperatyw stworzenia prostego i efektywnego systemu gospodarki odpadami** gminy powinny co najmniej rozważyć kwestię zasadności podjęcia **dwóch uchwał**, których ustanowienie co prawda nie jest wymagane przez prawodawcę, ale podjęcie może przyczynić się do usprawnienia tak procesu kreacji nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jak i jego funkcjonowania od 1 lipca 2013 roku, o uszczelnieniu owego systemu nawet nie wspominając. Wspomnianymi uchwałami (tzw. uchwały fakultatywne) są:

1. uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (zob. art. 6c ust. 2 *ucpg*);
2. uchwała w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tzw. nieruchomości mieszanych (art. 6j ust. 5 *ucpg*).

Wobec treści art. 9z ust. 4 *ucpg*, z którego wynika, że gmina, która nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 6d ust. 1 (ów przepis dotyczy obowiązku organizacji przetargu na odbieranie odpadów komunalnych) - podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł, truizmem jest stwierdzenie, że organ wykonawczy gminy musi zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Wspomniane wyżej działania, choć mają charakter priorytetowy, nie są jedynymi, które gminy powinny podjąć w związku z wdrażaniem „rewolucji śmieciowej”. Tytułem przykładu: skoro prawodawca dopuszcza, aby zadania nałożone na gminy realizowane były poprzez związek komunalny (zob. art. 3 ust. 2a *ucpg*), to gminy w sytuacji podjęcia decyzji o wykorzystaniu tej formy współdziałania zmuszone będą do wszczęcia procedury - normowanej przez przepisy rozdziału 7 *usg*²⁴ – tworzenia związku międzygminnego!

Następnie podnieść trzeba, że wobec faktu, iż prawodawca stosunkowo oszczędnie operował terminami, do których gminy zmuszone są zrealizować określone działania (wszak *de facto* ograniczył się do podania dwóch „granicznych” terminów tj. 31

²² Ustawa z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.).

²³ Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający podaje kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

²⁴ Zob. ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o *samorządzie gminnym* (tj. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

grudnia br. i 31 czerwca 2013 r.), uznać można, że gminom pozostawiono pewną swobodę – rzecz jasna w ramach „granicznych” terminów - w materii podjęcia konkretnych działań wdrażających nowy system gospodarowania odpadami. Tytułem przykładu warto poniżej zaprezentować harmonogram prac nad wdrożeniem znowelizowanej „ustawy śmieciowej” autorstwa M. Walnego²⁵:

l.p.	Termin		Opis prac	Komentarz
	Od	do		
1	01.07.2011		Początek zabiegów zmierzających do utworzenia ponadgminnej struktury (związek lub porozumienie), która powinna przejąć od gmin zadanie zarządzania systemem gospodarowania odpadami komunalnymi	Należy mieć świadomość tego, że utworzenie związku celowego trwa co najmniej rok, na powstanie porozumień jeszcze dziś nie jest zbyt późno;
2	01.08.2011	31.12.2011	Analiza aktualnie funkcjonujących zasad utrzymania czystości oraz systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	- analiza zachowań właścicieli nieruchomości i mieszkańców w świetle dotąd obowiązującego regulaminu utrzymania czystości, stopnia jego przestrzegania, stosowanych sankcji, efektów w postaci wielkości strumienia odpadów odbieranych zgodnie z przepisami, zakresu selektywnej zbiórki, problemu dzikich składowisk, stopnia zaśmiecenia nieruchomości gruntowych, a także cen stosowanych przez firmy odbierające odpady; - analiza sposobu funkcjonowania firm odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; ceny, trasy przejazdu podczas odbioru odpadów i zakres ich nakładania się z racji funkcjonowania na jednym obszarze kilku operatorów, odległości, czasu przejazdu, czasu załadunku, częstotliwość odbioru odpadów, wielkości i ilości pojemników, rodzaje zabudowy, parametry techniczne pojazdów, zużycie paliwa i olejów, płace

²⁵ Poradnik ..., s. 36-42.

				<p>obsługi (konieczne pozyskanie do współpracy firm obsługujących dany teren, które mając na uwadze konieczność stanięcia do przetargu, winny udzielić informacji, choć czas pokazuje, że wcale tak nie jest);</p> <ul style="list-style-type: none"> - analiza sposobów unieszkodliwiania odpadów, a więc składowiska, instalacje do mechaniczno – biologicznego przetwarzania, sortownie, kompostownie, sposoby odbioru, miejsca i koszty unieszkodliwiania odpadów takich jak budowlane, elektryczne i elektroniczne, AGD, wielkogabarytowe, opony, przeterminowane leki, baterie i akumulatory, inne niebezpieczne, zielone, tworzywa sztuczne, papier, szkło, metale i inne; - pozyskanie, np. z PODGiK, informatycznych baz danych przydatnych do utworzenia bazy danych o nieruchomościach dla obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
3	01.09.2011	30.06.2012	<p>Przeprowadzenie badań morfologii i wskaźnika wytwarzania odpadów na typowych trasach oraz wytypowanie, spośród wszystkich kategorii nieruchomości, tych w których przeprowadzone mogą zostać badania ilości wytwarzanych odpadów</p>	<p>Konieczne uzyskanie zgody właścicieli, podpisanie umów, skierowanie tam firmy, która te badania zrealizuje; badania winny obejmować nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe, w tym wszelkiego rodzaju odpady występujące w strumieniu odpadów komunalnych sporadycznie;</p>
4	01.10.2011	30.06.2012	<p>Zabiegi u Marszałka zmierzające do najkorzystniejszego z punktu widzenia miasta i gminy lub ich związku zlokalizowania regionalnej instalacji</p>	<p>Najkorzystniejszego z punktu widzenia odległości, umożliwiającego włączenie doń posiadanych elementów tej instalacji, np. składowiska;</p>
5	01.10.2011	31.06.2012	<p>Zabiegi u Marszałka o odpowiednią wielkość regionu</p>	<p>Odpowiednią to znaczy taką, która zagwarantuje jego ekonomiczną efektywność i tym samym</p>

				zainteresowanie potencjalnych inwestorów;
6	01.01.2012		Uruchomienie rejestru działalności regulowanej	Termin obligatoryjny
7	01.03.2012	30.05.2012	Podjęcie decyzji (uchwały) dotyczącej organizacji przez gminę odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych	Uchwała nie jest obligatoryjna lecz zalecana
8	01.07.2012	31.12.2012	Przygotowanie i ogłoszenie, przetargu dotyczącego budowy i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych	Najlepiej we współpracy w ramach powołanej już ponadgminnej struktury; Ogłoszenie jego winno nastąpić po uchwaleniu przez sejmik województwa Planu gospodarki odpadami oraz przyjęciu uchwały w sprawie jego wykonania; Działań tych nie trzeba podejmować pod warunkiem uzyskania przez inwestora decyzji środowiskowej lub decyzji o warunkach zabudowy do chwili wejścia w życie nowelizacji ustawy, czyli do 31.12.2011 roku;
9	01.07.2012	30.09.2012	Przyjęcie założeń dotyczących wymogów stawianych systemowi informatycznemu, który będzie obsługiwał system gospodarowania odpadami komunalnymi	Kształt takiego systemu będzie zależał od tego jakie założenia przyjęto wcześniej i jakie decyzje w związku z tym zostały podjęte, np. w sprawie organizacji przez gminę odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych; należy zwrócić uwagę na zapewnienie możliwości automatycznego ładowania baz danych zamawianego systemu wykorzystując te bazy, które są dostępne;
10	01.07.2012	30.09.2012	Przyjęcie metody rozróżniania właścicieli nieruchomości zbierających odpady selektywnie i nie czyniących tego	Istotne aby o tym zdecydować przed zakończeniem prac nad założeniami do systemu informatycznego
11	01.07.2012	31.07.2012	Przeprowadzenie ankiet pośród właścicieli nieruchomości	Jest ono zalecane; Dotyczących ostatnio przeprowadzonych remontów,

				<p>wymiany sprzętu AGD i mebli, akceptowalnych przez nich zasad selekcji, potrzeby usunięcia starych sprzętów ze strychów, piwnic i komórek, posiadania zużytych opon, opakowań po środkach ochrony roślin i nawozach, posiadania przeterminowanych lekarstw, opakowań po farbach i lakierach oraz innych substancjach niebezpiecznych, baterii i akumulatorów, itp.;</p> <p>Będzie to część ankiet, o których mowa jest dalej;</p> <p>Uzyskanie na ich podstawie dane winny być pomocne do ustalenia zasad segregacji, określenia ilości i lokalizacji punktów selektywnego zbierania odpadów, wreszcie do uzupełnienia danych uzyskanych z badań odpadów,</p> <p>Wykorzystane one będą do korekty bilansu ilości wytwarzanych na obszarze gminy/związku odpadów;</p>
12	01.07.2012	30.09.2012	Zebranie informacji o możliwościach przetworzenia odpadów zebranych selektywnie;	Informacja istotna dla zaprojektowania systemu selektywnej zbiórki odpadów
13	01.07.2012	30.09.2012	Zebranie informacji o finansowych warunkach przyjęcia przez prowadzących instalacje regionalne odpadów zebranych selektywnie	Istotne celem podjęcia decyzji czy przekazywać je do tych instalacji ze względów ekonomicznych;
14	01.07.2012	30.09.2012	Ustalenie, we współpracy z podmiotami zarządzającymi instalacjami regionalnymi, zasad selektywnej zbiórki pod kątem technologii przetwarzania przez nie odpadów (często na początek z instalacją zastępczą);	Wiedza na ten temat potrzebna będzie do dopracowania szczegółów systemu w zakresie kosztów związanych z uzyskaniem wskaźników odzysku i recyklingu; dane te potrzebne są do kalkulacji kosztów, która winna być podstawą ogłoszenia przetargu;
15	01.07.2012	31.12.2012	Zakup systemu informatycznego dla obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz	Ładowanie baz danych informacjami dostępnymi w systemach będących w posiadaniu gminy oraz innymi np. z PODGiK,

			ładowanie baz danych	ewidencji ludności, ewidencji podmiotów gospodarczych oraz rozpoczęcie procesu ich weryfikacji;
16	01.07.2012	30.09.2012	Przyjęcie założeń dotyczących wykorzystania przydomowych kompostowników	Ewentualnie poprzedzone przeprowadzeniem ankiet pośród mieszkańców; Kompostowniki nie powinny być stosowane na działkach w zabudowie szeregowej lub bliźniaczej, a w zabudowie wolnostojącej, mniejszych aniżeli 700 m ² ;
17	01.07.2012	30.09.2012	Podjęcie decyzji dotyczącej ewentualnego podziału miasta i gminy lub związku gmin na sektory	Uchwała nieobligatoryjna - jeżeli miałyby być podjęta to musi to nastąpić w czasie opracowywania projektu systemu gospodarowania odpadami; Przyjmując podział na sektory należy uwzględnić nie tylko optymalną ze względów ekonomicznych ich wielkość, lecz także wyniki analizy firm funkcjonujących aktualnie na rynku.
18	01.07.2012	30.09.2012	Ustalenie ilości i lokalizacji punktów selektywnego zbierania odpadów	Jednocześnie należy ustalić zasady przyjmowania przez nie odpadów nie wyłączając kwestii rejestracji ilości przekazywanych selektywnie zebranych odpadów;
19	01.08.2012	31.08.2012	Zbilansowanie skorygowanej ankietami ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz innych nietypowych pojawiających się niesystematycznie, które trzeba będzie uwzględnić w strumieniu odpadów komunalnych	Badania nie wszystko w tej materii wykażą;
20	01.09.2012	30.09.2012	Bilans , ilości i morfologii odpadów wytwarzanych przez mieszkańców nieruchomości zamieszkałych	Na podstawie przeprowadzonych badań, z uwzględnieniem różnic sezonowych; W podziale na rodzaje zabudowy; Przeliczenie ich na statystycznego mieszkańca;
21	01.09.2012	30.09.2012	Bilans ilości odpadów	Na podstawie przeprowadzonych

			wytwarzanych przez użytkowników różnego rodzaju nieruchomości niezamieszkałe	badania oraz innych dostępnych danych bowiem zbadanie wszystkiego nie jest możliwe;
22	15.09.2012	31.12.2012	Podjęcie decyzji w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	Uchwała obligatoryjna do podjęcia do końca 2012 roku;
23	15.09.2012	30.09.2012	Ostateczne zbilansowanie ilości odpadów wytwarzanych na obszarze miasta i gminy/związku międzygminnego	Termin istotny ze względu na konieczność ogłoszenia przetargu;
24	15.09.2012	30.09.2012	Oszacowanie ilości odpadów zielonych i kuchennych , jakie będą odbierane jako zebrane selektywnie	Należy przyjąć ilość wynikającą z aktualnych na dany moment wskaźników;
25	15.09.2012	30.09.2012	Oszacowanie ilości i struktury odpadów opakowaniowych i pozostałych , które będą odbierane selektywnie	Należy przyjąć ilość wynikającą z aktualnych na dany moment wskaźników;
26	15.09.2012	15.10.2012	Oszacowanie wielkości wpływów ze sprzedaży odpadów zebranych selektywnie	Bardzo ważny element kalkulacji kosztów;
27	15.09.2012	30.09.2012	Oszacowanie ilości odpadów, które będą odbierane jako zmieszane	Należy przyjąć ilość wynikającą z aktualnych na dany moment wskaźników;
28	15.09.2012	30.09.2012	Przyjęcie założeń dotyczących deklarowania przez właścicieli nieruchomości dodatkowych powierzchni ogrodów i w związku z tym konieczności odbioru od nich zwiększonej ilości odpadów zielonych jako usługi dodatkowej	Ewentualnie poprzedzone przeprowadzeniem ankiet wśród mieszkańców;
29	15.09.2012	30.09.2012	Przyjęcie założeń dotyczących czasowego wzrostu ilości odpadów w pierwszym okresie po uruchomieniu systemu w nowym kształcie, które trzeba będzie odebrać ponad ilość oszacowaną na podstawie badań	Należy mieć na uwadze doświadczenia zebrane przez wdrażających podobny system w wyniku referendum;
30	15.09.2012	30.09.2012	Przyjęcie założeń dotyczących	Należy zrobić to na podstawie

			rodzajów samochodów, które będą odbierać odpady od mieszkańców;	danych uzyskanych od przedsiębiorców funkcjonujących na tym terenie lub dobierając najbardziej odpowiednie z ekonomicznego punktu widzenia pojazdy;
31	15.09.2012	30.09.2012	Określenie tras przejazdu samochodów odbierających odpady zmieszane i zebrane selektywnie	Ten etap jest wynikiem wcześniej prowadzonych symulacji, najlepiej w terenie lub przy pomocy systemu informatycznego;
32	15.09.2012	30.09.2012	Określenie czasów przejazdu i odbioru odpadów zmieszanych i zebranych selektywnie	Ten etap jest wynikiem wcześniej prowadzonych symulacji, najlepiej w terenie;
33	15.09.2012	15.10.2012	Zebranie informacji o kosztach mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów, kosztach ich kompostowania i składowania	Konieczne do ostatecznej kalkulacji kosztów;
34	15.09.2012	15.10.2012	Oszacowanie kosztów odbioru i transportu odpadów zebranych selektywnie	Element ostatecznej kalkulacji kosztów;
35	15.09.2012	15.10.2012	Oszacowanie kosztów odbioru i transportu odpadów zmieszanych	Element ostatecznej kalkulacji kosztów;
36	15.09.2012	15.10.2012	Oszacowanie wielkości wpływów ze źródeł wspomagających selektywną zbiórkę	Element ostatecznej kalkulacji kosztów;
37	30.09.2012	15.10.2012	Kalkulacja (minimalnej i maksymalnej) kwoty, jakiej spodziewać się należy w ofertach, które zostaną złożone do przetargu,	Kosztorys „inwestorski” dołączany jako „ślepy” do SIWZ;
38	30.09.2012	15.10.2012	Oszacowanie kosztów funkcjonowania punktów selektywnego zbierania odpadów	Element stawki opłat
39	30.09.2012	15.10.2012	Oszacowanie kosztów obsługi administracyjnej systemu	Element stawki opłat
40	30.09.2012	15.10.2012	Przyjęcie założeń dotyczących ilości nieruchomości, których właściciele zamiast segregować będą woleli	Ewentualnie poprzedzone przeprowadzeniem ankiet pośród mieszkańców; Dyskusyjnym z punktu widzenia

			więcej płacić	obowiązków ustawowych, może być dopuszczenie zapisu na ten temat w deklaracji;
41	30.09.2012	15.10.2012	Wstępne oszacowanie stawki opłat (na mieszkańca, od kubła)	Jest to element kalkulacji kosztów i oczywiście dotyczy stawki poniżej, której cena mogłaby być rażąco niska;
42	30.09.2012	15.10.2012	Oszacowanie ilości i wielkości pojemników oraz worków , jakie będą potrzebne do odbioru odpadów	Obowiązek wyposażenia nieruchomości w nie sposzczywa na ich właścicielach ; Mając na uwadze, że część nieruchomości będzie wyposażona w pojemniki, najlepiej ich dostarczenie pozostałym właścicielom oferować jako usługę dodatkową ;
43	30.09.2012	15.10.2012	Podjęcie uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości w gminie/związku	Uchwała obligatoryjna, konieczna do podjęcia do końca roku 2012 , lecz nie później niż termin ogłoszenia przetargu
44	30.09.2012	15.10.2012	Podjęcie decyzji w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów	Uchwała obligatoryjna konieczna do załączenia do SIWZ, konieczna do podjęcia do końca 2012 roku ; Uchwała ta określa zobowiązania samorządu, za które właściciele będą uiszczać opłatę w określonej wysokości;
45	30.09.2012	15.10.2012	Podjęcie uchwały w sprawie dotychczasowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych	Uchwała nie jest obligatoryjną lecz przydatną ;
46	30.09.2012	15.10.2012	Opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ)	W specyfikacji należy podać lub uwzględnić między innymi: - Uchwałę w sprawie organizacji przez gminę odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych; - Uchwałę w sprawie podziału obszaru gminy/związku na sektory; - Uchwałę w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania

				<p>tych odpadów;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku; - Uchwałę w sprawie dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych - Projekt systemu gospodarki odpadami; - Zakres odchyleń od założeń, które nie będą miały wpływu na cenę ryczałtową podaną przez wykonawcę przystępującego do przetargu; - Ewentualne, bardziej aniżeli w rozporządzeniu, szczegółowe wymogi stawiane przedsiębiorcom; - Szczegółowo opisane sytuacje, w których odpady przekazywane jako wyselekcjonowane mogą być przez przedsiębiorcę potraktowane jako zmieszane – nie powinien on tego robić samodzielnie; - Wymóg przedłożenia kalkulacji kosztów i ceny odbioru odpadów zmieszanych, które należy rozsortować i przetworzyć w sposób dający rękojmię uzyskania przewidywanych prawem poziomów odzysku; - Szczegółowe zasady sprawozdawczości umożliwiające zamawiającemu pełną kontrolę kosztów ponoszonych przez wykonawcę; - Zakres odpowiedzialności operatora w procesie osiągnięcia wymaganych wskaźników odzysku; - Projekt bardzo szczegółowej umowy na świadczenie usług, czas jej obowiązywania do końca 2014;
47	15.10.2012	15.11.2012	Konsultacje społeczne dotyczące przewidywanej stawki opłat	W rezultacie ewentualna decyzja o dopłacie z budżetu – możliwość taka jest czasem kwestionowana przez prawników, jednak nie ulega

				wątpliwości, że gmina chociażby z powodu zaległości w windykacji będzie musiała pokrywać część kosztów z budżetu;
48	15.10.2012	31.12.2012	Podjęcie pierwszego etapu kampanii edukacyjno - informacyjnej	Obowiązek ustawowy
49	15.10.2012	15.12.2012	Ogłoszenie i rozstrzygnięcie przetargu/ów na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów	Dopiero po rozstrzygnięciu przetargu będzie możliwe przygotowanie uchwały dotyczącej stawki opłat; Wszystko wskazuje na to, że nieliczne samorządy ogłoszą je w zalecanym terminie;
50	15.10.2012	30.06.2013	Zbilansowanie ilości i powierzchni nieruchomości o większej aniżeli przeciętna wielkości trawników i zadrzewień;	Związane to będzie z ofertą, jako usługi dodatkowej, odbioru odpadów zielonych w ilościach większych aniżeli przewidziana w ramach opłaty;
51	15.10.2012	31.06.2013	Weryfikacja bazy danych o nieruchomościach zamieszkałych, niezamieszkałych i mieszanych na stałe lub czasowo	Bazy powstałej poprzez konwersję dostępnych baz danych; Należy wykorzystać dostępne bazy danych dla celów podatku od nieruchomości, dane systemów ewidencyjnych dostępnych w PODGiK, system ewidencji ludności i podmiotów gospodarczych, KRS;
52	15.12.2012	31.12.2012	Podjęcie uchwały w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi za mieszkańca i pojemnik oraz wyboru metody ustalenia opłaty	Uchwała obligatoryjna do podjęcia do końca 2012 roku; Podjęcie decyzji odnośnie wyboru metody ustalania opłat musi nastąpić znacznie wcześniej bowiem informacje te są potrzebne do opracowania wzoru deklaracji, natomiast stawki opłat można rzetelnie określić po rozstrzygnięciu przetargu, chyba że gmina zdecyduje się na korygowanie wcześniej podjętej uchwały;
53	15.12.2012	31.12.2012	Podjęcie uchwały w sprawie terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	Uchwała obligatoryjna do podjęcia do końca 2012 roku

54	01.01.2013	30.06.2013	Przeprowadzenie kolejnego etapu informacyjno – edukacyjnej kampanii	Mieszkańcy zostaną zapoznani ze szczegółami wdrażanego systemu, obowiązkami, jakie będą musieli wypełnić i ostatecznymi kosztami jakimi zostaną obciążeni;
55	01.03.2013	31.05.2013	Przyjęcie założeń dotyczących wskaźnika złożonych w terminie deklaracji	Na jego podstawie możliwe będzie oszacowanie ilości decyzji jakie będzie trzeba wydać
56	01.03.2013	31.05.2013	Przyjęcie założeń dotyczących ilości nierzetelnie wypełnionych deklaracji	Na jego podstawie możliwe będzie oszacowanie ilości decyzji jakie będzie trzeba wydać
57	15.05.2013	31.05.2013	Przyjęcie założeń dotyczących poziomu ściągalności opłat	Konieczne do nowelizacji budżetu na rok 2013
58	31.03.2013	31.07.2013	Ładowanie do bazy deklaracji oraz ich weryfikacja	Konieczne tutaj jest możliwie dokładne oszacowanie czasu potrzebnego do wykonania tych czynności; Wydaje się, że termin składania pierwszej deklaracji nie powinien być późniejszy od daty 31.03.2013 , tak by gmina miała trzy miesiące na ich weryfikację i emisję decyzji, zaś pierwsza płatność przypadła na miesiąc sierpień 2013 roku dla tych, którzy będą chcieli w uiszczać opłaty w cyklu miesięcznym, do końca lipca 2013
59	01.07.2013		Uruchomienie systemu funkcjonującego według nowych zasad	Termin ustawowy

3. Prawne aspekty tworzenia kluczowych uchwał rady gminy umożliwiających wdrożenie systemu gospodarki odpadami.

Zastanawiając się nad tzw. kanonem gminnych uchwał „odpadowych” wyjść trzeba od generalnej uwagi, że prawodawca na łamach znowelizowanej ustawy „śmieciowej” wspomina o **piętnastu** uchwałach do podjęcia których kompetencję ma gminny organ stanowiący. I tak możemy wskazać na takie uchwały jak:

1. uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (zob. art. 4 ust. 1 ucp);
2. uchwała w sprawie innych sposobów udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b. ucp (zob. art. 6 ust. 1a ucp);

3. uchwała w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w art. 6 ust. 1 ucpg (zob. art. 6 ust. 2 ucpg);
4. uchwała w sprawie przejęcia od właścicieli nieruchomości wszystkich albo wskazanych obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz ustalenia opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków i terminów jej uiszczenia (zob. art. 6a ust. 1 i 2 w zw. z art. 6b ucpg);
5. uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (zob. art. 6c ust. 2 ucpg);
6. uchwała w sprawie podziału obszaru gminy na sektory (zob. art. 6d ust. 2 ucpg);
7. uchwała w sprawie wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 ucpg metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawkę takiej opłaty oraz wysokości stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności (zob. art. 6k ust. 1 ucpg);
8. uchwała w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie 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 (zob. art. 6j ust. 5 ucpg);
9. uchwała w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zob. art. 6l ust. 1 ucpg);
10. uchwała w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa (zob. art. 6l ust. 2 ucpg);
11. uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości (zob. art. 6m ucpg);
12. uchwała 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 (zob. art. 6r ust. 3 ucpg);
13. uchwała 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 (zob. art. 6r ust. 4 ucpg);
14. uchwała w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ucpg (zob. art. 7 ust. 3 ucpg);
15. uchwała w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ucpg (zob. art. 7 ust. 3a ucpg).²⁶

²⁶ Przypomnieć trzeba, że na mocy art. 7 ust. 1 ucpg na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:

Rzecz jasna **nie wszystkie akty z tej puli** mają kardynalne znaczenie dla ukonstytuowania się lokalnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Można zasadnie założyć, iż do tego fundamentalnego zbioru zaliczają się takie obligatoryjne akty jak:

- uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku;
- uchwała w sprawie wyboru jednej z metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- uchwała w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości;
- uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.²⁷

Wydaje się, iż obok podjęcia wskazanych wyżej uchwał należałoby w gminach rozstrzygnąć, czy podjęte zostaną także fakultatywne uchwały jak:

- uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne;
- uchwała w sprawie podziału obszaru gminy na sektory²⁸;
- uchwała w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tzw. nieruchomości mieszanych;
- uchwała w sprawie inkasa;
- uchwała w sprawie usług dodatkowych.

Pomimo tego, że podjęcie wskazanych aktów **nie jest obowiązkowe** wydaje się, że szybkie rozstrzygnięcie co do ich ewentualnego przyjęcia (bądź nie przyjęcia) pozwoli na wyeliminowanie wątpliwości co do węzłowych elementów konstytuujących nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. Przykładowo: nie ulega przecieży wątpliwości, że na kształt owego systemu, a także na koszty jego budowy i funkcjonowania bez wątplenia wpływa taki czynnik jak rodzaj i status nieruchomości nim objętych, *ergo* ewentualne podjęcie decyzji – *via* uchwała – co do rozszerzenia władztwa gmin na nieruchomości niezamieszkałe pozwoli odpowiednio skalkulować wspomniane koszty. Innymi słowy: zwlekanie z decyzją co do podjęcia w/w uchwał fakultatywnych **negatywnie wpłynie** na efektywność kreacji lokalnego modelu gospodarki śmieciowej (truizmem jest stwierdzenie, że inaczej przebiegają przygotowania do organizacji jednego przetargu, a inaczej – o kosztach nie

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.

²⁷ Materiały szkoleniowe ..., s. 157.

²⁸ Rzecz jasna tylko w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców.

wspominając – wyglądają przygotowania do organizacji przetargów w gminie podzielonej uchwałą np. na trzy sektory)²⁹.

Podnieść trzeba, że prawodawca nie ułatwia podjęcia decyzji w zasygnalizowanej materii. Tytułem egzemplifikacji: udzielenie odpowiedzi na takie pytanie jak „czy objąć zorganizowanym przez gminę systemem odbierania odpadów tzw. nieruchomości niezamieszkałe” nie jest zdaniem prostym i oczywistym. Z jednej strony dowodzić można (tak jak robi to chociażby M. Walny), że w przypadku podjęcia (przez radę gminy/zgromadzenie związku) uchwały w sprawie tzw. przejęcia śmieci z nieruchomości niezamieszkałych system gospodarowania odpadami komunalnymi funkcjonowałby w jednolity sposób w odniesieniu do wszystkich nieruchomości, niezależnie od klasyfikacji zastosowanej w *ucpg*, dzięki czemu zapewniona zostałaby tak oczekiwana przez ustawodawcę szczelność systemu³⁰. Z drugiej jednak strony można wskazywać na negatywne konsekwencje płynące z faktu podjęcia przedmiotowej uchwały; w tym kontekście można podnieść dwa argumenty o naturze praktycznej i formalnoprawnej³¹.

Odnosnie tego pierwszego nie sposób zignorować obawy, że gminny aparat administracyjny obarczony zostanie takim wolumenem dodatkowych obowiązków (*vide* wzrośnie ilość deklaracji do zweryfikowania), których efektywna realizacja będzie utrudniona np. z racji - potocznie rzecz ujmując - ograniczonej ilości „*ryk do pracy*” w urzędzie. Z kolei od strony formalnoprawnej za swoisty „*minus*” wspomnianej uchwały uznać można ograniczenie gminnej jednostce organizacyjnej możliwości odbierania odpadów komunalnych – na dotychczasowych „*umownych*” zasadach - od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Przypomnieć wypada, że w sytuacji gdy gmina nie przejmie obowiązków właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w sferze zagospodarowania odpadów komunalnych, odbieranie tych odpadów będzie odbywać się na „*starych*” zasadach tj. na podstawie umowy właściciela zawartej z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne³². W konsekwencji można przyjąć, że decyzja o przejęciu obowiązków w zakresie odbierania „*śmieci*” od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych implikuje konieczność likwidacji bądź przekształcenia w spółki prawa handlowego gminnych jednostek organizacyjnych odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Ponadto zasygnalizować trzeba, że bez przyjęcia uchwały w sprawie regulaminu, bez określenia stawek i metody oraz bez sprecyzowania szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług wręcz niemożliwe będzie przejście przez gminy do kolejnego etapu wdrażania „*rewolucji śmieciowej*” polegającego na organizacji przetargu! Nie ulega wątpliwości, że zakresy przedmiotowe wspomnianych uchwał w istotny sposób rzutować będą na kreację tak specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jak i na kształt umowy ze zwyciężką przedsiębiorcą.³³

²⁹ Zob. Poradnik utrzymania czystości i porządku w gminach, Poznań 2012, s. 28-29.

³⁰ Tamże, s. 81-82.

³¹ Materiały szkoleniowe ..., s. 157.

³² Tamże, s. 157-158.

³³ Tamże, s. 158.

W tym miejscu wypada krótko odnieść się do możliwości jakie daje gminom art. 6r ust. 4 *ucpg*. Jak wiadomo na bazie tego przepisu gminy mogą 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 oraz wysokość cen za te usługi. Redakcja przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, iż skoro prawodawca nie podjął wysiłku sprecyzowania katalogu usług dodatkowych, to realizacja tego zadania w całości spoczywa na gminie. W piśmiennictwie przykładowo wskazuje się, że „dodatkowymi usługami świadczonymi na rzecz właścicieli nieruchomości może być przykładowo wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, który to obowiązek zasadniczo obciąża właścicieli nieruchomości”³⁴.

Nadto mogą to być takie usługi jak „dostarczanie pojemników i worków na odpady, mycie pojemników, dostarczanie kompostowników, odpłatny odbiór odpadów z utrzymania ogrodów, których powierzchnia przekracza średnią wielkość nieruchomości w gminie, odpłatny odbiór ponadnormatywnej ilości odpadów budowlanych, folii przykrywającej rośliny, zmiatanie chodników, itp.”³⁵. Decyzja o podjęciu takiej uchwały winna być porzedzona nie tylko wnikliwą analizą potencjalnego popytu na proponowane usługi, ale także winna być skorelowana z kształtem systemu wyłaniającego się z treści obligatoryjnej 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. W ramach „opłaty śmieciowej” ponoszonej przez właścicieli nieruchomości nie są pokrywane koszty świadczenia wspomnianych usług dodatkowych!³⁶

Prawodawca w wielu kluczowych aspektach dotyczących zakresu przedmiotowego uchwał „odpadowych” pozostawił zainteresowanym gminom spory margines **swobody**. W związku z tym faktem można przyjąć, że treść konkretnych uchwał uzależniona będzie tak od lokalnej **wizji** funkcjonowania danego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jak i od realnych **możliwości** budżetowych. Jednocześnie pamiętać trzeba, że pomimo przyznania gminom wspomnianej wyżej autonomii prawodawca – co oczywiste – pokusił się o wskazanie tzw. zrębowych elementów każdej z kluczowych uchwał „odpadowych”.³⁷

I tak w **regulaminie** należy obligatoryjnie sprecyzować szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych

³⁴ Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin, red. J. Klatka i M. Kuźniak, SIP LEX 2012.

³⁵ Poradnik..., s. 108.

³⁶ Materiały szkoleniowe ..., s. 158.

³⁷ Tamże.

- 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,
- 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) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
 - 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.³⁸

Warto w tym miejscu podkreślić – biorąc pod uwagę węzłowy charakter regulaminu tak dla lokalnego systemu gospodarowania odpadami jako całości, jak i dla organizacji przetargu z art. 6d ust. 1 *ucpg* w szczególności - że w ustawie „śmieciowej” jedynym wymogiem proceduralnym związanym z problematyką trybu uchwalania regulaminu jest konieczność zasięgnięcia przez radę gminy opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.³⁹ W efekcie przypomnieć wypada, że zastosowanie znajdzie art. 89 *usg*, na mocy którego jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu **14** dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a (ust. 1) Termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1a). Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a (ust. 2). W piśmiennictwie podkreśla się, że w rezultacie obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest przekazanie projektu regulaminu państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu z wnioskiem o opinię i odczekanie 14 dni na wyrażenie opinii (jeżeli w tym czasie inspektor opinii nie wyrazi, należy przyjąć, że projekt

³⁸ Nadto trzeba tam określić wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach oraz trzeba odnieść się do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

³⁹ Materiały szkoleniowe ..., s. 159.

regulaminu akceptuje). Jeżeli opinia inspektora wpłynie, rada gminy jest zobowiązana się z nią zapoznać, ale to nie znaczy, aby miała się do niej zastosować i uwzględnić ewentualne sugestie inspektora. Z istoty opinii wynika bowiem, że nie jest ona wiążąca (gdyby miała być wiążąca, ustawodawca nie nazwałaby jej opinią, lecz np. uzgodnieniem), a zatem należy jedynie wystąpić o opinię i zapoznać się z jej treścią⁴⁰. Na koniec warto zwrócić uwagę, że prawodawca nie tylko nie udziela na kartach ucpg odpowiedzi na pytanie dotyczące konsekwencji niezwrócenia się do inspektora o opinię na temat projektu regulaminu, ale także nie wypowiada się tam w przedmiocie tzw. bezczynności rady polegającej na nie uchwaleniu regulaminu!⁴¹

Warto w tym miejscu dodać, że wyniku wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. 2013.228) zmieniającej ucpg z dniem 6 marca 2013 r. dokonano korekty jej art. 6j. I tak de lege lata w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1 ucpg, 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. 1.⁴² Co ważne obecnie 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. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2 (tzw. nieruchomości niezamieszkałe), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Uwaga: 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 art. 6j ust. 1-3 ucpg.⁴³

W wyniku styczniowej nowelizacji korekta dotknęła także przepis art. 6k ucpg. I tak na mocy jego ust. 1 rada gminy, w drodze uchwały:

- 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;
- ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

⁴⁰ W. Radecki, Komentarz do art.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w: Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, SIP LEX, stan prawny: 2012.02.15.

⁴¹ Materiały szkoleniowe ..., s. 159.

⁴² W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1 ucpg, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego

⁴³ Uwaga: w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 4 ucpg, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnią się powierzchnię użytkową lokalu.

Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2⁴⁴;
- przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Co ważne, rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.

Prawodawca sformułował pod adresem organu stanowiącego wskazanie, aby - *via* uchwały – określono termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe (zob. art. 6l *ucpg*) oraz sprecyzowano - uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (zob. art. 6n ust. 1 *ucpg*). Ta ostatnia uchwała musi także zawierać informację o terminach i miejscu składania deklaracji oraz może określać wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Co istotne od niedawna prawodawca wymaga aby rada gminy określiła także warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:

- ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Na zakończenie warto podnieść, że w uchwale o której mowa w art. 6r ust. 3 *ucpg* (przypomnieć trzeba, że na mocy tego przepisu rada gminy określa 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

⁴⁴ Co ważne koszty, o których mowa wyżej *ex lege* obejmują koszty:

- odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- obsługi administracyjnej tego systemu.

szczegółności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych) istnieją możliwość przejęcia obowiązków wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 1 ucpg. Otóż przypomnieć trzeba, że na mocy tego ostatniego przepisu właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Z dniem 6 marca 2013 r. powstała możliwość, aby na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejęła gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi!

4. Praktyczne aspekty realizacji zadania w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych ze szczególnym uwzględnieniem problematyki wyboru partnera prywatnego.

Zgodnie z art. 3a ust. 1 ucpg 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 komunalnych⁴⁵, 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 2009 r. Nr 19, poz. 100, z 2010 r. Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 232, poz. 1378; dalej: uppp), lub
- 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. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.; dalej: ukrb).

Na mocy art. 3a ust. 2 ucpg 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,

⁴⁵ Do przetargów, o których mowa w art. 3a ust. 1 pkt 1, w zakresie nieuregulowanym w ucpg stosuje się Prawo zamówień publicznych.

utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W świetle art. 35 ust. 6 „nowej” ustawy o odpadach **regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych** (dalej także RIPOK) jest zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 tys. 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:

- 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
- 2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4 uo, lub
- 3) 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.

Z cytowanego na wstępie przepisu wynika, że gmina realizując opisane w art. 3a ucpg zadania zmierzające do powstania, utrzymania i eksploatacji instalacji regionalnej, ma **obowiązek wyboru podmiotu**, który wybuduje, będzie utrzymywał lub eksploatował instalację regionalną jedynie: a) po przeprowadzeniu przetargu lub b) na podstawie przepisów uppp lub c) na podstawie przepisów ukrbu. Co ważne dopiero w razie niepowodzenia w kwestii dokonania wyboru podmiotu, o którym mowa we wskazanych procedurach gmina może samodzielnie realizować powołane zadania.⁴⁶

W piśmiennictwie wskazuje się, że „wskazane powyżej rozwiązania zakładają zlecenie wykonywania zadań gminy innym niż sama gmina podmiotom. Ustawa nakazuje przeprowadzenie konkurencyjnych postępowań, których celem jest wybór przedsiębiorcy realizującego na zlecenie gminy zadania określone w ustawie. Ustawodawca z jednej strony nałożył na gminy obowiązek budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnie z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, ale równocześnie nie pozostawił gminom swobody w zakresie wyboru metod realizacji zadania. Ustawowy nakaz prowadzenia procedur określonych w prawie zamówień publicznych albo w ustawie o partnerstwie

⁴⁶ Uwaga: zob. art. 19 noweli, z którego wynika, iż „w przypadku instalacji wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako zakład zagospodarowania odpadów, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub której budowa lub eksploatacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy, przepisów art. 3a ustawy zmienianej w art. 1 nie stosuje się”.

publiczno-prywatnym czy też w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi wyłącza możliwość podjęcia decyzji o utworzeniu instalacji do przetwarzania odpadów np. przez samorządowy zakład budżetowy, którego statutowym działaniem jest gospodarka odpadami. Takie rozwiązanie ogranicza swobodę decyzyjną samorządu terytorialnego co do sposobu wykonywania zadań nałożonych przepisami ustaw i z punktu widzenia gminy najczęściej jest oceniane negatywnie⁴⁷. Cytowany Autor zwraca także uwagę na fakt, iż decydując się na wybór przedsiębiorcy zajmującego się budową, utrzymaniem lub eksploatacją regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych przy wykorzystaniu przepisów prawa zamówień publicznych, gmina jest zobligowana do przeprowadzenia przetargu; bezpośrednie wskazanie na tryb przetargowy jako jedyny właściwy dla wyboru wykonawcy ogranicza uprawnienia do skorzystania z pozostałych trybów przewidzianych w prawie zamówień publicznych. Tryby określone w prawie zamówień publicznych tworzą katalog zamknięty, który nie może być rozszerzany przez zamawiającego. Poszczególne tryby udzielania zamówień publicznych różnią się znacznie stopniem sformalizowania, liczbą obowiązków nałożonych na zamawiającego oraz czasem trwania procedury wyboru wykonawcy. Dwa z ustawowych trybów mogą zawsze stanowić instrument wydatkowania środków finansowych bez względu na charakter lub wartość przedmiotu zamówienia. Zastosowanie pozostałych jest uzależnione od rodzaju zamawianego świadczenia oraz oszacowanej wartości przedmiotu zamówienia. Co ważne, dla realizacji zadania wskazanego w art. 3a ust. 1 pkt 1 ucpg zastosowanie może znaleźć tylko i wyłącznie tryb przetargu nieograniczonego i przetargu ograniczonego, które stanowią zgodnie z art. 10 ust. 1 Pzp podstawowe narzędzia udzielania zamówień. Zamawiający nie jest uprawniony do zastosowania innego trybu udzielania zamówienia nawet wówczas, gdy postępowanie przetargowe zakończy się unieważnieniem, np. z uwagi na brak zainteresowania udziałem w postępowaniu ze strony potencjalnych wykonawców.⁴⁸ W ocenie B. Kardasa obowiązek posługiwania się trybami przetargowymi zmusza jednak organizatorów postępowania do przygotowania procedury w taki sposób, by potencjalni wykonawcy zadania dysponowali pełną wiedzą na temat zakresu przedmiotu zamówienia. Zamawiający ma obowiązek opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie może opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Opisując przedmiot zamówienia, zamawiający jest więc zobligowany do dokonania tej czynności w sposób, który nie będzie bezpodstawnie ograniczał kręgu potencjalnych wykonawców zainteresowanych realizacją kontraktu. W szczególności, z opisu nie może wynikać, iż zamówienie może być zrealizowane wyłącznie przez określonego wykonawcę oferującego wyłącznie wskazany przedmiot zamówienia. Przygotowując postępowanie, należy także pamiętać, by przedmiotu zamówienia nie opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za

⁴⁷ B.Kardas, Realizacja zadań gminy wynikających z ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w kontekście stosowania ustawy - Prawo zamówień publicznych, SIP LEX.

⁴⁸ Tamże.

pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny”.⁴⁹ Cytowany Autor przypomina, że ustawa, stojąc na straży zasady równości wykonawców, wprowadza generalny zakaz posługiwania się nazwami własnymi zamawianych produktów. Każdorazowo wymagania zamawiającego powinny być wyartykułowane za pomocą specyfikacji technicznych, właściwych norm lub innych instrumentów nieodwołujących się do bezpośredniego wskazania producenta danego asortymentu, rozwiązania technologicznego. Jeżeli opisanie przedmiotu zamówienia nie jest jednak możliwe bez wskazywania np. znaków towarowych, to oprócz przywołania konkretnego oznaczenia produktu musi pojawić się zwrot „lub równoważny”. Obowiązkiem zamawiającego jest nie tylko posłużenie się zwrotem „lub równoważny”. Zamawiający winien dodatkowo wskazać, co rozumie pod pojęciem równoważności, jakie cechy powinien posiadać oferowany produkt (rozwiązanie), by został uznany za równoważny. Dopiero opisanie przedmiotu zamówienia dające możliwość oferowania różnych konkurencyjnych rozwiązań przy równoczesnym spełnieniu wymagań specyfikacji istotnych warunków zamówienia może uprawniać do twierdzenia, iż opis przedmiotu zamówienia nie narusza zasady równości wykonawców oraz zasady uczciwej konkurencji. Zachowanie powyższych zasad wymaga przygotowania postępowania przetargowego przy zachowaniu reguł najwyższej staranności, jaką winien się kierować rzetelny, profesjonalny zamawiający.⁵⁰

Drugim ze wskazanych w art. 3a ucpg sposobów wyboru przez gminę podmiotu, który miałby budować, utrzymywać lub eksploatować instalację regionalną, jest **koncesja** na roboty budowlane lub usługi. Koncesja na usługi polega na świadczeniu przez koncesjonariusza określonych usług, zazwyczaj przy użyciu już istniejących składników majątkowych, a przychody pochodzą ze sprzedaży usług. Koncesji nie towarzyszą przewłaszczenia majątku. Koncesjonariusz uzyskuje prawo do eksploatacji określonych obiektów, ale ich status własnościowy nie ulega zmianie. W uzasadnieniu do projektu ukrbu wskazywano, że koncesja oznacza umowę tego samego rodzaju jak zamówienie publiczne z wyjątkiem faktu, że wynagrodzenie za wykonanie roboty budowlanej lub świadczenie usługi stanowi albo wyłącznie prawo do korzystania z takiego obiektu budowlanego lub usługi, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Koncesja jest więc swego rodzaju zamówieniem publicznym, wiąże się bowiem z powierzaniem wykonania zadania publicznego podmiotowi trzeciemu. Różnica pomiędzy zamówieniem publicznym a koncesją sprowadza się do trzech podstawowych elementów: (1) sposobu realizacji, (2) zakresu ryzyka ponoszonego przez strony oraz (3) charakteru wynagrodzenia wykonawcy.⁵¹ Wobec brzmienia art. 1 ust. 3 ukrbu podnieść trzeba, iż płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz winien ponosić przy tym w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji, co jest

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Lipiec-Warzecha L., Komentarz do ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U.09.19.101).

charakterystyczną cechą koncesji na roboty budowlane lub usługi.⁵² Zgodnie z definicją sformułowaną w art. 1 ukrbu koncesja jest umową dwustronną, odpłatną oraz dwustronnie zobowiązującą, w której koncesjonariusz zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem w postaci wyłącznego prawa do korzystania z obiektu budowlanego lub usługi albo prawo do korzystania wraz z płatnością koncesjodawcy. Art. 6 i nast. ukrbu szczegółowo określają zasady postępowania zmierzającego do zawarcia umowy koncesji. W tym miejscu wskazać trzeba, iż w szczególności koncesjodawca przygotowując i prowadząc postępowanie o zawarcie umowy koncesji, jest obowiązany zapewnić równe i niedyskryminacyjne traktowanie zainteresowanych podmiotów, działać w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji (art. 6 u.k.r.b.u.). Nie ma przeszkód w prowadzeniu negocjacji zmierzających do zawarcia umowy koncesji, gdy zgłosił się tylko jeden kandydat, chyba że koncesjodawca zastrzegł, że okoliczność taka stanowi podstawę odwołania postępowania. Koncesjodawca nie ma jednak prawnych możliwości ograniczenia liczby podmiotów, z którymi będzie prowadzić negocjacje.⁵³

Ostatnim ze wskazanych w art. 3a ucpg sposobów wyboru przez gminę podmiotu, który miałby budować, utrzymywać lub eksploatować instalację regionalną, jest zawiązanie **partnerstwa publiczno- prywatnego**. W doktrynie podnosi się, że *„Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, podobnie jak partnerstwo publiczno- prywatne, są prawnymi instrumentami realizacji długoterminowych przedsięwzięć, mających charakter inwestycji publicznych. Zakres przedmiotowy ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym jest szerszy niż zakres ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Obejmuje ona nie tylko roboty budowlane lub usługi, ale także inne przedsięwzięcia inwestycyjne i eksploatacyjne, jak również działania o charakterze niegospodarczym.”*⁵⁴. Zgodnie z art. 7 ust. 1 uppp przez umowę o partnerstwie publiczno- prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Truizmem jest stwierdzenie, że umowa o partnerstwie publiczno- prywatnym jest zawiązywana pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Użyte w uppp określenie „*podmiot publiczny*” oznacza:

- a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,

⁵² Zgodnie z uzasadnieniem projektu ukrbu, decyzja podmiotu publicznego dotycząca trybu wyboru wykonawcy przedmiotu koncesji powinna być starannie przeanalizowana. **W przypadku bowiem, gdyby doszło do zawarcia umowy – koncesji – z zainteresowanym podmiotem wyłonionym w trybie przepisów projektu ustawy, a w rzeczywistości nie istniałyby przesłanki uzasadniające zawarcie umowy koncesji, zwłaszcza przesłanka dotycząca przeniesienia zasadniczej części ryzyka na koncesjonariusza, przez takie działanie udzielający zamówienia naruszyłby przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych.** W takim bowiem przypadku udzielający zamówienia byłby zobligowany do stosowania przepisów tej ustawy. Zgodnie z przepisami działu VII ustawy – Prawo zamówień publicznych (art. 200 ust. 1 pkt 1 lit. c), kto udziela zamówienia bez stosowania ustawy, podlega karze pieniężnej.

⁵³ Tak: M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, M. Słok-Wódkowska: *„Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz.”*; W-wa 2011, Legalis.

⁵⁴ Lipiec-Warzecha L., Komentarz do ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U.09.19.101).

- b) inną, niż określona w lit. a, osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
- finansują ją w ponad 50 % lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,

c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b;

Z kolei „partner prywatny” oznacza „przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego”, a zwrot „przedsięwzięcie” oznacza:

- a) budowę lub remont obiektu budowlanego,
 - b) świadczenie usług,
 - c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
 - d) inne świadczenie
- połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany;

Natomiast „wkład własny” to świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegające w szczególności na:

- a) poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia,
- b) wniesieniu składnika majątkowego.

Wybór partnera prywatnego regulowany jest w rozdziale 2 uppp. Z jej art. 4 ust. 1 wynika, iż wtedy, gdy wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, w zakresie nieuregulowanym w uppp. W przypadkach innych niż określone w ust. 1, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieregulowanym w niniejszej ustawie. Co ważne, W przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi ani ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów niniejszej ustawy, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 i Nr 106, poz. 675).

Podmiot publiczny, po zamieszczeniu ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo opublikowaniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, o których mowa w ustawach wymienionych w art. 4, dodatkowo zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej informację o planowanym partnerstwie publiczno-prywatnym.

Najkorzystniejszą jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Kryteriami oceny ofert są:

- 1) podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- 2) terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Kryteriami oceny ofert mogą być również w szczególności:

- 1) podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- 2) stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego;
- 3) efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych;
- 4) kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

5. Tworzenie i funkcjonowanie punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Przystępując do prezentacji tytułowej problematyki przypomnieć trzeba, że jednym z efektów wejścia w życie przepisów *ustawy nowelizującej* ma być (zob. uzasadnienie projektu *noweli*) **prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”**.⁵⁵ Dodać trzeba, że przez selektywne zbieranie art. 3 ust. 1 pkt 24 *nowej* ustawy o odpadach nakazuje rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Biorąc pod uwagę tak określony cel nie może dziwić fakt nałożenia na „barki” samorządu gminnego różnorodnych zadań dedykowanych możliwie pełnemu i głębokiemu urzeczywistnieniu - po 1 lipca 2013 roku – przedmiotowego celu. Przypomnijmy, że w katalogu owych zadań znajdują się takie zadania organizacyjne jak zadania polegające na tym, że gminy:

- **ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych** obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów

⁵⁵ Zob. Materiały szkoleniowe ..., s. 142-144.

komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji⁵⁶;

- **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.

Należy stwierdzić, że system selektywnego zbierania odpadów komunalnych gmina (związek) buduje de facto autonomicznie! W piśmiennictwie wprost sformułowany jest pogląd, że „co do zasady przyjmowany model selektywnej zbiórki gmina ustala samodzielnie, bowiem ustawodawca nie sformułował tutaj żadnych wytycznych. Dla niego ważna jest przede wszystkim efektywność przyjętego systemu i z tego samorząd będzie rozliczany.”⁵⁷. Innymi słowy: ustawodawca co prawda wspomina, że gminy (związki) mają zorganizować („ustanawiają”) selektywne zbieranie odpadów komunalnych (zob. art. 3 ust. 2 pkt 5 *ucpg*), natomiast **nie wypowiada się** w przedmiocie sposobu i szczegółowych metod wprowadzenia systemu selektywnej zbiórki. W tym kontekście zgodzić się należy z poglądem, że „gminy mogą podejmować wszelkie prawnie dozwolone działania, które wedle ich przekonania będą celowe do stworzenia na ich terenie warunków do selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W tym zakresie gminy mogą przykładowo dostarczać właścicielom nieruchomości worki przeznaczone do segregowania odpadów komunalnych”⁵⁸. Co istotne, wspomniana wyżej samodzielność gmin nie ma jednak absolutnego charakteru, wszak fraza użyta w art. 3 ust. 2 pkt 6 *ucpg* „gminy (...) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (...)” oznacza, że mamy tutaj do czynienia z **obowiązkiem**, który *in concreto* winien objawić się stworzeniem co najmniej jednego punktu⁵⁹. Innymi słowy: *de lege lata* mamy do czynienia z sytuacją, w której prawodawca nie rozstrzyga, w jaki sposób gminy mają zorganizować system selektywnego zbierania odpadów komunalnych, z wyjątkiem tego, że **obowiązane są one w tym zakresie tworzyć PSZOKi**.⁶⁰ Co więcej podnieść trzeba, że prawodawca w zasadzie nie limituje ilości funkcjonujących na terenie gminy PSZOKów, wszak **poza zakresem regulacji ustawowej pozostawia kwestię maksymalnej ilości PSZOKów** (tzw. „górną granicę”) pozostawiając w efekcie gminom (związkom) pełną swobodę w tej materii, limitowaną co najwyżej zdrowym rozsądkiem i względami finansowymi! Tym samym uznać trzeba, że ostateczne rozstrzygnięcie co do ilości utworzonych na terenie gminy (związku) punktów leży w

⁵⁶ Uwaga: należy zgodzić się z poglądem zaprezentowanym w „ministerialnej” interpretacji przepisów pt. „Selektywne zbieranie odpadów”, że selektywne zbieranie wyżej wymienionych frakcji jest m.in. powiązane z koniecznością osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (art. 3b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 *ucpg*) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (art. 3c). Zob. więcej na: http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_10/7a647705787dcaef5fd8e2d99cdcc788.pdf.

⁵⁷ M. Górski, *Punkty selektywnego zbierania odpadów*, Przegląd Komunalny 2012, nr 6.

⁵⁸ *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, red. J. Klatka, M. Kuźniak, Warszawa 2012, s. 123. Zdaniem cytowanych Autorów gmina nie ma obowiązku zbierania i segregowania odpadów komunalnych w miejscu ich powstawania oraz umieszczania ich w specjalnie do tego przeznaczonych pojemnikach (workach). Obowiązek ten obciąża bowiem bezpośrednio właścicieli nieruchomości. Gmina ma jedynie stworzyć warunki niezbędne do wykonania tychże obowiązków przez właścicieli nieruchomości. Tak też rozumieć należy zwrot „ustanowienie”. Tamże, s. 122-123.

⁵⁹ M. Górski, *Punkty ...*

⁶⁰ *Gospodarowanie ...*, s. 123.

gestii uprawnionych organów gminy (związku). Zastanawiając się nad czynnikami, których uwzględnienie byłoby pożądane na etapie kreacji koncepcji funkcjonowania PSZOKów uwzględniającej zwłaszcza ich przyszłą ilość, rekomendować wypada odwołać się do czynników ekonomiczno-organizacyjnych, o tak oczywistych parametrach jak wielkość, położenie i charakter⁶¹ gminy (związku) nawet nie wspominając.⁶²

Przyjęcie, że gminy (związki) zobligowane są do tworzenia PSZOKów zasadnym i otwartym czyni pytanie o **moment realizacji** owego obowiązku. Wobec braku jednoznacznej wypowiedzi prawodawcy w tej kwestii uważam, że **podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu inwestycyjnego w tym zakresie pozostawione zostało uznaniu gmin!** Moment podjęcia konkretnych działań inwestycyjnych w zakresie budowy PSZOKów winien być uzależniony od efektów oceny aktualnych możliwości finansowych danej gminy (związku), *ergo* na termin uruchomienia PSZOKów bez wątplenia wpływają tzw. komunalne realia budżetowe!⁶³

Na koniec wypada pokrótce odnieść się jeszcze do pewnej kwestii związanej z realizacją spoczywających na gminie (związku) zadań informacyjnych. Otóż jak wcześniej wspomniano należy udostępnić na stronie internetowej urzędu gminy (biura związku) oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o PSZOKach, zawierające m. in. **adresy punktów**, wraz ze wskazaniem godzin. Prawodawca w żaden sposób nie rozwija tego „*adresowego*” wątku, niemniej przyjąć trzeba, że chodzi tutaj o podanie adresów nieruchomości, na których znajduje się punkt, na których jest on fizycznie posadowiony⁶⁴. Innymi słowy: skoro prawodawca wymaga podania adresu to zarazem zakłada, że interesujące nas punkty nie są zawieszane w próżni, *ergo* winny one posiadać substrat w postaci przypisanej do nich nieruchomości.

Konsekwencją pozostawienia gminom (związkom) dużego marginesu swobody w dziedzinie kreacji systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych jest nie tylko brak wyraźnego wskazania przez prawodawcę w jakiej **formie organizacyjnoprawnej** mają funkcjonować PSZOKi, ale także konieczność samodzielnego doprecyzowania – *via* stosowne uchwały – przez zainteresowane gminy (związki) **sposobu świadczenia usług** przez PSZOKi. Mając na względzie zakres niniejszego opracowania - odnośnie ostatniej kwestii - wypada jedynie zasygnalizować, że jeszcze przed zorganizowaniem i przeprowadzeniem przetargu na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych gminy (związki) muszą określić sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Co ważne w tym celu rada gminy (zgromadzenie związku) – na mocy art. 6r ust. 3 *ucpg* - obligatoryjnie podejmuje uchwałę (stanowiącą akt prawa miejscowego), w której

⁶¹ Pod pojęciem „*charakteru*” kryje się miejski, wiejski bądź miejsko-wiejski status gminy (bądź też gmin członkowskich związku).

⁶² Materiały szkoleniowe ..., s. 143.

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Zob. więcej na temat nadawania numerów porządkowych i ewidencji nieruchomości w art. 47a i n. ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 stycznia 2012 r. w *sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów* (Dz. U. 2012, poz. 125).

określa 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. Wspomniana uchwała powinna m. in. **określać sposób świadczenia usług przez PSZOKi.**⁶⁵ Ponadto gminy (związki) muszą pamiętać, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, obligatoryjnie winny sprecyzować wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów (zob. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) *ucpg*).

Rozstrzygnięcie co do formy funkcjonowania PSZOKów uzależnione jest od udzielenia odpowiedzi na pytanie o stosunek przepisów *ucpg* do przepisów *usg* i *ugk*. Przypomnijmy, że na mocy art. 9 *usg* w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (ust.1). Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (ust. 2). Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (ust. 3).⁶⁶ Wspomnianą „odrębną ustawą” jest ustawa o gospodarce komunalnej, która nie tylko dopuszcza tworzenie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (*vide* art. 9 *ugk*) oraz przesądza, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego (art. 7), ale także w art. 10 określa przesłanki aktywność gminy w zakresie zakreślonym w ust. 2 art. 9 *usg*. W powyższym kontekście pamiętać trzeba, że prawodawca w *ugk* dopuszcza **swobodę wyboru sposobu prowadzenia oraz form organizacyjno - prawnych wykonywania przez jst zadań z zakresu gospodarki komunalnej**⁶⁷, która jednak na gruncie *ucpg* doznaje istotnego ograniczenia

⁶⁵ *Nota bene* nie jest to jedyna uchwała „dotykająca” problematyki funkcjonowania PSZOKów. Otóż stosownie do art. 6d ust. 2 *ucpg*, w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz **wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych** rada gminy liczącej ponad 10.000 mieszkańców może (ale nie ma takiego obowiązku) podjąć uchwałę o podziale obszaru gminy na sektory. Uchwała ta ma stanowić akt prawa miejscowego. Wyznaczając sektory, rada gminy powinna kierować się: liczbą mieszkańców; gęstością zaludnienia na danym terenie; obszarem możliwym do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

⁶⁶ Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 *usg*, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

⁶⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 września 2006 r. (II SA/Go 337/2006), Dz. Urz. Lubus 2006/82/1628. Ponadto w komentowanym wyroku zwrócono uwagę na **różnorodne sposoby prowadzenia gospodarki komunalnej**. W ocenie Sądu istnieje możliwość prowadzenia tejże działalności w określonych formach organizacyjno-prawnych (tj. „*samoistnych*” i „*niesamoistnych*”), jak i dopuszcza się **powierzenie** wykonywania przedmiotowych zadań na podstawie umów cywilnoprawnych osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy. Bez wątplenia do form organizacyjno - prawnych prowadzenia gospodarki komunalnej o charakterze „*samoistnym*”, tj. wyodrębnionych ze struktury jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć można spółki komunalne! Natomiast do form o charakterze „*niesamoistnym*”, tj. nie wyodrębnionych ze struktury jednostek samorządu terytorialnego, działających w ramach ich osobowości prawnej należy zaliczyć takie formy jak samorządowe zakłady budżetowe. Z kolei nawiązując do wyroku WSA we Wrocławiu w wyroku z 23 listopada 2006 r. (II SA/Wr 488/06), uznać można, że realizacja omawianych zadań może także polegać na podejmowaniu przez

w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c *ucpg*, albo odbierania i zagospodarowania tych odpadów. W tej kwestii prawodawca wprowadza prymat zasady konkurencyjności podmiotów świadczących tzw. usługi transportowe. Natomiast w analizowanej sytuacji (tj. w zakresie wyboru formy prawnej działania PSZOKów) gminy (związki) – pamiętając o ograniczeniach wynikających z przepisów *usg* i *ugk* - mają generalną możliwość wykorzystania tak formy „*samoistnej*” (spółka komunalna), jak i formy „*niesamoistnej*” (np. samorządowy zakład budżetowy).⁶⁸ Wobec faktu, iż prawodawca nie wskazuje, która z form organizacyjnoprawnych winna zostać użyta przez gminę (związek) przy realizacji zadania z art. 3 ust. 2 pkt 6 *ucpg*, właściwe organ przed podjęciem decyzji w tym zakresie powinny dokonać **wszechstronnej analizy** stanu faktycznego, uwzględniając nie tylko prawne aspekty (wady i zalety⁶⁹) wyboru każdej z tych form, ale także kwestie natury finansowej, organizacyjnej, czy społecznej.

Warto przy tym również dodać, że żaden przepis analizowanej ustawy wprost nie zabrania, aby działalność taką (tj. działalność w zakresie PSZOKów) prowadziła sama gmina (związek) poprzez odpowiednią komórkę organizacyjną (referat) urzędu gminy (biura związku)⁷⁰. Tym samym przyjąć można, iż z formalnoprawnego punktu widzenia zadania gminy (związku) w zakresie tworzenia PSZOKów mogą być prowadzone również w takiej formie „*niesamoistnej*” jak stosowna komórka organizacyjna urzędu gminy (biura związku). Szukając argumentów przemawiających za powierzeniem prowadzenia tego szczególnego aspektu gospodarki odpadami

gminę czynności o charakterze organizatorskim. Co więcej, samorząd może samodzielnie zdefiniować sposób realizacji takich zadań, który w szczególności może polegać na zapewnieniu funkcjonowania na terenie gminy podmiotu lub podmiotów świadczących odpowiednie usługi na rzecz wspólnoty samorządowej. Inaczej mówiąc: samorząd **nie jest** w żadnym stopniu **zobligowany** do samodzielnego świadczenia usług w tym zakresie ani do pozostawiania właścicielem przedsiębiorstw świadczących takie usługi. NZS 2007/1/13. Także w piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż realizacja zadań własnych polega co do zasady na podejmowaniu przez gminę czynności o charakterze organizatorskim, umożliwiającym m. in. dostawę energii elektrycznej i ciepłej, zapewniających funkcjonowanie wodociągów lub utrzymanie czystości na obszarze gminy, *ergo* realizacja przedmiotowych zadań może mieć zatem postać zarówno utrzymywania przez samorząd własnej jednostki świadczącej usługi użyteczności publicznej, jak i np. wyboru dla takich spółek długoterminowego, stabilnego inwestora branżowego lub finansowego, zapewniającego dostawę takich usług przez dłuższy czas, a jednocześnie stwarzania warunków do stabilizacji cen usług komunalnych. W. Oleś, *Komunalne też można prywatyzować*, „Rzeczpospolita” z 13 października 2005 r.; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 74. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z 14 marca 1995 r. (III CZP 6/95) zaspokajanie przez gminę – za pośrednictwem różnorodnych produktów i usług - zbiorowych potrzeb wspólnoty w sferze gospodarki dokonywane jest przez organizowanie warunków dla innych podmiotów lub przez bezpośrednie uczestniczenie w obrocie gospodarczym. OSN 1995, nr 5, poz. 72. Tym samym gmina może występować na rynku w różnorodnych rolach: organizatora, koordynatora, regulatora bądź bezpośredniego uczestnika gry rynkowej. S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998, s. 141.

⁶⁸ Jednocześnie raz jeszcze pragnę wyraźnie podkreślić, iż wspomniana swoboda wyboru nie występuje w przypadku realizacji zadania, o którym mowa w „nowym” art. 6c *ucpg*!

⁶⁹ Zob. więcej na ten temat w: W. Gonet, *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej*, ST 2008, nr 7-8, s. 72.

⁷⁰ Zob. więcej w orzeczeniu NSA z dnia 21 lipca 2005 r. (OSK 1741/04), LEX nr 190626, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 lipca 2006 r. (IV SA/Wa 503/06), LEX nr 271622 oraz w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., (II SA/Bd 537/07), LEX nr 418145. *Nota bene* w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 9 lipca 2008 r. (I SA/Lu 167/08) podniesiono, iż „*Skoro urząd gminy jest jedynie strukturą organizacyjną (działającą w formie gminnej jednostki budżetowej), będącą aparatem pomocniczym organu wykonawczego gminy, której jedynym celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organu gminy, a nie zadań gminy to wykonywanie tych zadań występuje zawsze w imieniu i na rzecz gminy, będącej organem władzy publicznej*”; zob. też wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2008 r. (I SA/OI 475/08), w który uznano, iż „*Urząd Miejski jest jednostką budżetową Gminy i stanowi aparat pomocniczy burmistrza, Rady i jej Komisji oraz innych organów funkcjonujących w strukturze Gminy*”.

komunalnej komórce organizacyjnej (referatowi) urzędu gminy (biura związku), a nie np. zakładowi budżetowemu bądź specjalne w tym celu powołanej komunalnej spółce prawa handlowego w pierwszym rzędzie odwołać się trzeba do argumentów natury ekonomicznej! W sytuacji, w której na terenie gminy (związku) nie funkcjonuje odrębny zakład budżetowy bądź spółka prowadząca sprawy z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi tworzenie nowej, odrębnej od Urzędu (Biura) struktury prawno-organizacyjnej jest co najmniej dyskusyjne ze względów ekonomicznych, wszak oczywistym jest, że proces tworzenia takiej odrębnej struktury wiązać się będzie z koniecznością dysponowania określonymi środkami finansowymi pochodzącymi z gminnego budżetu.

Reasumując, należy stwierdzić co następuje:

- z palety prawem dopuszczonych form realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej - w materii prowadzenia poprzez PSZOKi „selektywnej zbiórki odpadów” - gminy (związki) będą mogły skorzystać z takich form jak spółka komunalna i samorządowy zakład budżetowy;
- co więcej możliwe jest także odwołanie się do takiej „nieszamowej” formy jak komórka organizacyjna urzędu gminy (biura związku), ergo gminy (związki) mogą realizować wspomniane zadanie nie powołując specjalnie dedykowanej jemu jednostki wyodrębnionej ze struktur urzędu gminy (biura związku);
- skoro prawodawca „milczy” na temat formy organizacyjnoprawnej funkcjonowania PSZOKów, to prowadzenie owych placówek może odbywać się na ogólnych zasadach wynikających z przepisów *usg* i *ugk*!

Co ważne, w zasadzie analogiczny pogląd zaprezentowano we wspomnianej już wcześniej „ministerialnej” interpretacji argumentując, „*że w przeciwieństwie do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, gdzie ustawodawca ograniczył wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (poprzez wymóg wyboru wykonawcy w drodze przetargu), zagospodarowanie odpadów komunalnych, w tym prowadzenie punktów selektywnego zbierania, może się odbywać na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236), a więc gmina może tę działalność prowadzić m.in. poprzez własne jednostki budżetowe.*” Także w literaturze podnosi się, że „*gmina może prowadzić punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych także poprzez gminne jednostki organizacyjne niewybrane w drodze przetargu – decyzję w tym zakresie podejmuje rada gminy. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k., „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej”. Z kolei ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiąca przepisy szczególne w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej, nie przewiduje w przedmiotowym zakresie żadnych wyjątków, tj. nie wskazuje, w jaki sposób i w jakiej formie gmina ma tworzyć i prowadzić punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.*”⁷¹. Odnotować także wypada następujące stanowisko: „*W ustawie u.c.p.g. próżno szukać sposobu wykonania przez gminy tego zadania. W takim razie lokalne władze mają w tej mierze swobodę,*

⁷¹ *Gospodarowanie ...*, s. 124.

a ewentualne wytyczne można znaleźć w przepisach ogólnych, przede wszystkim w Ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU z 2011 r. nr 45, poz. 236). Tworzenie i prowadzenie takich punktów jest niewątpliwie zadaniem z zakresu gospodarki komunalnej, a więc punkty takie gmina może tworzyć i prowadzić poprzez swoje zakłady budżetowe bądź spółki komunalne (art. 2), lub **też powierzając wykonywanie tego zadania innym podmiotom, na zasadach określonych w art. 3 tejże ustawy**. Oznaczałoby to, że tworzenie i eksploatawanie takiego punktu może być wykonywane również przez przedsiębiorcę zajmującego się odbieraniem odpadów, ale powierzenie mu tego zadania powinno się odbyć w trybie ustawy o gospodarce komunalnej (i innych ustaw, do których odwołuje się art. 3 tej ustawy), a nie ustawy u.c.p.g.⁷². Na zakończenie refleksji poświęconych autonomii jest przy tworzeniu PSZOKów przywołać jeszcze warto trafną opinię M. Górskiego, z której wynika, iż skoro prawodawca nie pokusił się o skonstruowanie definicji PSZOKa, czy też określenie pewnych cech czy minimalnych wymagań, jakim punkt powinien odpowiadać, to gminy (związki) mają tutaj sporą **swobodę** działania, wszak głównych wytycznych należy szukać w samym określeniu PSZOKa, z którego wynika, że chodzi o miejsce, do którego mogą być przekazywane pewne wyselekcjonowane rodzaje odpadów komunalnych (jakie, o tym zdecyduje samorząd, tworząc punkt i określając, do zbierania jakich rodzajów odpadów jest on przeznaczony), natomiast sposób skonstruowania PSZOKa oraz jego wyposażenie powinno być dopasowane do przewidzianych do zbierania w nim rodzajów odpadów.⁷³

6. Organizacja przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kreacji specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Na mocy art. 6d ust. 1 ucpg wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c tejże, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Cytowany przepis mówi o dwóch rodzajach przetargu: na odbieranie odpadów, oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Na kanwie art. 6d rodzi się zatem pytanie, jakie są różnice pomiędzy zakresem zamówienia w ramach wymienionych przetargów.

Warto w tym kontekście przywołać oficjalne stanowiska dotyczące stosowania znowelizowanych przepisów publikowane przez Ministerstwo Środowiska. W interpretacji dotyczącej nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi⁷⁴ wskazano, że „Gmina ma możliwość wyboru rodzaju przetargu, który ogłosi. Może ogłosić przetarg na odbieranie odpadów komunalnych (w tym przypadku w umowie wskaże podmiotowi, do których instalacji ma kierować odpady) lub może ogłosić

⁷² M. Górski, *Punkty ...*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ http://www.mos.gov.pl/artukul/4437_opracowania_i_ekspertyzy/18039_opis_nowego_systemu_gospodarki_o_dpadami_komunalnymi.html

*przetarg na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych (w tym przypadku nie wskazuje, do których instalacji powinny być kierowane odpady komunalne). Gmina licząca powyżej 10 tys. mieszkańców może podzielić swój obszar na sektory i wówczas dla każdego z sektorów musi ogłosić osobny przetarg”. Analogicznie wyjaśnienia znajdują się w ministerialnej interpretacji dotyczącej wyboru instalacji, do której mają być kierowane odpady komunalne⁷⁵, zgodnie z którą: „W przypadku podmiotu działającego na podstawie umowy z gminą **sposób dalszego postępowania z odebranymi od właścicieli nieruchomości odpadami będzie uzależniony od zakresu przetargu i od umowy zawartej z gminą.** Należy pamiętać, że to gmina jest obowiązana do osiągnięcia w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Przetarg może obejmować samo odbieranie, jak i odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Z przepisu dotyczącego zawartości specyfikacji istotnych warunków zamówienia, które są potem przedmiotem umowy zawieranej z wykonawcą wynika, iż wskazanie w ustawie tych warunków ma charakter jedynie przykładowy. Dlatego też poza wymogiem przekazywania [...] odpadów [...] do regionalnej instalacji, przedmiotem SIWZ i następnie umowy zawieranej z wykonawcą może być wskazanie instalacji do których mają być przekazywane odpady selektywnie zebrane, oraz sposobu potwierdzania masy przekazanych odpadów i osiągniętych poziomów odzysku. W przypadku przetargu tylko na odbieranie odpadów komunalnych - podmiot odbierający będzie odbierał odpady komunalne i przewoził je do instalacji wskazanych przez gminę. W umowie może być określony sposób dokumentowania wykonania tego obowiązku. W przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowanie podmiot odbierający odpady komunalne będzie wybierał i wskazywał w ofercie instalacje, do których będzie przekazywał odpady selektywnie zebrane (gmina je niejako zaakceptuje poprzez wybór jego oferty), a następnie będzie przekazywał gminie informacje na temat masy przekazanych odpadów i osiągniętych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Przepisy ustawy nowelizującej nie wskazują w tym zakresie szczegółowych rozwiązań, a zatem powinny się one znaleźć w SIWZ i w umowie zawieranej z wykonawcą. Należy przy tym zauważyć, iż **wskazane powyżej możliwe sposoby postępowania dotyczą zarówno odpadów podlegających zagospodarowaniu w regionalnej instalacji (w praktyce może nie być tu żadnego wyboru, jeżeli w regionie jest tylko jedna regionalna instalacja), jak również odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości w sposób selektywny**”. W tym kontekście przyjęć można, że przyjęty przez prawodawcę dualizm przetargów ma na celu umożliwienie gminom kierowania strumieniem odpadów w przypadku wielości RIPOK. Pierwszy tryb znajdzie zastosowanie głównie do sytuacji, gdy gmina posiada swoją instalację (art. 3a ucpg i art. 19 ustawy nowelizującej), gdyż przy jego zastosowaniu gmina może zapewnić stałość przepływu odpadów do własnej instalacji, drugi tryb znajdzie*

⁷⁵http://www.mos.gov.pl/artykul/4469_instalacje_do_zagospodarowania_odpadow/16816_kto_wybiera_instalacje_do_ktorej_maja_byc_kierowane_odpady_komunalne.html

zastosowanie zapewne głównie w sytuacji, gdy gmina nie posiada własnej RIPOK - wówczas jednym z kryteriów wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne będzie jego oferta w zakresie koncepcji zagospodarowania odpadów (współpracy z daną RIPOK w regionie). Jednocześnie warto odnotować, że w piśmiennictwie podnosi się, że „stanowisko Ministerstwa Środowiska co do możliwości wskazywania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a następnie w umowie, konkretnych instalacji (czy to instalacji odzysku i unieszkodliwiania, czy to instalacji posiadających status regionalnej instalacji), do których mają być kierowane odpady, należy uznać za nieprawidłowe, gdyż może prowadzić do istotnej monopolizacji rynku odbioru i zagospodarowania odpadów. Umożliwienie gminie wskazywania konkretnych instalacji, do których mają być przekazywane odpady, może w praktyce stanowić pole do wielu nadużyć”⁷⁶.

Co ważne, z art. 6d ust. 4 ucpg wynika, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- 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;
- rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Mając na względzie fakt, iż zaprezentowane wyliczenia nie ma charakteru zamkniętego, warto w tym miejscu dodać, że w piśmiennictwie wskazuje się na następujące elementy, które winien zawierać opis przedmiotu zamówienia⁷⁷; i tak wskazać trzeba:

- obszar, z którego odpady będą miały być odbierane, a więc jeśli dokonano podziału na sektory to każdy przetarg dotyczyć będzie jednego sektora; w przypadku gdy przetarg/i organizuje związek gmin, warto rozważyć czy i w jaki sposób łączyć gminy w sektory;
- wielkość populacji mieszkańców, której dotyczy odbiór odpadów oraz wykazu rodzajów nieruchomości, które mają być obsługiwane przez operatora; najlepiej jak załączona zostanie mapa z trasami przejazdu;
- w sytuacji podjęcia uchwały w sprawie organizacji przez gminę/związek gmin odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, należy dokładnie zestawić ilości i rodzaje nieruchomości niezamieszkałych, które mają

⁷⁶ Gospodarowanie ..., s. 77.

⁷⁷ Przedmiotowe wyliczenie – autorstwa J. Mańczaka – umieszczono w: Poradnik ..., s. 118-120.

być objęte zorganizowanym przez gminę/związek gmin odbiorem. I w tym przypadku pomocna będzie mapa;

- konieczne jest podanie w SIWZ ilości odpadów do odebrania oszacowanej na podstawie badań ilości wytwarzanych odpadów; będzie ona czynnikiem decydującym o wyniku ewentualnych sporów dotyczących faktycznych kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów;
- podjęcie przez radę gminy/zgromadzenie związku decyzji dotyczącej organizacji odbioru odpadów wytwarzanych na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy poszerza wolumen odpadów odbieranych przez firmę, która wygra przetarg na odbiór odpadów w danym sektorze i tym samym nieco obniża koszty odbioru; informacja ta musi być podana w specyfikacji wraz z określeniem ilości odpadów odbieranych z takich nieruchomości;
- załączona też do specyfikacji musi być treść uchwały w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów; niezbywalnym elementem tych wymagań będzie opis konsekwencji (kar i innych sankcji) wynikających z niewypełnienia ich oraz sposobu ich monitorowania;
- konieczne jest podanie treści regulaminu utrzymania czystości i porządku, który winien być wcześniej uchwalony;
- mając na uwadze fakt, że ustawowe upoważnienie dotyczące treści regulaminu obejmuje tylko niektóre problemy związane z utrzymaniem czystości, a także fakt, iż w przypadku związku komunalnego gminy różnią się między sobą, szczególnie należy doprecyzować w SIWZ;
- należy także, jeśli istnieje taka potrzeba, uszczegółwić wymagania jakie muszą spełnić przedsiębiorcy stający do przetargu;
- możliwie szczegółowo winna być opisana logistyka odbioru odpadów i jego harmonogram dotyczący odbioru odpadów zmieszanych i odbieranych selektywnie; wraz z nimi należy określić wielkości samochodów, które winny odbierać odpady, bowiem nie wszędzie wjadą te największe;
- opisane winny być wymogi dotyczące ewentualnych rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- należy także szczegółowo opisać sytuacje, w których przedsiębiorcy mogą potraktować odpady przeznaczone do odbioru selektywnego jako zmieszane bowiem jest to pole potencjalnych konfliktów; problematyka ta jest związana z identyfikacją właścicieli segregujących odpady i tych, którzy tego nie robią; najdalej idącym rozwiązaniem jest wykorzystanie kodów kreskowych, czytników, wag i odpowiednio skonstruowanego systemu informatycznego;
- wymagać należy od przedsiębiorcy podania dokąd i na jakich warunkach finansowych będzie przekazywał odpady zebrane selektywnie;
- konieczne także będzie podanie przez niego zakresu prac jakie będzie realizował by przygotować odpady do dalszego transportu i przekazania do zagospodarowania;
- od przedsiębiorcy należy wymagać podania, najlepiej ryczałtowej, ceny świadczenia usługi co najmniej przez cały rok; nadto od przedsiębiorcy należy

wymagać podania wpływów z tytułu przekazywania wyselekcjonowanych odpadów do dalszego przetworzenia lub użycia;

- wymóg przedłożenia kalkulacji kosztów i ceny odbioru odpadów zmieszanych, które należy rozsortować i przetworzyć w sposób dający rękojmię uzyskania przewidywanych prawem poziomów odzysku;
- szczegółowe zasady sprawozdawczości umożliwiające zamawiającemu pełną kontrolę kosztów ponoszonych przez wykonawcę;
- projekt bardzo szczegółowej umowy na świadczenie usług;
- konieczne będzie także określenie szczegółów dotyczących kontroli jakości i szczegółowych zasad sprawozdawczości wykraczającej poza wymogi przepisów dotyczącej wykonywania usług przez przedsiębiorcę;
- wszystkie informacje dotyczące systemu gospodarki odpadami, o których była mowa wcześniej;
- zakres odchyłeń od założeń, które nie będą miały wpływu na cenę ryczałtową podaną przez wykonawcę przystępującego do przetargu⁷⁸.

Zastanawiając się nad kwestią wymagań stawianych przedsiębiorcom należy przywołać brzmienie ROZPORZĄDZENIA MINISTRA ŚRODOWISKA z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. z dnia 25 stycznia 2013 r.). Przywołany akt określa szczegółowe wymagania dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w zakresie:

- posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego;
- utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zwanych dalej "pojazdami", i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zwanych dalej "urządzeniami";
- spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów;
- zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

Z jego treści wynika, że podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany posiadać bazę magazynowo-transportową usytuowaną:

- w gminie, z której terenu odbiera te odpady, lub w odległości nie większej niż 60 km od granicy tej gminy;
- na terenie, do którego posiada tytuł prawny.

W zakresie wyposażenia bazy magazynowo-transportowej należy zapewnić, aby:

- teren bazy magazynowo-transportowej był zabezpieczony w sposób uniemożliwiający wstęp osobom nieupoważnionym;

⁷⁸ Tamże.

- miejsca przeznaczone do parkowania pojazdów były zabezpieczone przed emisją zanieczyszczeń do gruntu;
- miejsca magazynowania selektywnie zebranych odpadów komunalnych były zabezpieczone przed emisją zanieczyszczeń do gruntu oraz zabezpieczone przed działaniem czynników atmosferycznych;
- teren bazy magazynowo-transportowej był wyposażony w urządzenia lub systemy zapewniające zagospodarowanie wód opadowych i ścieków przemysłowych, pochodzących z terenu bazy zgodnie z wymaganiami określonymi przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne;
- baza magazynowo-transportowa była wyposażona w:
 - a) miejsca przeznaczone do parkowania pojazdów,
 - b) pomieszczenie socjalne dla pracowników odpowiadające liczbie zatrudnionych osób,
 - c) miejsca do magazynowania selektywnie zebranych odpadów z grupy odpadów komunalnych,
 - d) legalizowaną samochodową wagę najazdową - w przypadku gdy na terenie bazy następuje magazynowanie odpadów.

Na terenie bazy magazynowo-transportowej powinny znajdować się także:

- punkt bieżącej konserwacji i napraw pojazdów,
- miejsce do mycia i dezynfekcji pojazdów

- o ile czynności te nie są wykonywane przez uprawnione podmioty zewnętrzne poza terenem bazy magazynowo-transportowej.

Część transportowa oraz część magazynowa bazy mogą znajdować się na oddzielnych terenach, przy jednoczesnym spełnieniu warunków określonych wyżej.

W zakresie posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz jego odpowiedniego stanu technicznego należy zapewnić, aby:

- w posiadaniu podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości znajdowały się co najmniej dwa pojazdy przystosowane do odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz co najmniej dwa pojazdy przystosowane do odbierania selektywnie zebranych odpadów komunalnych, a także co najmniej jeden pojazd do odbierania odpadów bez funkcji kompaktującej;
- pojazdy były trwale i czytelnie oznakowane, w widocznym miejscu, nazwą firmy oraz danymi adresowymi i numerem telefonu podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- na terenie bazy magazynowo-transportowej znajdowały się urządzenia do selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych przed ich transportem do miejsc przetwarzania.

W zakresie utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń należy zapewnić, aby:

- urządzenia, o których mowa wyżej⁷⁹, były utrzymane we właściwym stanie technicznym i sanitarnym;
- pojazdy i urządzenia były zabezpieczone przed niekontrolowanym wydostawaniem się na zewnątrz odpadów, podczas ich magazynowania, przeładunku, a także transportu;
- pojazdy i urządzenia były poddawane myciu i dezynfekcji z częstotliwością gwarantującą zapewnienie im właściwego stanu sanitarnego, nie rzadziej niż raz na miesiąc, a w okresie letnim nie rzadziej niż raz na 2 tygodnie;
- podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości posiadał aktualne dokumenty potwierdzające wykonanie czynności, o których mowa powyżej;
- na koniec każdego dnia roboczego pojazdy były opróżnione z odpadów i były parkowane wyłącznie na terenie bazy magazynowo-transportowej.

W zakresie wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów należy zapewnić, aby:

- konstrukcja pojazdów zabezpieczała przed rozwiewaniem i rozpylaniem przewożonych odpadów oraz minimalizowała oddziaływanie czynników atmosferycznych na odpady;
- pojazdy były wyposażone w system:
 - a) monitoringu bazującego na systemie pozycjonowania satelitarnego, umożliwiający trwałe zapisywanie, przechowywanie i odczytywanie danych o położeniu pojazdu i miejscach postojów oraz
 - b) czujników zapisujących dane o miejscach wyładunku odpadów
 - umożliwiający weryfikację tych danych;
- pojazdy były wyposażone w narzędzia lub urządzenia umożliwiające sprzątnięcie terenu po opróżnieniu pojemników.

Dopuszcza się wyposażenie pojazdów w urządzenie do ważenia odpadów komunalnych.

7. Umowa na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z treścią art. 6f ust. 1 ucpg wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 teźże, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

⁷⁹ Tj. urządzenia do selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych przed ich transportem do miejsc przetwarzania

Mając na względzie brzmienie przywołanego przepisu nie może dziwić fakt, iż w literaturze przedmiotu akcentuje się, iż fundamentem „świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest, tak jak i poprzednio, umowa, ale nie umowa zawierana przez właściciela nieruchomości z podmiotem odbierającym odpady komunalne, lecz umowa, której stronami są:

- 1) wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
- 2) przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybrany w drodze przetargu.⁸⁰

Na marginesie warto dodać, iż 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 ucpg. Co ważne, 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* (zob. art. 6f ust. 2 ucpg). W tym kontekście odmontować należy, że na mocy art. 66 *Prawa zamówień publicznych* zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. Zamawiający, po wszczęciu postępowania, może odpowiednio zamieścić w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazać do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy zawierające co najmniej:

- nazwę (firmę) oraz adres zamawiającego;
- określenie przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia;
- uzasadnienie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki;
- nazwę (firmę) albo imię i nazwisko oraz adres wykonawcy, któremu zamawiający zamierza udzielić zamówienia.

Z kolei na mocy art. 67 przywołanej ustawy zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki m. in. wtedy, gdy ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

Zastanawiając się nad charakterem prawnym tytułowej umowy przywołać warto pogląd, z którego wynika, iż:

- po pierwsze, umowa na odbieranie lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie jest typową umową zlecenia uregulowaną w przepisach art. 734–751 Kc ani też typową umową zawieraną na podstawie art. 750 Kc, zgodnie z którym do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu

⁸⁰ W. Radecki, Komentarz do art.6(f) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, SIP LEX, stan prawny: 2012.02.15.

(rzecz jasna, wskazane powyżej przepisy kodeksu cywilnego znajdują zastosowanie do tej umowy)⁸¹;

- po drugie, wykonywanie przez przedsiębiorcę czynności polegających na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niewątpliwie jest usługą, jednakże charakterystyka tej czynności przypomina również umowę o dzieło, w której to niezbędne jest, aby starania przyjmującego zamówienie doprowadziły w przyszłości do konkretnego, indywidualnie oznaczonego rezultatu, jako koniecznego do osiągnięcia, podczas gdy umowa zlecenia jest umową starannego działania, co oznacza, że zleceniobiorca jest zobowiązany do zachowania przy jej wykonywaniu należytej staranności, co nie musi koniecznie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego rezultatu⁸²;
- po trzecie, w umowie na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niewątpliwie istotny jest rezultat: tj. odebranie odpadów; niemniej jest to także stała realizacja usług, dlatego też wskazuje się, że umowa ta ma charakter umowy mieszanej⁸³.

M. Walny akcentuje przy tym, że przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. Pamiętać należy, że zgodnie z art. 737 Kc przyjmujący zlecenie może bez uprzedniej zgody dającego zlecenie odstąpić od wskazanego przez niego sposobu wykonania zlecenia, jeżeli nie ma możliwości uzyskania jego zgody, a zachodzi uzasadniony powód do przypuszczenia, że dający zlecenie zgodziłby się na zmianę, gdyby wiedział o istniejącym stanie rzeczy⁸⁴. Cytowany Autor przypomina, że przyjmujący zlecenie może jednak powierzyć wykonanie zlecenia osobie trzeciej tylko wtedy, gdy to wynika z umowy lub ze zwyczaju albo gdy jest do tego zmuszony przez okoliczności; w wypadku takim obowiązany jest zawiadomić niezwłocznie dającego zlecenie o osobie i o miejscu zamieszkania swego zastępcy i w razie zawiadomienia odpowiedzialny jest tylko za brak należytej staranności w wyborze zastępcy. Zastępca odpowiedzialny jest za wykonanie zlecenia także względem dającego zlecenie. Jeżeli przyjmujący zlecenie ponosi odpowiedzialność za czynności swego zastępcy jak za swoje własne czynności, ich odpowiedzialność jest solidarna⁸⁵. Zdaniem M. Walnego, dla treści zaprezentowanej umowy ważny jest art. 746 Kc. Dający zlecenie może je wypowiedzieć w każdym czasie. Powinien jednak zwrócić przyjmującemu zlecenie wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania zlecenia. W razie odpłatnego zlecenia obowiązany jest uiścić przyjmującemu zlecenie część wynagrodzenia odpowiadającą jego dotychczasowym czynnościom, a jeżeli wypowiedzenie nastąpiło bez ważnego powodu, powinien także naprawić szkodę.

⁸¹ Gospodarowanie ..., s. s. 101.

⁸² Tamże. Cytowane Autorzy podnoszą, iż odpowiedzialność kontraktowa przyjmującego zlecenie powstanie wówczas, gdy przy wykonaniu zlecenia nie zachował wymaganej staranności, niezależnie od tego, czy oczekiwany przez dającego zlecenie rezultat nastąpił. Tamże, s. 103.

⁸³ Tamże.

⁸⁴ M. Walny, Prawidłowe konstruowanie umów, Wspólnota 2011, nr 46.

⁸⁵ Tamże. Pamiętać należy o treści art. 742 Kc. Dający zlecenie powinien zwrócić przyjmującemu zlecenie wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania zlecenia, wraz z odsetkami ustawowymi. Powinien również zwolnić przyjmującego zlecenie od zobowiązań, które ten w powyższym celu zaciągnął w imieniu własnym. Natomiast zgodnie z art. 744 Kc, w razie odpłatnego zlecenia wynagrodzenie należy się przyjmującemu dopiero po wykonaniu zlecenia, chyba że co innego wynika z umowy lub z przepisów szczególnych. Tamże.

⁸⁶Także przyjmujący zlecenie może je wypowiedzieć w każdym czasie. Jednakże gdy zlecenie jest odpłatne, a wypowiedzenie nastąpiło bez ważnego powodu, przyjmujący zlecenie jest odpowiedzialny za szkodę⁸⁷.

Co do istotnych postanowień umownych to, mając wzgląd na konieczność odpowiedniego zabezpieczenia interesów gminy, należy zwrócić uwagę na postanowienia dotyczące zwłaszcza kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług bądź za opóźnienia w odbiorze odpadów komunalnych w stosunku do harmonogramu odbioru oraz postanowienia dotyczące możliwości wypowiedzenia przedmiotowej umowy przez gminę⁸⁸. W piśmiennictwie zaleca się także zawarcie w umowie na odbieranie odpadów komunalnych postanowień przewidujących naliczanie przez gminę kar umownych, przykładowo w wysokości 0,5% miesięcznego wynagrodzenia umownego brutto, w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków umownych przez zleceniobiorcę/wykonawcę, opóźnień w odbiorze odpadów w stosunku do ustalonego harmonogramu odbioru, a ponadto rekomenduje się celowość zastrzeżenia w umowie prawa do kontroli prawidłowości realizacji obowiązków przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w tym również poprzez rejestrację fotograficzną⁸⁹. Nadto sformułowany został pogląd, w świetle którego korzystnym dla gminy rozwiązaniem jest zastrzeżenie możliwości wypowiedzenia umowy przez gminę z zachowaniem odpowiedniego (przykładowo jedno- lub trzymiesięcznego) okresu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego w przypadku nienależytego wykonania umowy przez zleceniobiorcę/wykonawcę; co więcej istotną kwestią jest również prawidłowe określenie wynagrodzenia należnego przedsiębiorcy dokonującemu odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (powszechnie stosowanym rozwiązaniem jest ustalenie wynagrodzenia na podstawie określonych stawek za odebranie poszczególnych pojemników z odpadami o danej pojemności); wreszcie za konieczne uważa się określenie rodzajów odpadów komunalnych, w tym selektywnie odbieranych, częstotliwości oraz sposobu ich odbierania jak również nieruchomości, z których odpady te mają być odbierane⁹⁰.

8. Praktyczne aspekty realizacji obowiązku ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami.

Z art. 6o ucpg dotyczącego tzw. opłaty szacunkowej wynika, że 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 uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. Z kolei na mocy art. 6p. ucpg w razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji,

⁸⁶ Tamże.

⁸⁷ Tamże.

⁸⁸ Gospodarowanie ..., s. 104.

⁸⁹ Tamże.

⁹⁰ Tamże.

wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Co istotne w świetle art. 6q ucpg 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.

Treść ostatniego z przywołanych przepisów skłania do sformułowania następującego wniosku: w odniesieniu do opłat śmieciowych przepisy *Op* nie tylko należy stosować **wprost, dosłownie** (gdyby prawodawca miał inne intencje to wspomniałby o „odpowiednim” stosowaniu *Ordynacji*)⁹¹, ale także **w pełnym zakresie, w całości** (gdyby było inaczej to prawodawca określiłby, których przepisów *Op* nie należy stosować bądź wskazałby te jej przepisy, które i w jaki zakresie należy aplikować do interesujących nas opłat) i **bez możliwości** ich stosownego **modyfikowania** na potrzeby ustalania, pobierania, weryfikowania i egzekwowania „*podatku śmieciowego*”!⁹²

Biorąc pod uwagę powyższy wniosek wypada pokrótce wskazać na kilka węzłowych zapisów *Op*, które jak wydaje się będą mieć niebagatelne znaczenie dla procesu poboru i egzekucji tytułowych opłat. Proponowany zabieg jawi się jako tym bardziej uzasadniony, jeżeli skonstatujemy, że w przypadku opłat śmieciowych prawodawca odwołał się do funkcjonującej w prawie podatkowym reguły samoobliczenia polegającej na tym, że podatnik jest zobowiązany do samodzielnego obliczenia (z reguły w deklaracji) kwoty podatku⁹³; przy czym podatek wykazany w takiej deklaracji jest podatkiem do zapłaty, a dopiero ujawnienie nieprawidłowości w postępowaniu podatnika, nierealizującego wynikających z ustawy obowiązków instrumentalnych, obliguje organy podatkowe do podejmowania określonych przepisami prawa działań zmierzających do określenia zgodnej z prawem wysokości zobowiązania (np. chodzić tutaj może o wszczęcie postępowania podatkowego kończącego się wydaniem decyzji określającej wysokość zobowiązania)⁹⁴. W konsekwencji konieczności aplikowania zasady samoobliczenia do tytułowych opłat właściciel nieruchomości został zmuszony nie tylko do samodzielnego obliczenia wysokości „*podatku śmieciowego*”, ale również musi dokonać jego wpłaty we właściwym terminie określonym stosowną uchwałą rady gminy!⁹⁵

Przechodząc do prezentacji kluczowych rozwiązań zawartych w *Op* w pierwszym rzędzie przywołać trzeba jej art. 21 odnoszący się do zagadnienia **powstawania zobowiązań podatkowych**, z którego wynika, że zobowiązanie podatkowe powstaje m. in. z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania. Co więcej, jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na

⁹¹ Tytułem przykładu zob. art. 142 ust. 1 *Prawa geologicznego i górniczego* z dnia 9 czerwca 2011 r., na mocy którego do opłat, o których mowa w dziale VII tej ustawy, stosuje się **odpowiednio** przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - *Ordynacja podatkowa* dotyczące zobowiązań podatkowych. Określone tymi przepisami uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom.

⁹² Poradnik ..., s. 172-179.

⁹³ K. Teszner, *Realizacja zobowiązań podatkowych w drodze samoobliczenia podatku* (w:) System Prawa Finansowego, t. III, Prawo daninowe, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 657 i n.

⁹⁴ L. Etel, *Komentarz do art.21 ustawy - Ordynacja podatkowa*, SIP LEX.

⁹⁵ Poradnik ..., s. 173

podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje w sposób określony wyżej, podatek wykazany w deklaracji jest co do zasady **podatkiem do zapłaty**. A zatem dopóty nie zostanie wydana decyzja podatkowa, w której określony się inną wysokość zobowiązania podatkowego, dopóty wiążąca jest wysokość zobowiązania określona przez samego podatnika w deklaracji.⁹⁶

Następnie odwołać się trzeba do art. 26 *Op*, w świetle którego **podatnik odpowiada całym swoim majątkiem za wynikające ze zobowiązań podatkowych podatki**. Mając na względzie nakaz wynikający z art. 6q *ucpg* przyjąć trzeba, że odpowiednikiem „podatnika” jest właściciel nieruchomości, a „podatki” są niejako synonimem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W piśmiennictwie wskazuje się, że „*odpowiedzialność podatkowa powinna być rozumiana jako dopuszczalność żądania przez wierzyciela podatkowego zapłaty podatku od zobowiązanych do tego podmiotów oraz możliwość stosowania przewidzianych prawem środków, zmierzających do przymusowego wyegzekwowania należnych podatków z ich majątku (...) Odpowiedzialność podatnika powstaje z mocy prawa, wraz z powstaniem zobowiązania, bez konieczności wydawania jakichkolwiek decyzji przez organ podatkowy. Odpowiedzialność podatnika istnieje przez cały okres, w którym ciąży na nim zobowiązanie podatkowe. Kończy się wraz z wygaśnięciem zobowiązania podatkowego, z pewnymi wyjątkami dotyczącymi przedawnienia. Odpowiedzialność ta ustaje po upływie okresu przedawnienia, chyba że, co już było sygnalizowane, zobowiązania są zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym*”⁹⁷.

Przedstawiciele gminy winni pamiętać, że w przypadku „kłopotów” z egzekucją opłat w rachubę wchodzi możliwość odwołania się do przepisów *Op* dotyczących **zabezpieczenia wykonania zobowiązań** podatkowych (zob. rozdział 3 Działu III *Op*), *ergo* gmina dostaje do ręki oręż służący zabezpieczeniu wykonania obowiązku uiszczenia opłaty! Jedynie sygnalizacyjnie przypomnieć wypada, że w praktyce istnieje możliwość zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych także przed terminem płatności! Otóż na mocy art. 33 § 1 *Op* zobowiązanie podatkowe przed terminem płatności może być zabezpieczone na majątku podatnika, a w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim także na majątku wspólnym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane, a w szczególności gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję. Warto w tym miejscu przywołać jeszcze orzeczenie NSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2000 r. (III SA 7499/98), w którym stwierdzono, że zabezpieczenie stanowi instytucję, której celem jest **ochrona interesów wierzyciela**, przede wszystkim gdy chodzi o zapewnienie skuteczności przyszłej egzekucji obowiązku podatkowego, przy czym wystarczy wykazanie obawy, że obowiązek podatkowy może nie zostać wykazany⁹⁸.

⁹⁶ A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Deklaracje w Ordynacji podatkowej*, Komentarz praktyczny, ABC nr 71733.

⁹⁷ L. Etel, *Komentarz do art.26 ustawy - Ordynacja podatkowa*, SIP LEX.

⁹⁸ LEX nr 47508, PP 2001/7/59.

Z katalogu przepisów *Op* dotyczących **terminów** płatności (art. 47-50) wspomnieć trzeba o regule, w świetle której *„Jeżeli podatnik jest obowiązany sam obliczyć i wpłacić podatek, za termin płatności uważa się ostatni dzień, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata powinna nastąpić”*. Przypomnijmy, że to rada gminy określa stosowną uchwałą termin uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tym kontekście nie można nie odnotować, że przepisy *Op* co do zasady dają organowi podatkowemu prawo **odroczenia** interesujących nas terminów. Odbywa się to na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym.

Nie zapłacenie „podatku śmieciowego” w terminie płatności automatycznie spowoduje, że mieć będziemy do czynienia – w efekcie stosowania przepisów rozdziału 5 działu III *Op* - z **zaległością**, z wszelkimi tego konsekwencjami (*vide* wymóg naliczania **odsetek** za zwłokę!). Innymi słowy: niedopełnienie obowiązku uiszczenia „podatku śmieciowego” we właściwym terminie lub jego uiszczenie w wysokości niższej spowoduje powstanie zaległości, od której nalicza się odsetki od dnia następującego po dniu, w którym przypadał termin uiszczenia opłaty. Odsetki będą naliczane od całej kwoty opłaty (w przypadku braku jakiegokolwiek wpłaty opłaty), albo od różnicy pomiędzy prawidłową wysokością opłaty a kwotą uiszczoną przez zobowiązanego.

Do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zastosowanie znajdują także przepisy *Op* regulujące kwestię **wygaśnięcia** zobowiązań podatkowych. Przypomnieć trzeba, że zobowiązanie podatkowe wygasa w całości lub w części m. in. wskutek: zapłaty; potrącenia; zaniechania poboru; przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych; przejęcia własności nieruchomości lub prawa majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym; umorzenia zaległości; przedawnienia. Nadto warto mieć na uwadze, że wspomniane przepisy (zob. art. 62 *Op*) regulują kwestię zaliczania wpłaty, w sytuacji gdy na podatniku ciąży kilka zobowiązań⁹⁹. W piśmiennictwie wygaśnięcie zobowiązania określa się jako **ustanie więzi prawnej** obligującej podatnika do zapłaty podatku, przy czym podkreśla się, że **zapłata zobowiązania nie może wykluczać prawa podatnika do realizacji interesu prawnego** leżącego u podstaw instytucji umorzenia, odwołania, wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji czy prawa do postępowania i rozstrzygnięcia w sprawie zaniechania poboru zobowiązania, w sprawie rozłożenia zobowiązania podatkowego na raty, w sprawie odroczenia terminu płatności, umorzenia zaległości, czy wreszcie prawa do skorzystania z przedawnienia.¹⁰⁰

⁹⁹ Jeżeli na podatniku ciąży zobowiązania z różnych tytułów, dokonana wpłatę zalicza się na poczet podatku, począwszy od zobowiązania o najwcześniejszym terminie płatności, chyba że podatnik wskaże, na poczet którego zobowiązania dokonuje wpłaty.

¹⁰⁰ *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2011. Innymi słowy: „*niedopuszczalna jest taka interpretacja przepisów, która by pozbawiała podatnika a priori możliwości uzyskania któregośkolwiek z tych rozstrzygnięć przez powołanie się na wygaśnięcie zobowiązania przez zapłatę (...)* Przyjęcie założenia, że nie można prowadzić różnych postępowań po zapłacie i wygaśnięciu zobowiązania, powoduje bowiem niemożność wykorzystania prawa do umorzenia, prawa do rozłożenia zobowiązania podatkowego na raty, prawa do odroczenia terminu płatności, prawa odwołania itd. Tymczasem wygaśnięcie zobowiązania przez zapłatę nie znosi przesłanek prowadzenia tych postępowań. Przesłanki te istnieją niezależnie od zapłacenia albo niezapłacenia zobowiązania podatkowego. W przypadku złożenia odwołania powoływanie się na wygaśnięcie zobowiązania jest naruszeniem prawa do obrony i dwuinstancyjności postępowania.” Tamże.

Wydaje się, że w praktyce egzekwowania opłat śmieciowych duże znaczenie – zwłaszcza z punktu widzenia społecznego - mieć będą przepisy *Op* określające reguły udzielanie **ulg w spłacie** zobowiązań podatkowych!¹⁰¹ Przypomnijmy, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może m. in. :

1. odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty;
2. odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę;
3. **umorzyć** w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę¹⁰².

Co ważne, organ podatkowy może z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, m. in. wtedy, gdy:

1. zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne;
2. kwota zaległości podatkowej nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym.

W literaturze przedmiotu nie tylko zwraca się uwagę, że umorzenie nie jest „*ulgą w spłacie*” z tego powodu, że polega na uchyleniu powinności zapłaty, ale co ważniejsze podkreśla się **wyjątkowy, nadzwyczajny charakter** powyższych instytucji oraz **swobodę** organu przy podejmowaniu rozstrzygnięcia o przyznaniu „*ulgi*” (*vide* bardzo ogólne i pojemne przesłanki „*ważnego interesu podatnika*” i „*interesu publicznego*”, które - co ważne - są jednakowe dla rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności oraz umorzenia zaległości podatkowych)¹⁰³. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 1994 r. (SA/Gd 1071/93), w którym nie tylko zaakcentowano „*nadzwyczajność*” instytucji umorzenia zaległości podatkowej (przedmiotowa instytucja nie może stać się powszechnie stosowanym środkiem prowadzącym do zwolnienia od zapłaty podatku), ale także podkreślono konieczność stosowania tej instytucji „*poprzez pryzmat wypadków dotyczących konkretnego, indywidualnego podatnika*”¹⁰⁴.

Wymóg aplikowania przepisów *Op* w sprawach dotyczących „*podatku śmieciowego*” oznacza również konieczność stosowania norm *Op* regulujących kwestię **przedawnienia**. W związku z tym pamiętać zwłaszcza trzeba o § 2 art. 68 teże, w świetle którego jeżeli podatnik nie złożył deklaracji w terminie bądź w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, zobowiązanie nie powstaje, pod warunkiem że decyzja ustalająca wysokość tego zobowiązania została doręczona po upływie **5 lat**, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

¹⁰¹ Zob. art. 217 Konstytucji RP: 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.

¹⁰² Umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa.

¹⁰³ *Ordynacja ...*

¹⁰⁴ Wspólnota rok 1994, Nr 32, s. 18. Zob. także wyrok NSA z 26.11.1999 r., I_Sa/Łd_13/98, Legalis; wyrok NSA z 15.5.1991 r., SA/Gd_295/91, POP 1994/1/7; wyrok NSA z 17.3.1994 r., SA/Po_3597/93, Wspólnota 1994/39/14; wyrok NSA z 1.6.1994 r., III SA 1734/93, Wspólnota 1994/42/16.

W przypadku uiszczenia przez właściciela nieruchomości opłaty śmieciowej w wysokości większej niż to wynika z deklaracji, rozwiązania powstałego problemu rzecz jasna poszukać trzeba w przepisach *Op* dotyczących **nadpłaty** normujących m. in. procedurę odzyskania nadpłaconej lub nienależnie zapłaconej opłaty przez zobowiązanego, określenia dnia powstania nadpłaty, przysługującego zobowiązanemu oprocentowania od kwoty nadpłaty oraz terminu zwrotu.

Nadto pamiętać wypada, że w *Op* znajdują się przepisy dotyczące tak **podpisywania deklaracji**, w świetle których co do zasady deklaracja może być podpisana także przez pełnomocnika podatnika¹⁰⁵, jak i **korekty deklaracji**¹⁰⁶. Na koniec odnotować trzeba, że *Op* wypowiada się także w kwestii odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe oraz odpowiedzialności podatkowej osób trzecich obejmując swym zakresem takie zagadnienia jak procedura pociągnięcia do odpowiedzialności osób trzecich, w szczególności małżonka, członków rodziny, wspólników spółki osobowej oraz zasady i zakres odpowiedzialności osób trzecich.

Jak już wspomniano we wcześniejszych punktach niniejszego opracowania prawodawca - przewidując niejako, że problematyka opłat śmieciowych może generować praktyczne problemy związane zwłaszcza z jej poborem - wyposażył organ wykonawczy gminy w możliwość określania, w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości zaległości z tytułu tejże opłaty! W takim przypadku należy z całą mocą podkreślić, że postępowania prowadzące do wydania stosownej decyzji winny być prowadzone w oparciu o przepisy *Op* dotyczące **postępowania podatkowego** oraz właściwości organów podatkowych! Niniejsza uwaga jest ważna, albowiem z art. 60 *ucpg* wynika, że „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 uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze”, co mogłoby oznaczać, że organ wydaje decyzję bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania, a jedynie po zweryfikowaniu, czy wystąpiła jedna z dwóch wskazanych w cytowanym przepisie przesłanek (tj. brak deklaracji bądź wątpliwa deklaracja). Tego typu próby interpretacyjne należy zdecydowanie **odrzuć**, albowiem stoją one w wyraźnej opozycji do przepisów działu IV *Op* regulujących postępowanie podatkowe! Tym samym organ wykonawczy gminy pragnąc wydać decyzję określającą wysokość opłaty nie tylko zmuszony będzie do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania, ale będzie musiał przeprowadzić wspomniane postępowanie zgodnie z takim kardynalnymi zasadami jak **zasada udziału stron** („Organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”), o zasadzie, że postępowanie jest **jawne** dla stron i powinno być prowadzone w sposób budzący

¹⁰⁵ Pełnomocnictwo do podpisywania deklaracji oraz zawiadomienie o odwołaniu tego pełnomocnictwa składa się organowi podatkowemu właściwemu w sprawach podatku, którego dana deklaracja dotyczy.

¹⁰⁶ Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty.

zaufanie do organów podatkowych nawet nie wspominając. Zresztą analogiczna sytuacja będzie mieć miejsce w przypadku, gdy organ będzie chciał wydać decyzję określającą wysokość zaległości w oparciu o art. 6p *ucpg* (innymi słowy: wystąpi wówczas konieczność wydania postanowienia o wszczęciu postępowania i prowadzenie tego postępowania zgodnie z przepisami działu IV *Op*).¹⁰⁷

Ponadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek w postępowaniu **udzielać niezbędnych informacji i wyjaśnień** o przepisach prawa podatkowego pozostających w związku z przedmiotem tego postępowania, a także winien podejmować wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

W katalogu zasad, których przestrzeganie jest konieczne znajduje się jeszcze zasada, w świetle której organ winien **wyjaśniać stronom zasadność przesłanek**, którymi kieruje się przy załatwianiu sprawy, aby w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez stosowania środków przymusu. Organ winien także pamiętać, że musi **działać w sprawie wnikliwie i szybko**, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, przy czym nie może zapomnieć o **informowaniu strony** o zamiarze przeprowadzenia wszelkich środków dowodowych w celu umożliwienia stronie udziału w ich przeprowadzaniu, zapewnieniu możliwości przedstawiania przez stronę dowodów oraz zgłaszania własnych środków dowodowych, czy umożliwieniu stronie przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranego w toku postępowania materiału dowodowego.

W tym kontekście przywołać wypada orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 listopada 2005 r. (III SA/Wa 1102/05), w którym stwierdzono, że w sytuacji, kiedy stan faktyczny sprawy nie został całkowicie wyjaśniony, m.in. na skutek nieuwzględnienia wniosku dowodowego strony, którego przeprowadzenie mogłoby, przynajmniej potencjalnie, zmienić ustalenia przyjęte przez organ, a tym samym wpłynąć również na wynik sprawy, trudno uznać materiał dowodowy za zebrany i rozpatrzony zgodnie z kardynalnymi zasadami postępowania podatkowego! Gwarancje procesowe zabezpieczające prawa strony w postępowaniu, nie obowiązują w zależności od uznania organu. Obowiązek dokładnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych i spornych w sprawie jest warunkiem, który należy bezwzględnie dopełnić przed wydaniem decyzji administracyjnej.¹⁰⁸

Z proceduralnego punktu widzenia istotnym jest także dochowanie wierności przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przepisom *Op* dotyczącym **doręczeń** („Organ podatkowy doręcza pisma za pokwitowaniem przez pocztę, swoich pracowników lub przez osoby uprawnione na podstawie odrębnych przepisów. W przypadku gdy organem podatkowym jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), pisma może doręczać sołtys za pokwitowaniem”¹⁰⁹) i **wezwań** („Organ podatkowy może wezwać stronę lub

¹⁰⁷ Poradnik ..., s. 177.

¹⁰⁸ Legalis.

¹⁰⁹ Doręczenie pism, z wyjątkiem zaświadczeń, następuje za pomocą **środków komunikacji elektronicznej**, jeżeli strona wnosi o zastosowanie takiego sposobu doręczania albo wyraża na to zgodę. Pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi. Jeżeli strona ustanowiła

inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy¹¹⁰).

Z przepisów *Op* wynika, że postępowanie podatkowe jest **dwuinstancyjne**, ergo od decyzji wydanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawie opłat śmieciowych podmiotowi zobowiązanemu przysługiwać będzie odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Kończąc krótką prezentację problematyki egzekucji opłat śmieciowych przypomnieć trzeba, że deklaracja składana przez właścicieli nieruchomości stanowi podstawę do wystawienia **tytułu wykonawczego**. W związku z takim rozstrzygnięciem prawodawcy podkreślić trzeba, że postępowanie egzekucyjne w zakresie opłaty śmieciowej toczyć się będzie na zasadach i w trybie zgodnie wyrażonym w ustawie z 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.) z wszelkimi tego konsekwencjami, m. in. w zakresie treści tytułu wykonawczego.

Nadto dodać trzeba, że na mocy art. 6qa ucpg 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.

9. Konsekwencje nierealizowania przez gminę obowiązku odbierania odpadów komunalnych

Zgodnie z art. 6s ucpg 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 tejże.

Jak podkreśla W Radecki, hipoteza przywołanego przepisu zakłada, że gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości. W takiej sytuacji właściciel jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przy

pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy. Pisma mogą być również doręczane: w siedzibie organu podatkowego; w miejscu pracy adresata - osobie upoważnionej przez pracodawcę do odbioru korespondencji. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób wcześniej określony, a także w innych uzasadnionych przypadkach pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie. W przypadku nieobecności adresata w mieszkaniu pisma doręcza się za pokwitowaniem pełnoletniemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, gdy osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. Zawiadomienie o doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy domu umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub na drzwiach mieszkania adresata lub w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata.

¹¹⁰ Jeżeli osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej ważnej przyczyny, organ podatkowy może przyjąć wyjaśnienie lub zeznanie albo dokonać czynności w miejscu pobytu tej osoby

czym tylko podmiotowi wpisanemu do rejestru działalności regulowanej, czyli uprawnionemu do odbierania odpadów komunalnych; właściciel nieruchomości musi zawrzeć odpowiednią umowę z podmiotem odbierającym odpady komunalne, ale koszty odbioru zwróci mu gmina; z kolei podmiot odbierający odpady nie może uchylić się od przyjęcia odpadów przekazywanych mu na podstawie art. 6s¹¹¹.

10. Dobre praktyki budowy komunalnych systemów gospodarowania odpadami.

Pomimo braku wyraźnych wskazań ze strony prawodawcy w zakresie tytułowych praktyk wydaje się, że jednym z pierwszych pytań, na które odpowiedzi powinny poszukać gminy przystępujące do wdrażania znowelizowanej *ucpg* jest pytanie dotyczące sposobu realizacji nowych zadań, a konkretnie tego, czy gmina zamierza podjąć się owej realizacji samodzielnie, czy też skorzysta z takich prawem dopuszczalnych form współdziałania z innymi gminami jak związek i porozumienie.¹¹² Nadto zgodzić się należy z poglądem M. Walnego, że prosty i skuteczny system winien umożliwić realizację takich – tabelarycznie ujętych – zadań¹¹³ jak:

I.p.	Zadanie	Komentarz
1	Ujęcie całego strumienia wytwarzanych odpadów komunalnych	Mechanizm opłaty naliczanej dla każdej osoby przy jednoczesnym odbieraniu wszystkich odpadów, gwarantuje realizację tego postulatu przy założeniu, że gmina/związek objęły zorganizowanym odbiorem także nieruchomości niezamieszkałe oraz zbudowały pełną referencyjną bazę danych o nieruchomościach, prawidłowo zbilansowały ilość wytwarzanych odpadów w oparciu dane z ich badań
2	Uzyskanie przewidzianych ustawą wskaźników odzysku i recyklingu	Konieczne duże zróżnicowanie wysokości opłat uiszczanych przez selekcjonujących i nie czyniących tego oraz skuteczny system pozwalający na identyfikację właścicieli nie zbierających odpadów w sposób selektywny co będzie najtrudniejszym do zrealizowania zadaniem we wdrażanym systemie
3	Proste i jednoznaczne	Kwestia ta wiąże się z wspomnianą wyżej

¹¹¹ W. Radecki, Komentarz do art.6(s) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, SIP LEX, stan prawny: 2012.02.15.

¹¹² Poradnik ..., s. 64.

¹¹³ Tamże, s. 65.

	rozstrzygnięcie wszelkich wątpliwych kwestii dotyczących terminowego odbioru odpadów, selektywnego zbierania przez właścicieli nieruchomości i innych	identyfikacja tych, którzy nie selekcionują, a w konsekwencji informatyczną komunikacją w czasie realnym pomiędzy operatorami i gminą; problem ten związany jest z systemami informatycznymi funkcjonującymi w gminie i u operatora o czym była mowa w rozdziale poświęconym tej kwestii
4	Łatwe zorientowanie się właścicieli w zasadach korzystania z niego i proste realizowanie jego wymogów	Konieczne dotarcie z pełną informacją, wszystkimi możliwymi kanałami, do każdego z właścicieli; dalej sms’owy system przypomnień, e-biuro obsługi mieszkańców oraz moduł dostępu powszechnego do wszystkich informacji
5	Uzyskanie najkorzystniejszych w danych warunkach ofert składanych do przetargu	Projektując system należy ograniczać ilość kursów po odbiór selektywnie zebranych odpadów, alternatywą może być system EKO AB. ¹¹⁴

Nadto w ramach tytułowych „dobrych praktyk” wskazać trzeba – za cytowanym powyżej Autorem¹¹⁵ - na konieczność zgromadzenia takich informacji niezbędnych dla zaprojektowania prostego i skutecznego systemu jak:

l.p.	Informacje	Komentarz
1	Wyniki badań wskaźników wytwarzania odpadów komunalnych oraz ich morfologii zarówno z nieruchomości zamieszkałych jak i niezamieszkałych	Wyniki te są tym bardziej istotne, że dostępne dane dotyczą ilości odpadów odbieranych od mieszkańców w sytuacji gdy nie wszyscy mają podpisane umowy; natomiast morfologia odpadów jest w znacznej części uzależniona od zamożności lokalnej społeczności; bardzo ważne będą dane dotyczące ilości zmiotek ulicznych, odpadów pochodzących z koszty ulicznych, zebranych opadłych z drzew liści, zielonych z utrzymania zieleni, odpadów z czyszczenia kanalizacji deszczowych;
2	Możliwie dokładne oszacowanie faktycznej ilości mieszkańców zamieszkujących na stałe lub czasowo gminę	Potrzebne do sporządzenia możliwie dokładnego bilansu ilości wytwarzanych na obszarze gminy odpadów
3	Zweryfikowane pod kątem potrzeb systemu gospodarki odpadami dane o	Potrzebne do sporządzenia możliwie dokładnego bilansu ilości wytwarzanych na obszarze gminy odpadów; pamiętać przy tym należy, iż na każdej nieruchomości, na której pojawia się człowiek

¹¹⁴ Tamże.

¹¹⁵ Tamże.

	nieruchomościach	powstają odpady
4	Bilans ilości wytwarzanych odpadów na obszarze gminy/związku	Sporządzony na podstawie wyżej wymienionych danych
5	Znajomość wymogów technologicznych oraz kosztów przetwarzania instalacji zarówno regionalnej jak i innych przetwarzających odpady zebrane selektywnie	Należy pozyskać od prowadzących instalacje
6	Znajomość optymalnych tras odbierania odpadów oraz sprzętu jaki najlepiej do tego użyć	Należy opracować na podstawie wcześniej pozyskanych danych; najlepiej gdyby różne warianty przeliczył system informatyczny
7	Znajomość kosztów odbierania i transportu odpadów	Należy opracować na podstawie wcześniej pozyskanych danych; najlepiej gdyby różne warianty przeliczył system informatyczny
8	Znajomość co najmniej regionalnego rynku gospodarki odpadami	Należy pozyskać ze wszystkich możliwych źródeł; na pomoc eksperta raczej nie można liczyć
9	Znajomość wysokości dopłat jakie można uzyskać z organizacji odzysku i WFOŚiGW	Należy pozyskać z organizacji i od marszałka lub szacować na podstawie dotąd uzyskiwanych. ¹¹⁶

¹¹⁶ Tamże, s. 66.