



KANCELARIA  
SENATU

# Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska

## Wybrane zagadnienia

Zadania jednostek  
samorządu  
terytorialnego  
z zakresu ochrony  
środowiska

Wybrane zagadnienia

**REDAKCJA NAUKOWA**

**HUBERT IZDEBSKI  
ELŻBIETA MREŃCA  
PIOTR BENEDYKT ZIENTARSKI**

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2020

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części  
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie  
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest  
z podaniem źródła.

Teksty zostały złożone w redakcji w czerwcu 2019 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Marek Chmaj  
Uniwersytet SWPS

Dr hab. Andrzej Bisztyga  
prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego

Redaktor  
Małgorzata Pogoda

Redaktor techniczny  
Jacek Pietrzak

ISBN 978-83-65711-55-7

Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Edycji i Poligrafii  
Warszawa 2020  
Nakład 120 egz.

# Słowo wstępne

Decentralizacja władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny określona jest w art. 16 Konstytucji RP jako „uczestniczenie” samorządu w „sprawowaniu” tej władzy, polegające na wykonywaniu „istotnej części zadań publicznych”. Wspólnoty mieszkańców składające się na samorząd terytorialny mają więc charakter podmiotów władczych, ich działalność powinna polegać na dysponowaniu elementami tego władztwa (por. np. art. 94, art. 168 Konstytucji)<sup>1</sup>, które obejmuje między innymi ochronę środowiska.

W myśl art. 74 ust. 2 Konstytucji RP ochrona środowiska stanowi obowiązek władz publicznych. Zasady ochrony środowiska i warunki korzystania z jego zasobów określa ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), która definiuje pojęcie ochrony środowiska. W rozumieniu wymienionej ustawy (art. 3 pkt 13) ochrona środowiska to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, 2) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, 3) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Analiza powyższej definicji wskazuje na to, iż ochrona środowiska obejmuje szeroki zakres działań, które mają charakter zarówno pasywny, jak i aktywny.

Przedmiotem niniejszej monografii są wybrane zagadnienia dotyczące wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu ochrony środowiska oraz mechanizmów ich wykonywania, w tym m.in. wdrażania zobowiązań międzynarodowych dotyczących zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska, działalności

---

1 P. Sarnecki, *Komentarz do art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, M. Zubik, tom I, Warszawa 2016, s. 5.

uchwałodawczej sejmików województw dotyczącej ochrony powietrza, unijnych standardów gospodarki odpadami, różnych aspektów gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy.

Monografia stanowi pokłosie konferencji pod tytułem *Zadania własne, zleczone i powierzone jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska*, zorganizowanej 8 stycznia 2018 r. przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP IX kadencji przy udziale SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego w Warszawie oraz Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie (obecnie Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej).

*Prof. dr hab., r. pr., adw. Hubert Izdebski*

*Dr Elżbieta Mreńca*

*Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski*

# Wprowadzenie

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju jest zadaniem władz publicznych, w tym organów samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że zasada ta jest składnikiem prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego. Obejmuje system przepisów ochrony środowiska i zamienne jest określana jako ekorozwój.

Zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do związków przyrody z rozwojem gospodarczym, społecznym i cywilizacyjnym; według interpretacji zwięzającej, to wyłącznie ochrona środowiska. Natomiast interpretacja rozszerzająca tej zasady dotyczy wszystkich zadań (obowiązków) państwa. Definicję zrównoważonego rozwoju zawiera art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>. Doktryna akcentuje charakter prawny i treść normatywną zasady zrównoważonego rozwoju. Uznaje się ją za zasadę ustrojową, nakazując kierowanie się nią podczas realizacji zadań państwa określonych w art. 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Tematyka ta wymaga powiązania z treścią postanowień art. 74 i 86 Konstytucji. Niezbędne jest uwzględnienie zasady zrównoważonego rozwoju w stanowieniu prawa. Zasada ta jest nośnikiem różnych wartości jak sprawiedliwości ekologiczne i bezpieczeństwo ekologiczne.

Aktualne pozostaje stwierdzenie J. Bocia, iż „ekorozwój jest jedyną drogą do zagwarantowania zrównoważonej i nieszkodliwej realizacji potrzeb i aspiracji społeczeństwa i państwa. W związku z tym musi on być realizowany przez wszystkie sektory publiczne, przy świadomym i aktywnym udziale całego społeczeństwa, ponad interesami poszczególnych podmiotów. Dobro chronione ma więc charakter dobra powszechnego nie tylko dla współczesnych, ale także dla przyszłych pokoleń”<sup>2</sup>.

*Prof. dr hab. Marian Kallas\**

---

\* Prof. dr hab. Marian Kallas – profesor Instytutu Nauk Prawnych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie.

1 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.

2 *Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1992 r. oraz komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 134.



# Rozdział I





# **Pilne zadania władz publicznych, szczególnie samorządu terytorialnego, we wdrażaniu zobowiązań międzynarodowych dotyczących zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska**

## **1. Wprowadzenie**

Od ponad ćwierćwiecza najpilniejszą sprawą dla zdrowia i życia – a zaniechaną w Polsce – jest systemowe wdrażanie przez wszystkie organy rządowe i samorządowe oraz wszystkie instytucje gospodarcze i społeczne, a także wszystkich mieszkańców kraju – zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska (ZR). Istnieje konieczność zintensyfikowania najważniejszych i najpilniejszych w naszych czasach działań w ochronie środowiska naturalnego. Dzisiejsze zaniechania w tej sferze liczą już ponad 25 lat inercji albo tylko częściowych w tym zakresie działań, które w istocie okazywały się często tylko ich pozorowaniem. Zatem – w istniejącym stanie narastających dokuczliwych skutków degradacji środowiska naturalnego – rzetelna realizacja zaciągniętych przez Polskę zobowiązań stała się pilna. Dowodzą tego m.in. zatrważające alarmy smogowe – często o wielokrotności przekroczeń dopuszczalnych norm Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Wynika stąd, że mieszkańcy polskich miast (zwłaszcza dzieci) są ekspozowani na oddychanie, zwłaszcza zimą, bodaj najbardziej zanieczyszczonym powietrzem w Unii Europejskiej.

Obecny stan zanieczyszczeń środowiska w Polsce źle wpływa na zdrowie i zdolności twórcze i wytwórcze obecnych i przyszłych pokoleń. Ten przedłużający się stan nie ułatwia także poprawy efektywności służby zdrowia w Polsce ani nie daje nadziei na jej poprawę w dającej się

---

\* Prof. dr hab. Kazimierz Równy – emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

przewidzieć przyszłości. Bowiem z powodu obrony w naszej energetyce węgla chorych będzie szybciej przybywać niż lekarzy i pielęgniarek oraz pieniędzy na ich utrzymanie, a także na leczenie chorych i inne wydatki służby zdrowia. A trzeba pamiętać, że z narastaniem zanieczyszczeń środowiska nieuchronnie będzie następował przyrost chorych.

Do wspomnianego przyrostu lawiny zagrożeń należy dodać miliardowe szkody, zwielokrotniające się z narastaniem coraz bardziej dokuczliwych kataklizmów przyrodniczych – obejmujących coraz większe rzesze ludzi i od dłuższego już czasu także mocno odczuwane w naszym kraju. Przy tym – wobec braku ukierunkowanej systemowej edukacji i właściwych szkoleń na wszystkich szczeblach i kierunkach nauczania – wbrew wymogom ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> – utrzymuje się niemal powszechna nieświadomość tego, że to my sami (w tym zwłaszcza rządzący na szczeblu krajowym i lokalnym) fundujemy sobie taki los i przyśpieszamy zmianę klimatu oraz jej katastrofalne skutki.

W okresie po 1989 r. nagromadziły się ogromne zaległości w systemowym wdrażaniu ochrony środowiska nową najefektywniejszą i najskuteczniejszą metodą ZR. Czas więc najwyższy, by wreszcie rzetelnie zająć się jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polakami, a zarazem całym gatunkiem ludzkim. Tym bardziej, że chodzi tu nie o ochronę w ogóle, lecz o ochronę całościowego typu „u źródeł” działalności, mogących szkodliwie oddziaływać na środowisko, poprzez jej realizowanie najskuteczniejszym, najszybszym i najtańszym sposobem – metodą zrównoważonego rozwoju „u źródła” wszelkich poczynań i na wszystkich etapach działalności przez podmioty krajowe i międzynarodowe. Premią zaś takiej działalności jest to, że nasze osiągnięcia lokalne w myśl prawa międzynarodowego są multiplikowane przez działanie w tym samym kierunku około 200 podmiotów światowego i regionalnego prawa międzynarodowego oraz wiele organizacji pozarządowych o zasięgu krajowym i światowym.

Chodzi zatem o to, by zarówno administracja, jak i obywatele nauczyli się zintegrowanego myślenia i stosowali go w planowaniu, programowaniu, projektowaniu i wszelkiej działalności w dziedzinach zaspokajania podstawowych potrzeb ludzkich oraz właściwego unieszkodliwiania wytworów tej działalności. Trzeba podkreślić, że obowiązek rzetelnego wdrażania ZR ciąży na wszystkich podmiotach, priorytetowo rządowych i samorządowych – zwłaszcza tych w działalności gospodarczej i społecznej oraz na indywidualnych konsumentach. Trzeba

---

1 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.

uświadamiać wszystkim, że przykładowo: jeden kilogram zmarnowanej żywności, a także niepotrzebnie użyty – w łańcuchu wytworzenia i dostarczenia konsumentom oraz pomnożony przez ich miliardy – daje pokażne zanieczyszczenie powietrza, wody, gleby i podziemia oraz stwarza zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Zatem wszyscy powinni zmienić swoje zachowanie i postępowanie w zaspokajaniu potrzeb w taki sposób, by zapobiegać szkodom w środowisku, zanim one nastąpią, czyli już „u źródła”. Jeśli zaś przy podjęciu wszelkich możliwych środków, łącznie z najlepszą dostępną techniką, nie jest to w pełni możliwe, powinno się szkody te minimalizować.

Zatem mamy tu do czynienia z niełatwym kompleksowym problemem. Zwłaszcza że w Polsce od dawna ugruntowały się nawyki myślenia „szufladkowego”, czyli traktowania każdej sprawy oddzielnie<sup>2</sup>, co wynika z naszego historycznego rozwoju, zwłaszcza z okresu rozbiorów i pod okupacjami wojennymi oraz z okresu narzuconego systemu komunistycznego. Warto mieć także na uwadze, że mamy w Polsce pewną specyfikę lekceważenia bądź „obchodzenia” prawa, albo też wprowadzania wyjątków w trakcie prac legislacyjnych. Można by temu zaradzić, transformując całą edukację (od przedszkola po studia doktoranckie) dla ZR, jak czynią to państwa Europy Zachodniej i poszczególne uczelnie w większości stanów USA, wprowadzając nawet dalej idące przepisy ochrony środowiska niż rząd federalny (i często wbrew wstecznym stanowiskom w tej materii Partii Republikańskiej). W Stanach Zjednoczonych odbywa się to nagminnie w wielu typach przedszkoli i szkół średnich, a także na wielu kierunkach szkolnictwa wyższego<sup>3</sup>. Taki sposób postępowania występuje także w szkolnictwie

---

2 Przejawiającego się m.in. w rozbieżnościach tłumaczenia angielskiego terminu *sustainable development* na język polski, nawet po prawnym jego określeniu w art. 5 Konstytucji RP z 1997 r., jako „zrównoważony rozwój” (zob. *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, red. Z. Galicki i A. Gubrynowicz, Warszawa 2013). Należy podkreślić, iż wymieniony termin został w sposób wyraźny zdefiniowany w raporcie Komisji Brundtland i materiałach konferencji „Szczyt Ziemi” (zob. też K. Równy, wcześniejsze opracowanie nt. definiowania tego terminu w Polsce, m.in. *Ku międzynarodowemu i porównawczemu prawu zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska [Wybór opracowań] – Towards International and Comparative Law of Sustainable Development in Environmental Protection [Selected Papers]*, Warszawa 2010, s. 274 i n.).

3 Zob. C. Federico and J. Cloud, *Kindergarten Through Twelfth Grade Education: Fragmentary Progress in Equipping Students to Think and Act in a Challenging World*, [w:] J.C. Dernbach (Principal Author), *Acting as if Tomorrow Matters, Accelerating the Transition to Sustainability*, Environmental Law Institute, Washington D.C., 2012, p. 109–127 i W. Calder and J. Dautremont-Smith, *Higher Education: Emerging Laboratories for Inventing a Sustainable Future*, tamże, s. 93–107; por. również K. Równy, *Osiągnięcia i trudności wdrażania zrównoważonego*

wielu krajów Dalekiego Wschodu, jak np. Japonii, Republiki Chińskiej na Tajwanie, Korei Południowej, a od niedawna również w wielu regionach Chińskiej Republiki Ludowej, z widocznymi pozytywnymi rezultatami.

Jednakże w polskiej edukacji, szkolnictwie wyższym i szkoleniach nie widać w tym względzie nawet prób systemowego podejścia do przedmiotowej kwestii, zwłaszcza ze strony rządów – poczynając od roku 1989. Dotyczy to również obecnie obowiązujących podstaw programowych Ministerstwa Edukacji Narodowej, a także istniejących kierunków i programów studiów wyższych i to pomimo „rozwoju odpowiedzialnego” (tak zamiennie nazywanego zrównoważonego rozwoju w rządowych programach d. Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Programy te zawierają w istocie wiele z pryncypiów ZR, a używana w nich nazwa rozmywa ten jasno określony w dokumentach systemu ONZ i UE typ rozwoju (znany już w miarę szeroko w naszym kraju i w świecie). W istocie kamufluje ona tylko pojęcie „rozwoju odpowiedzialnego”<sup>4</sup>.

Należy zauważyć, iż na przedmiotową problematykę zwrócił uwagę papież Franciszek w swej encyklice *Laudato si'*, gdzie wskazał na etyczne i moralne aspekty wdrażania ZR w ochronie środowiska<sup>5</sup>. Niestety Polska preferuje węgiel i parę wodną jako nośniki energii od XIX w. Obecnie niejednokrotnie dla przelotnych korzyści wyborczych (nienarażania się silnemu lobby górnictwu), zamiast działać na rzecz zapobiegania degradacji środowiska i ochrony zdrowia obywateli, nasz kraj nadal pozostaje przy szkodliwej energetyce węglowej<sup>6</sup> – mimo szkód dla zdrowia obec-

---

rozwój w USA, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 4, s. 113–123; zob. także H. Blatt, *America's Environmental Report Card*, MIT Press 2011, 367 S. *An accessible overview of the most important environmental issues facing the United States, with new and updated material*.

4 Zob. Chodzi o projekty długofalowych programów rozwoju Polski ogłoszone przez wicepremierów rządu: M. Morawieckiego (wicepremiera i ministra gospodarki, a następnie od stycznia 2018 r. premiera) „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, [https://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan\\_na\\_rzecz\\_Odpowiedzialnego\\_Rozwoju\\_prezentacja.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan_na_rzecz_Odpowiedzialnego_Rozwoju_prezentacja.pdf) (dostęp: 18 sierpnia 2016 r.) oraz „Plan rozwoju gospodarczego i naukowego” J. Gowina (wicepremiera oraz ministra nauki i szkolnictwa wyższego), ten drugi plan został przedstawiony m.in. 7 marca 2016 r. na spotkaniu z przedsiębiorcami zrzeszonymi w Krajowej Izbie Gospodarczej, zob. <http://www.polskieradio.pl/78/1227/Artykul/1591883,Jaroslaw-Gowin-przedstawil-plan-rozwoju> (dostęp: 18 sierpnia 2016 r.).

5 Ojciec Święty Franciszek, Encyklika *Laudato si'*, Częstochowa 2015.

6 W istocie wszystkie opcje polityczne rządzące Polską po 1989 r. w polityce wewnętrznej nie traktowały rzetelnie ustaleń międzynarodowych w zakresie ZR i nie tylko w odniesieniu do energetyki. Najprawdopodobniej rządzący nie zdawali sobie sprawy, jak dogłębnej i powszechnej wymaga on zmiany we

nych i przyszłych pokoleń oraz gróźb wysokich kar za nieprzestrzeganie prawa unijnego.

## **2. Zobowiązania traktatowe Polski do pilnego wdrażania dla wszechstronnej ochrony zdrowia i środowiska „u źródła”**

Nie wchodząc tu w liczne dwustronne zobowiązania naszego kraju w sprawie ochrony środowiska, zwłaszcza z państwami sąsiedzkimi, warto skupić uwagę na najważniejszych umowach wielostronnych o zasięgu światowym i europejskim, wymienionych w zestawieniu ONZ (w rozdziale XXVII pt. Środowisko)<sup>7</sup>, zobowiązujących polską administrację rządową i samorządową do codziennych działań „u źródła” dla zapobiegania lawinowo narastającej dewastacji środowiska<sup>8</sup>.

### **2.1. Zobowiązania Polski do ochrony atmosfery ziemskiej – powietrza z dalekich odległości**

Pierwszą taką umową po sztokholmskim „wielkim dzwonie” z 1972 r. w sprawie zapobiegania narastającej degradacji środowiska Ziemi jest Konwencja w sprawie transgranicznego przemieszczania się powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie 13 listopada 1979 r. (z początkiem 2018 r. obowiązywała 51 podmiotów prawa międzynarodowego, co jak na regionalną konwencję inicjowaną przez Europejską Komisję Gospodarczą (EKG) dobrze świadczy o jej znaczeniu dla ochrony atmosfery ziemskiej i zrozumieniu jej wielkiej roli dla OŚ<sup>9</sup>).

---

wszystkich dziedzinach gospodarki i życia społecznego oraz sektorach i poziomach władzy rządowej i samorządowej. Jak wspomniano, dla pozyskiwania głosów wyborczych ulegali górnictwu lobby, którego uprzywilejowana pozycja wyrosła w czasach PRL, gdy węgiel królował w energetyce światowej i stanowił „polskie złoto” i liczący się czynnik w zdobywaniu dewiz. Z chwilą podjęcia całościowej ochrony środowiska „u źródła” kraje Europy Zachodniej, rzetelnie traktując zagrożenia wynikające ze zmian klimatu, stopniowo radzą sobie lepiej, m.in. przechodząc na efektywność energii i jej odnawialne źródła.

7 Zob. *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General* (dostęp: 7 kwietnia 2018 r.).

8 Obecnie można odnieść wrażenie, jakby odbywało się to z przyzwoleniem władz.

9 Zawarcie tej Konwencji było związane z pojawieniem się tzw. kwaśnych deszczy, które przetrzebiły lasy w wielu państwach Europy Zachodniej (łącznie ze skandynawskimi) i życie w jeziorach (o nagłej kwasocie cytryny w rejonach, gdzie nie istniały miejscowe źródła emisji szkodliwych gazów). Warto zwrócić uwagę, że

Zaś o jej ramowym charakterze świadczy to, że w okresie od 28 września 1984 r. do 13 grudnia 2012 r. sporządzono do niej aż 12 protokołów i uzupełnień. Wymienię tylko pierwszy i ostatni z tych aktów prawa międzynarodowego. Pierwszy – Protokół w sprawie długofalowego finansowania wspólnego programu monitoringu i oceny przenoszenia się zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie (EMEP) sporządzono w Genewie 28 września 1984 r. Ostatnie zaś uzupełnienie tekstu załączników III–VII do protokołu z 1998 r. w sprawie metali ciężkich sporządzono również w Genewie 13 grudnia 2012 r.<sup>10</sup>

## 2.2. Zobowiązania Polski do ochrony warstwy ozonowej przed promieniowaniem kosmicznym

Chronologicznie drugim zespołem aktów prawa międzynarodowego dotyczących ochrony atmosfery ziemskiej jest Konwencja o ochronie warstwy ozonowej [Ziemi], sporządzona w Wiedniu 22 marca 1985 r. Ma ona także charakter ramowy i została uzupełniona dodatkowymi sześcioma porozumieniami. Pierwszym z nich jest Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16 września 1987 r. Ustalono w nim szczegółowe zobowiązania redukcji, używania i produkcji odnośnych substancji, a zwłaszcza chlorowęglowych (CFC), halonów i innych. Do tego protokołu doszło sześć uzupełnień, z których pierwsze sporządzono w Londynie 29 czerwca 1992 r., a niedawne – w Kigali 15 października 2016 r. Z wyjątkiem tego ostatniego, Polskę prawnie wiążą wszystkie poprzednie akty prawa międzynarodowego.

## 2.3. Zobowiązania Polski do zapobiegania zmianie klimatu i narastającym nieobliczalnym w skutkach klęskom żywiołowym

Niezwykle ważnym aktem prawa międzynarodowego, mającym na celu całościową ochronę atmosfery (zatem i powietrza, które średnio co minutę wdychamy i wydychamy) łącznie z całościowym zapobieganiem

---

z chronologii wydarzeń wynika, iż stało się to niemal 10 lat przed przełomem społeczno-politycznym w Polsce.

10 Spośród tych 13 aktów prawa międzynarodowego dotyczących zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, Polska zobowiązała się wdrażać tylko 3, pozostawiając – jak widać – pozostałe emisje do wdychania swoim mieszkańcom oraz sąsiadom.

narastającym katastroficznym skutkom przyrodniczym powodowanym przez emisje gazów cieplarnianych do atmosfery, należącym do pilnych zadań rządu i wszystkich samorządów w Polsce, jest Ramowa konwencja w sprawie zmiany klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. i wyłożona miesiąc później do podpisu (obok drugiej o ochronie bioróżnorodności, o której niżej) na fundacyjnym dla ZR „Szczyt Ziemi” w Rio de Janeiro. Uszczegóławia ją Protokół sporządzony w Kioto oraz dwa jego uzupełnienia (z Nairobi z 17 listopada 2006 r. i z Doha z 8 grudnia 2012 r.). Wobec zbliżania się kresu tych zobowiązań w ich miejsce wstępuje nowa regulacja prawna w postaci Porozumienia paryskiego, osiągniętego po długich i mozolnych negocjacjach na szczycie COP 23 (Conference of [Contracting] Parties – 23. Konferencji umawiających się stron, 12 grudnia 2015 r.). Do tej grupy zobowiązań można także zaliczyć wcześniejszą Konwencję sztokholmską w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzoną w Sztokholmie 22 maja 2001 r.

## 2.4. Zobowiązania Polski do ochrony powierzchni Ziemi przed pustynnieniem i lądowych obszarów wrażliwych

Ważny zespół zobowiązań Polski stanowią umowy dotyczące ochrony powierzchni Ziemi. Na ich czoło, ze względu na ogólnoświatowy i wielołątkowy zasięg, wysuwa się Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu 17 czerwca 1994 r. (Dz.U. 2002, Nr 185, poz. 1538). Konwencja ta dotyczy całego świata i procesów makroklimatycznych<sup>11</sup>. Oprócz wpływu na zapobieganie zmianom klimatu, jej celem jest zapobieganie utracie obszarów uprawowych i zapobieganie niedoborowi żywności w wielkich, często głodujących obszarach świata. Warto przy tym spojrzeć (co powinno stanowić pilne zadanie samorządów gminnych), iż uwagi twórców tej Konwencji uszedł w wielu regionach (również naszego kraju) inny rodzaj pustynnienia, także o nieobliczalnych dziś skutkach, powodowany przez trzebienie drzew i lasów oraz zabudowę i infrastrukturę, zwłaszcza wielkich aglomeracji miejskich, wynikający ze wspomnianego „betonowania Ziemi”<sup>12</sup>. Nic też dziwnego, że coraz częstsze

11 Na jej ogromną wagę dla gatunku ludzkiego wskazuje m.in. większy o kilka podmiotów prawa międzynarodowego zakres obowiązywania niż obecna liczba (193) członków ONZ.

12 Betonuje się tam, gdzie trzeba i nie trzeba, zmniejszając trawniki, likwidując istniejące od wieków zadrzewienie ulic i skwerów (a nawet ślady po nich),



ulewne deszcze zmieniają ulice w rwące potoki, a szkody w piwnicach i podziemnej infrastrukturze uważa się za „klęskę”. Niestety nadal nie podejmuje się właściwych systemowych środków zapobiegawczych przed przyszłymi coraz częstszymi ulewami<sup>13</sup>.

Z tą grupą zobowiązań wiąże się także umowy dotyczące tzw. obszarów wrażliwych, do których przede wszystkim zaliczam obszary górskie, w których znajdują się źródła licznych cieków wodnych i które stanowią dodatkowo dużą retencję wody w glebie oraz roślinności, a szczególnie wielką w wysokopiennych drzewach. W tym zaś obszarze pilne zadania spoczywają na samorządach w respektowaniu ducha i litery Ramowej konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat oraz kontroli jej przestrzegania (Konwencja karpacka sporządzona w Kijowie 22 maja 2003 r.<sup>14</sup> Niewystarczające – moim zdaniem – przygotowanie zawodowe pracowników urzędów/wydziałów władz samorządowych powoduje częste ich uleganie naporowi różnego rodzaju propozycji działań pozornie pożytecznych, lecz jednocześnie długofalowo szkodliwych dla środowiska (np. udzielanie pozwoleń na budowę domów rekreacyjnych, a zwłaszcza pensjonatów, w coraz wyższych partiach gór). Podobnie gdy chodzi o udzielanie licznych pozwoleń na budowanie wyciągów narciarskich i urzędzeń do wytwarzania sztucznego śniegu. Tu nawet nie trzeba długo czekać na szkodliwe rezultaty działań, bo pojawiają się szybko, np. brak wody w kranach okolicznych domów (o czym już niejednokrotnie przekonali się mieszkańcy okolic wyciągów narciarskich na południu Polski). Bardzo ważna i w dużym stopniu zaniedbywana bywa systematyczna kontrola przestrzegania przepisów prawa OŚ. Moim zdaniem wynika także ze słabego przygotowania pracowników urzędów/wydziałów władz samorządowych ochrony środowiska metodą ZR.

---

zastępując je krzewami/drzewkami w drogich donicach (wymagających wody z wodociągów i energii na jej dostarczenie) i uniemożliwiając w ten sposób naturalne krążenie wody deszczowej między atmosferą ziemską a powierzchnią gruntów miejskich oraz wodami podziemnymi. Co gorsza, wiele wskazuje na to, że urzędnicy gminni w nieświadomości długotrwałych skutków swych działań opróżniają kasę miejską drogimi zleceniami na to nieszczęsne betonowanie/„pustynnienie” i tak już ogałanego z drzew przez wyziewy rur samochodowych terenu publicznego. Nie dość więc, że szkodzą środowisku (m.in. powiększając smog), to jeszcze „podtruwają” nas wszystkich za pieniądze z podatków.

13 A nawet nie ustanawia się gospodarzy studzienek ściekowych, obeznanych z wielkim znaczeniem ich drożności w łagodzeniu skutków ulewnych deszczy. Można wyrazić tylko zdziwienie, że polskie urzędy tak bezmyślnie zachowują swoje prawo do „suwerennego” odgraniczenia się od wiedzy przekazywanej przynajmniej od trzydziestu lat (raport Komisji Brundtland).

14 Dz.U. z 2007 r. Nr 96 poz. 634.

Do zobowiązań ochrony Ziemi, a zarazem zasobów wodnych, można zaliczyć pośrednio także Konwencję bazylejską o kontroli transgranicznego przemieszczania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, sporządzoną w Bazylei 22 marca 1989 r. Kilka lat później do tej Konwencji napisano uzupełnienie w sprawie kontroli niebezpiecznych odpadów i ich unieszkodliwiania, sporządzone w Genewie 22 września 1995 r. A następnie – Protokół bazylejski w sprawie odpowiedzialności za szkody i ich kompensowanie wynikłe z transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych, sporządzony 22 marca 1999 r.

Wiele też z tym zespołem zobowiązań zdaje się łączyć niedawną Konwencję Minamata w sprawie rtęci, sporządzoną w Kumamoto 10 października 2013 r. Do tego zespołu zobowiązań należy także zaliczyć Konwencję rotterdamską o uprzedniej procedurze poinformowanej zgody w handlu międzynarodowym dotyczącym niebezpiecznych substancji chemicznych, sporządzoną w Rotterdamie 10 września 1998 r.

Można tu także dodać Konwencję w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych, sporządzoną w Helsinkach 18 marca 1992 r. Wprawdzie z jej nazwy wynika, że główne zadania spoczywają na samorządach obszarów przygranicznych, ale skutki awarii nawet z odległych gmin mogą przecież przedostać się na terytorium zagraniczne. Zatem – przez analogię do innych umów – i ta może mieć szersze i wielce pożyteczne zastosowanie również we wszystkich samorządach, zarówno w tych, w których istnieją zakłady o dużym potencjale zagrożeń awaryjnymi, jak i we wszystkich pozostałych.

## 2.5. Zobowiązania Polski do ochrony zasobów wód pitnych (słodkich/lądowych) – powierzchniowych i podziemnych

Mocną kategorią zobowiązań międzynarodowych – a ściśle związaną z ochroną powierzchni Ziemi i życiem na niej – stanowią normy dotyczące pitnych (słodkich/lądowych) zasobów wodnych. Nic w tym dziwnego, gdyż woda, tak jak powietrze i żywność, stanowi niezbędny czynnik życia i zdrowia. Przebywa ona wielokrotnie dłużej w naszym organizmie niż powietrze czy pożywienie<sup>15</sup>, integrując wszelkie proce-

---

15 Niektóre źródła mówią o dwu tygodniach całkowitej jej wymiany w organizmie, inne o dłuższym okresie. Zależy to z pewnością od wielu czynników, w tym np. wieku osobniczego – inaczej u dziecka niż osoby starszej – a także od czynników zewnętrznych – zimy czy lata (gorącego czy chłodnego). Nie ma też wątpliwości, że od naturalnej czystości wody zależy nasze zdrowie, a także ilość i jakość pożywienia.

sy życiowe. Oprócz tego wiadomo, że powierzchniowe ciekły wodne od zarania dziejów odgrywały wielką rolę nie tylko w rozprzestrzenianiu się *homo* po globie ziemskim, ale też jego komunikowanie się z różnymi jego nieodległymi odmianami na terytoriach kontynentu i odległych zamorskich. Ułatwiały tym samym poszerzenie i rozprzestrzenienie kultury rolnictwa oraz wymiany wytworów rąk i umysłu, trwających zresztą do dziś<sup>16</sup>. W obecnym szczycie wielorakiego międzynarodowego użytkowania cieków wodnych i jezior międzynarodowych rozbudowane zostało prawo OŚ metodą ZR.

Dziś do naczelných jego zasad – skodyfikowanych w Regułach Berlińskich Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA)<sup>17</sup> – należą również takie, które dotyczą państw – użytkowników wszystkich wód, zatem i takie, które znajdują się całkowicie w obszarze tylko jednego państwa (np. rzeka Wisła, chociaż i ona ma dopływy zagraniczne). A wśród nich na naczelnym miejscu postawiono obowiązek podjęcia kroków umożliwiających osobom narażonym przygotowywanymi decyzjami, związanymi z zarządzaniem wodami, uczestniczenie w procesie ich przygotowywania (art. 4 Reguł). Państwa mają także obowiązek dołożyć wszelkich starań spójnego zarządzania, tj. w sposób jednolity i całościowy – powierzchniowymi, podziemnymi i innymi odnośnymi wodami (art. 5). Wymagane jest także zintegrowane zarządzanie wodami z zarządzaniem innymi zasobami naturalnymi (art. 6). Do tego dochodzi zarządzanie zrównoważone (art. 7). Wreszcie, we wszelkim zarządzaniu, które może oddziaływać na wody, należy zapobiegać powstawaniu szkód środowiskowych, a tam gdzie przy obecnej wiedzy i technice niemożliwa jest ich całkowita eliminacja, zadbać o ich minimalizację. Wszystkie zaś Reguły, w liczbie 73 artykułów, ustalone w Berlinie w 2004 r., należy wg art. 9 interpretować zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w omawianym rozdziale II. Ponieważ nie sposób ich wszystkich tu omówić, warto tylko podkreślić, iż we współczesnym prawie międzynarodowym, odnoszącym się do wód, mocno zaostrzone zostały prawne wymogi zapobiegania narastającemu zewsząd ich zanieczyszczeniu.

Z pewnością warto dodać, że uwypuklone zostały także szczególne normy dotyczące międzynarodowych wód dzielonych. Tak art. 10 rozdziału III Reguł Berlińskich dotyczy prawa i w istocie obowiązku uczestniczenia wszystkich państw zlewniowych w zarządzaniu wodami

---

16 Zob. szerzej np. K. Równy, *Wolność żeglugi tranzytowej na rzekach międzynarodowych*, Warszawa 1986.

17 Por. *Międzynarodowe prawo zasobów wodnych. Berlińskie Reguły Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA 2004)*, Wstęp i tłum. K. Równy, Warszawa 2005, rozdziały II i III, s. 29 i n.

zlewni międzynarodowej w sposób sprawiedliwy, rozsądny i zrównoważony. Państwa mają też obowiązek współpracować w dobrej wierze w zarządzaniu wodami takiej zlewni dla wzajemnego dobra państw uczestniczących (art. 11). Wg współczesnego prawa międzynarodowego, państwa zlewniowe powinny użytkować wody zlewni międzynarodowej w sposób rozsądny i sprawiedliwy (art. 12). Zaś zasady takiego użytkowania dość szczegółowo określone zostały w art. 13 Reguł. Określono także podstawową preferencję rozsądnego i sprawiedliwego użytkowania w wymogu: najpierw przydziału wody do zaspokojenia żywotnych potrzeb ludzkich (co oznacza wodę używaną do bezpośredniego utrzymania życia ludzkiego, jak picie, gotowanie, potrzeby sanitarne oraz bezpośrednie potrzeby gospodarstwa domowego (zob. też definicję w art. 3 p. 20)). Zasadą korygującą zaś wszelkie działania państw nadbrzeżnych zlewni międzynarodowej powinno być powstrzymanie się od działań oraz zapobieganie działaniom lub zaniechaniom powodującym znaczące szkody w innym państwie zlewni (art. 16 Reguł).

Tak więc wiele wymagań stawia przed polskim rządem i samorządowcami Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych, sporządzona w Helsinkach 17 marca 1992 r.<sup>18</sup> Podobnie jak w przypadku wymienionych i wielu tu niewymienionych aktów prawa międzynarodowego, inicjatorką jej wypracowania jest EKG ONZ. Zadania z jej postanowień wynikają nie tylko dla samorządów przygranicznych, jak można by wnosić z jej nazwy, ale przez analogię stosowania ustanowionych w niej wymogów międzynarodowych i szczególnej właściwości wody odnosi się ona również do akwenuw krajowych położonych w obrębie tylko jednego państwa. Pamiętać bowiem należy, że stan wód transgranicznych zależy także od ilości jej użytkowania, a czystość od jakości w dopływach całego dorzecza (z obu stron granic państwowych). Oczywiście inaczej sprawa wygląda w przypadkach cieków wodnych przecinających granice państwowe, jak np. Nilu czy Gangesu, gdzie czystość wód dolnego biegu zależy także w dużym stopniu od jej utrzymania w górnym biegu. A także od utrzymania czystości przesiąkających transgranicznych wód podziemnych. Nic też dziwnego, że na każdą ze wspomnianych sytuacji rozciąga się zasada „wspólnoty interesów państw nadbrzeżnych na rzecz międzynarodowej” (stwierdzono ją już pod koniec lat 20. w wyroku Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie sporu polsko-niemieckiego o jurysdykcję na dopływach rzeki Odry<sup>19</sup>).

---

18 Dz.U. 2002, Nr 78, poz. 702 i 703.

19 Zob. K. Równy, *Wolność żeglugi tranzytowej...*, dz. cyt.

Siedem lat później do Konwencji tej został wypracowany Protokół o wodzie i zdrowiu, sporządzony w Londynie 17 czerwca 1999 r. Następnie sporządzono do niej także Protokół o odpowiedzialności cywilnej za szkody wynikłe z transgranicznych oddziaływań awarii przemysłowych na wody transgraniczne (w Kijowie 21 maja 2003 r. – jeszcze nie obowiązuje). Następnie zaś sporządzono Poprawkę/Uzupełnienie do art. art. 25 i 26, umożliwiającą przystępowanie do niej państw również spoza regionu europejskiego (Madryt, 28 listopada 2003 r.).

Do zadań ochrony cieków wodnych przez polskie samorządy należy też Umowa w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem (Wrocław, 11 kwietnia 1996 r.). Z natury rzeczy obejmuje ona również dopływy tej rzeki całkowicie położone na terytoriach państw – stron. Powinny więc mieć ją na uwadze nie tylko samorządy przygraniczne. Można nawet powiedzieć, że w każdej gminie – nawet odległej od powierzchniowych cieków wodnych – bardzo przydałoby się znawcy hydrologii i prawa wodnego<sup>20</sup>.

Podobną do Konwencji EKG o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych stanowi, osiągnięta po wieloletnich pracach Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, ogólnosiwiatowa Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie nieżeglugowego użytkowania międzynarodowych cieków wodnych, sporządzona w Nowym Jorku 21 maja 1997 r.<sup>21</sup>

---

20 W obecnym stanie zaniedbań (a także odejścia z działalności zawodowej i tego świata wielu dawniejszych specjalistów) gospodarki wodnej w Polsce, należałoby wzorem dawnych władców ponownie zaprosić Holendrów lub innych ekspertów, którzy pomogliby systemowo urządzić od nowa naszą gospodarkę wodną. Należy bowiem wątpić, czy bez nich sama zmiana nazw urzędów do tego powoływanych cokolwiek pomoże.

21 Warto przypomnieć, iż prace kodyfikacyjne nad tą Konwencją (*UN Convention on the Law of Non-Navigational Watercourses*) rozpoczęto, jako priorytetowo ważne, jeszcze w latach 50. Już wtedy zwrócono bowiem uwagę na pojawiające się braki wody w rzekach oraz lawinowo narastające jej zanieczyszczenie w związku z powiększającymi się rodzajami użytkowań cieków międzynarodowych. W związku z tym powstawały też zarzewia konfliktów międzynarodowych, a nawet przerażały się w konflikty zbrojne (między Pakistanem i Indiami). Zatem kodyfikację i rozumne uregulowanie prawa tych wielorakich użytkowań uznano za pilną potrzebę. Już na swej 14. sesji, 21 listopada 1959 r., Zgromadzenie Ogólne ONZ zobligowało Sekretarza Generalnego tej organizacji do sporządzenia sprawozdania dotyczącego problemów prawnych, wynikających z eksploatacji i użytkowania rzek międzynarodowych (zob. obszerniej K. Równy, *Wolność żeglugi tranzytowej...*, dz. cyt., s. 12 i n.), a zakończono w 1997 r. W dniu 25 maja 2018 r. Konwencja ta wiązała 36 państw. Jak dotychczas, mimo stosunkowo niskiego „wspólnego mianownika zobowiązań” dostosowanego do wszystkich państw świata, proces ostatecznego związania się jej postanowieniami przebiega powoli (Polska – mimo posiadania wielu międzynarodowych cieków wodnych – także zwleka z jej ratyfikacją).

Wśród zobowiązań mocno i długofalowo oddziałujących na środowisko (wymienionych jednak w innym miejscu niż wspomniany rozdział XXVII ONZ-owskiego zestawienia umów międzynarodowych dotyczących środowiska) – mimo że nie dotyczy on bezpośrednio ochrony wód – należy niedawno ratyfikowane przez Polskę Europejskie Porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (zwanym Konwencją AGN), sporządzone w Genewie 19 stycznia 1996 r. Łatwo bowiem skojarzyć, że zarówno techniczne przygotowanie polskich cieków wodnych do żeglugi i zwiększonego międzynarodowego transportu ludzi i towarów (od wieków w dużej mierze pozostających w stanie naturalnym), jak i późniejsza ich eksploatacja, stawia przed administracją rządową i samorządową obszarów przyległych wszystkim szczeblom ogromne i pilne zadania ochrony środowiska naturalnego. Przede wszystkim chodzi o to, by w imieniu obywateli na etapie programowania, planowania i wykonawstwa dobrze dopilnować wszystkich wymogów OŚ, zabezpieczających te przedsięwzięcia przed szkodami w środowisku w długim okresie, i kontrolować wszechstronnie fachowość ich wykonania przed rozpoczęciem robót w terenie, a następnie sprawdzać wykonawstwo i działanie w praktyce.

Przypadek Konwencji AGN, zgodnie z podstawową regułą ZR, wg której wymóg OŚ powinien być przestrzegany we wszelkiej działalności gospodarczej i społecznej „u źródła”, wskazuje także, iż – oprócz wymienionych zobowiązań z rozdziału XXVII ONZ-owskiego zestawienia umów – należy zwrócić baczną uwagę na wiele umów, które wiążą się z wdrażaniem ZR w ochronie środowiska, a znajdują się w innych rozdziałach tego wykazu. Takim np. niezwykle ważnym przypadkiem jest również Konwencja o prawie morza z 10 grudnia 1980 r., sporządzona w Montego Bay na Jamajce.<sup>22</sup> W uprawianej żegludze morskiej oraz przy czerpaniu bogactw żywych i innych zasobów światowego oceanu wszystkie kraje świata – nie tylko z wybrzeżem morskim, ale i śródlądowe (bez wybrzeża) – powinny jej przestrzegać. Bowiem z mórz wyszło życie na ląd, z którego rozwinęło się również nasze, ludzkie. Zatem – obserwowane już od dawna – zamieranie życia w oceanie powinno być ostrzeżeniem również dla nas.

---

Szkoda, moglibyśmy w ten sposób znacznie taniej niż za pośrednictwem Fundacji Narodowej promować się w świecie ważnych potrzeb życiowych).

22 Jej długoletnie negocjowanie wniosło wiele nowoczesnych elementów prawnych do ochrony oceanu, a jednocześnie do ogólnoświatowej ochrony środowiska lądowego. Bowiem wypracowywane od 1974 r. na corocznych Konferencjach Prawa Morza metody ochrony światowego oceanu były na bieżąco przenoszone do ogólnoświatowej OŚ, odnoszącej się do wszelkiej działalności ludzi na lądzie.

Oprócz Konwencji światowej, Polskę wiąże renegotjowana (po pierwszej z 1974 r., dla dostosowania jej wymogów do zrównoważonego rozwoju) regionalna Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r.

## 2.6. Ochrona bioróżnorodności

Zestawienia zobowiązań międzynarodowych Polski wynikają z umów dotyczących ochrony bioróżnorodności, wśród których na czołowym miejscu plasuje się Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. i wyłożona do podpisu na kreującym ZR „Szczycie Ziemi” w Rio de Janeiro oraz później w Nowym Jorku (Dz.U. 2002, Nr 184, poz. 1532). Następnie uzyskała ona trzy uzupełnienia. Pierwszym jest Protokół z Kartageny w sprawie bezpieczeństwa biosfery, sporządzony w Montrealu 29 stycznia 2000 r., kolejny – Nagoya – Kuala Lumpur Dodatkowy Protokół w sprawie odpowiedzialności i zadośćuczynienia, sporządzony ostatecznie w Nagoi 15 października 2010 r. (podpisało go 51 państw, w dniu 26 maja 2018 r. obowiązuje 41 państw – Polska podpisała go 20 września 2011 r., lecz dotychczas nie ratyfikowała). Następnym – Protokół z Nagoi w sprawie dostępu do zasobów genetycznych i rozsądnego oraz sprawiedliwego dzielenia się nimi, sporządzony w Nagoi 29 października 2010 r.

Konwencja ta dla osiągnięcia swych celów merytorycznie zespala wiele umów zawartych wcześniej i po niej, jak np. Międzynarodową Konwencję ochrony roślin, sporządzoną w Rzymie już 6 grudnia 1951 r., Konwencję o obszarach wodnoblotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzoną w Ramsar w Iranie 2 lutego 1971 r. (potocznie zwaną Konwencją ramsarską). Do tej grupy należy Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi roślinami i zwierzętami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie 3 marca 1973 r. Także do tej grupy zobowiązań Polski należy zaliczyć Konwencję o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzoną w Bonn 23 czerwca 1979 r. Podobnie Konwencję o ochronie dzikiej europejskiej fauny i flory oraz siedlisk naturalnych, sporządzoną w Bernie 19 września 1979 r.

W poprzednich wywodach, na przykładach zadań ochrony trzech sfer środowiska: atmosfery/powietrza, wód słodkich i morskich oraz powierzchni Ziemi (i pośrednio podziemia) – starałem się wskazać na

ogrom – nowych w polskiej kulturze – a pilnych i mocno zaległych<sup>23</sup> zadań administracji rządowej i samorządowej wynikających z umownego prawa międzynarodowego, odnoszących się do ważnych dziedzin działalności gospodarczej i społecznej. Nie ulega wątpliwości, że do ich rzetelnego wykonania niezbędna jest znajomość wszechstronnej całościowej wiedzy i umiejętności jej stosowania<sup>24</sup>. Stanowi to w moim przekonaniu niezbędny warunek wywiązywania się z nich administracji rządowej i samorządowej dla dobra Polaków, a zarazem pośrednio również innych państw i ich mieszkańców.

### **3. Międzynarodowe wskazania metod postępowania dla osiągnięcia celów ochrony środowiska poprzez rozwój zrównoważony przez administrację państwową i samorządową**

Z wielu doświadczeń życiowych wiadomo, że nie wystarczy wiedzieć, co jest pilnie do naprawienia, ale trzeba również umieć to naprawić. Inne ludowe powiedzenie uczy, że „łatwiej zarobić (zdobyć) pieniądze, niż mądrze je wydać”. Otóż i w odniesieniu do właściwych metod postępowania dla osiągnięcia celów ZR w OŚ, do których te umowy międzynarodowe zostały zawarte, prawo międzynarodowe i zalecenia wielu organizacji systemu ONZ dają istotne wskazówki na temat ich efektywnego wdrażania. Podmioty prawa międzynarodowego – twórcy nowej koncepcji życia i przeżycia gatunku ludzkiego na Ziemi przyjęli także normy proceduralne jej wdrażania w codzienną działalność społeczną i gospodarczą w postaci instytucji prawnej Oceny Oddziaływania na Środowisko (OOŚ – w UE zwanej Environmental Impact Assessment (EIA), w USA – Environmental Impact Statement (EIS), przewrotnie inaczej niż w UE, bo EIA w USA to tylko wstępne rozpoznanie co do tego, czy dla danego przedsięwzięcia należy podjąć tę procedurę). Normy te bywają określane

---

23 Zaległość tę mocno i wielowątkowo wykazał Jan Szyszko, dwukrotnie powoływany na stanowisko ministra odpowiedzialnego za środowisko – w dodatku profesor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, wielce zasłużonej dla szerzenia kultury rolnej i właściwie rozumianego ZR w OŚ, w latach 70. zasłużony w szerzeniu idei integrowania różnych dziedzin wiedzy, którą dopiero później określono mianem zrównoważonego rozwoju.

24 Niestety praktykowane systemy edukacyjne nie dostarczają tego nowoczesnego przygotowania do sprostania narastającym zagrożeniom i wyzwaniom współczesności.



„instrumentami poziomymi”, z tej racji – jak można domniemywać – że odnoszą się do wszelkiej działalności wszystkich podmiotów. Przez co rozumie się szczegółowe zbadanie oddziaływań na środowisko już na wstępnych etapach programowania, planowania i projektowania oraz realizacji przedsięwzięć oraz późniejszej ich działalności, a także zapobieganie oddziaływania na środowisko po ich zakończeniu. Przy czym w postępowaniu OOS prawnym obowiązkiem władz administracji rządowej i samorządowej jest zapewnienie udziału społeczeństwa<sup>25</sup>. Jest to warunek *sine qua non* zgodności przygotowywanych decyzji ze współczesnym prawem! Oprócz tego z zobowiązań międzynarodowych wynika, że władze zobowiązane są udostępniać społeczeństwu informacje o środowisku oraz zapewnić udział w podejmowaniu decyzji, a także zapewnić dostęp do sprawiedliwości.

Wspomniane wyżej procedowanie zapewniają normy międzynarodowe dotyczące instytucji prawnej Oceny Oddziaływania na Środowisko. Polska związana jest w tym zakresie Konwencją o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzoną w Espoo 25 lutego 1991 r.<sup>26</sup> Jej postanowienia z natury prawa międzynarodowego odnoszą się do kontekstu transgranicznego. W wielu przypadkach jednak błędem byłoby sądzić, że zarówno obowiązek postępowania w OOS, jak i sposób jej wykonywania dotyczy tylko przygranicznych samorządów odnośnego szczebla. Z reguły biorą w tym udział także państwowe służby polityki zagranicznej. Należy też pamiętać, że znaczna część przedsięwzięć położonych z dala od granic państwowych może oddziaływać nie tylko na środowisko własne, ale również innych państw (zakłady chemiczne, zanieczyszczenia dopływów i przesiąkania wód podziemnych do rzek międzynarodowych).

Zobowiązania z tej umowy zostały następnie uzupełnione trzema dodatkowymi aktami prawa międzynarodowego. I tak, uzupełnienie tej konwencji nastąpiło w Sofii 27 lutego 2001 r. Następnie doszedł do niej Protokół o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, sporządzony w Kijowie 21 maja 2003 r. Trzecie zaś uzupełnienie Konwencji z Espoo sporządzono w Cavtat 4 czerwca 2004 r.

Do tzw. zobowiązań związanych mocno z „instrumentami poziomymi” należy także dodać Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości

---

25 Wskazuje to także na konieczność znajomości tych norm przez społeczeństwo, by przez analogię mogły być także stosowane do wszelkiej działalności osób w rodzinie i poza nią.

26 Dz.U. 1999, Nr 96, poz. 1110 i 1111.

w sprawach dotyczących środowiska, sporządzoną w Aarhus 25 czerwca 1998 r.<sup>27</sup> Do tej Konwencji doszły następnie dwa uzupełnienia. Pierwsze, w postaci Protokołu w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń, sporządzonego w Kijowie 21 maja 2003 r. (i ratyfikowanego przez Polskę 25 września 2012 r.) oraz uzupełnienia Konwencji, sporządzonego w Almaty 27 maja 2005 r.

Należy też pamiętać, że wiążące Polskę normy światowego prawa międzynarodowego zostały starannie (i często z wyższymi wymaganiami) wcielone do prawa unijnego. Warto wszakże dodać, że w wielu dziedzinach idą one znacznie dalej niż wymagania ogólnoświatowe (dla mocno zróżnicowanych pozostałych krajów rozwiniętych i rozwijających się, biednych i bogatych). Polacy spełnili swoje odwieczne marzenia dołączenia do szybko rozwijających się krajów Europy Zachodniej, gdy w 2004 r. przystąpili do UE, i dla dotrzymania kroku powinni obok rutynowych działań wdrażania jej prawa włączyć do tego znacznie skuteczniejsze narzędzie, jakim jest edukacja, na wszystkich poziomach i dziedzinach działalności ludzkiej, w zakresie zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska.

Jak wspomniano na początku, zobowiązań bezpośrednio lub pośrednio wiążących Polskę jest niepomiaralnie więcej. Należy podkreślić, że to ogólnoświatowe zobowiązania, w których wypracowaniu uczestniczyła Polska, a następnie honorem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej poświadczyla, że będą starannie przestrzegane i wykonywane w dobrej wierze (*bona fides, good faith* etc.) i na podstawie odwiecznej zasady prawnej *pacta sunt servanda* (umowy muszą być przestrzegane) przez państwa (a zatem administrację rządową i samorządową) oraz inne podmioty prawa międzynarodowego. Wiadomo także, iż wykonywanie tak przyjętych zobowiązań od zarania dziejów z natury prawa jest zabezpieczone przymusem międzynarodowym, podobnie jak przymusem państwowym gwarantowane jest przestrzeganie norm prawa wewnętrznego. W stosunkach międzynarodowych przymus ten (choć wygląda inaczej niż w prawie krajowym)<sup>28</sup> może być indywidualny bądź zbiorowy. W dawniejszych czasach zobowiązania międzynarodowe powstawały w poszczególnych sferach obrotu z jednolitego postępowania państw, często w długim okresie<sup>29</sup>.

---

27 Dz.U. 2003, Nr 78 poz. 706 i 707.

28 W przeszłości – dopóki uciekanie się do wojny nie było prawnie zakazane – strona poszkodowana oprócz retorsji i retaliacji oraz sankcji gospodarczych i innych miała prawo uciec się nawet do przymusu zbrojnego.

29 Takie normy należą do prawa zwyczajowego. Dla przyśpieszenia tworzenia nowych norm kiedyś te powoli tworzone przez postępowanie państw normy były

Umownych i unijnych zobowiązań, jeszcze bardziej ambitnych niż porozumienia światowe, jest tak wiele, że nie da się ich tutaj wszystkich przypomnieć. Dają wystarczający obraz tego, jak bardzo wykształconych powinniśmy mieć pracowników w administracji rządowej i samorządowej, by je sensownie wdrażać i zapobiegać degradacji polskiego środowiska we wszystkich dziedzinach działalności. Trzeba pamiętać, że w zasadzie całe prawo unijne – łącznie z dotyczącym ochrony środowiska – zostało/jest transponowane do prawa polskiego. Przy czym – ogólnie mówiąc – nie zrobiono tego najlepiej, by stało się skutecznym narzędziem zarówno władz rządowych, jak i samorządowych do prawidłowego i skutecznego wdrażania ZR w OŚ. Łatwo zauważyć zarówno nieumiejętne postępowanie wspomnianych administracji, jak i obserwacje skutków „wokół” nas.

Przyjęty pod koniec września 2015 r. przez Prezydenta RP program działań do 2030 r. *Transformujemy nasz świat* zobowiązuje do osiągnięcia 17 celów rozwoju (ze 169 uszczegółowieniami zadań)<sup>30</sup>. Jego celem jest utrzymanie pokoju światowego i wewnątrz państw oraz zapobieganie pogłębianiu się dalszej degradacji środowiska, w tym ocieplaniu się at-

---

uzupełniane (początkowo) dwustronnymi umowami międzynarodowymi przez państwa utrzymujące ze sobą stosunki. Następnie, z intensyfikacją stosunków międzynarodowych – zwłaszcza ruchu osobowego i obrotu gospodarczego – doszły umowy wielostronne – jako powszechny regulator obrotów światowych – obejmujące państwa określonego regionu geograficznego lub coraz szersze rzesze uczestników, a w sferze ochrony środowiska często wszystkie państwa i inne podmioty prawa międzynarodowego. Pośrednio zaś – wewnętrznego. Z kolei pod koniec XIX w. i od powstania organizacji międzynarodowych dla utrzymania światowego pokoju i bezpieczeństwa oraz wzmacniających ich działalność tzw. organizacji wyspecjalizowanych w różnych dziedzinach (zwłaszcza od zakończenia I wojny światowej – Ligi Narodów, i od zakończenia II – ONZ) umowy wielostronne były długo wypracowywane w ramach tych organizacji (często poprzedzały je też rezolucje obejmujące główne założenia i przedwstępną intencję/zgodę państw na ich późniejsze bardziej formalne zawarcie. Rezolucje te dla podkreślenia ich znaczenia nazywa się uroczystości deklaracjami (np. jedna z pierwszych: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. Od początku działalności ONZ na rzecz ochrony środowiska nazwę tę z reguły stosuje się w odniesieniu do ZR w OŚ). Takie też nazwy mają programy „Konferencji na Szczytach”, np. Agenda 21 i wszystkich późniejszych, łącznie z obecnie obowiązującym programem działań do 2030 r.

30 Działo się to na uroczystej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, zwołanej na szczycie głów państw i rządów dla uczczenia 70. rocznicy powstania tej organizacji bezpieczeństwa i współpracy po II wojnie światowej. Por. K. Równy, *Cele ONZ-owskiego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju 2015 – reformy życia społeczno-gospodarczego dla zapobiegania degradacji środowiska, zmiany klimatu oraz utrzymania wewnętrznego i międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa*, [w:] *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2015–2016*, Warszawa 2016, s. 115–145, <http://ibrkk.pl>.

mosfery ziemskiej i związanej z tym nieodwracalnej zmiany klimatu. Chodzi tu więc o ambitne zadanie zdążenia przed osiągnięciem punktu *of no return*, po którym siły natury przejmą żywiołowe urządzenie gatunku ludzkiego w nowej erze antropocenu i przeprowadzą glob ziemski w kolejną erę, w której ta część gatunku, która przypadkiem przetrwa, prawdopodobnie niewiele będzie już miała „do gadania”.

#### 4. Wnioski

Wdrażanie tak licznych i kompleksowych zadań, w tak krótkim czasie, wymaga przede wszystkim wytworzenia dostosowanych do tego narzędzi. Głównymi narzędziami w wypadku wdrażania ZR, tej nowej zasady życia i współżycia gatunku ludzkiego – zarówno jednostek, jak i grup ludzkich, łącznie z rządowymi i samorządowymi – są kadry świadome zadań i sposobów jej wdrażania<sup>31</sup>. Powinny one dogłębnie opanować istotę i sztukę wdrażania tej nowej metody oraz edukować obywateli i odważnie bronić jej pryncypiów we wszelkich dziedzinach działalności, a zwłaszcza w administracji rządowej i samorządowej, dla zdrowia ich samych i bliskich, w imieniu obecnych i przyszłych pokoleń Polaków oraz całego gatunku ludzkiego na Ziemi. Ta dobrze zrozumiana istota i sztuka ZR powinna mobilizować do zmiany postępowania (innowacyjności) i transformowania otaczającej nas rzeczywistości społecznej, by zapobiegać katastrofalnym skutkom zachowań niszczycielskich między ludźmi i narodami oraz między nimi a środowiskiem przyrodniczym.

Stąd wydaje się zasadne, aby senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji wystąpiła do resortów: środowiska, edukacji oraz nauki i szkolnictwa wyższego o uruchomienie rzetelnej formalnej i nieformalnej edukacji oraz szkoleń ZR „od przedszkola po doktoranturę” zgodnie z normami i zaleceniami międzynarodowymi oraz polskiego prawa (Konstytucji RP, ustawy – Prawo ochrony środowiska i innych aktów prawnych) oraz żądała regularnych sprawozdań z podejmowanych działań w tym zakresie i ich rezultatów.

Warto przypomnieć, że chodzi nie tylko o szerzenie edukacji „w ogóle”, lecz takiej, która wg Davida Orr: „Będzie obecnie oceniana wg standardów uczciwości i przetrwania gatunku ludzkiego – tak dobitnie wyłaniającymi się problemami XXI wieku. Nie chodzi tu bowiem

---

31 Tamże.

tylko o edukację jako taką, lecz edukację specyficznego typu, która nas uratuje”<sup>32</sup>.

Ze światowych ustaleń międzynarodowych i innych przedstawionych tu dezyderatów oraz wypowiedzi wynika priorytetowa konieczność uruchomienia Podyplomowych Studiów Wdrażania Prawa i Polityki Zrównoważonego Rozwoju, a także w możliwie szybkim czasie sponsorowanych przez Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Edukacji Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Środowiska, odnośnych studiów doktoranckich (kształcenie nauczycieli i szkoleniowców) w tych uczelniach, które dysponują własnym potencjałem naukowym lub byłyby w stanie łatwo go uzupełnić z innych uczelni krajowych lub zagranicznych.

Studia te powinny wspomóc administrację rządową i samorządową w realizacji założeń rozwojowych kraju i przysparzania mu stosunkowo najtaniej i najszybciej pięciu korzyści (wymienionych przez zespół prof. Ernsta Weizsäckera z Darmstadtu<sup>33</sup>), do których możemy dodać szóstą, wynikającą z poprawy stosunków międzyludzkich – tych wewnątrz państw i między nimi, szerzej przedstawioną m.in w encyklice papieża Franciszka *Laudato si'*.

Z drugiej strony, istnieje też potrzeba wspierania tych inicjatyw parlamentu, administracji rządowej i samorządowej oraz innych interesariuszy przez już istniejące, oparte na nowoczesnej wiedzy pozarządowe organizacje społeczne dla wdrażania ZR, jeśli wykazały się w dotychczasowej działalności widocznymi osiągnięciami w tej dziedzinie<sup>34</sup>. Niezależnie od tego należałoby powołać nowe, z wyraźnym akcentem na wdrażanie ZR (np. ogólnopolskie Stowarzyszenie

---

32 *The worth of education must now be measured against the standards of decency and human survival – the issues now looming so large before us in 21<sup>st</sup> century. It is not education, but education of a certain kind, that will save us.* Cyt. za: C.M. Federico, J.P. Cloud, J. Byrne and K. Wheeler [w:] *Kindergarten Through Twelfth-Grade education (z: Earth in Mind 8 (Island Press) 1994)*, [w:] J.C. Dernbach (ed.), *Stumbling Towards Sustainability*, Environmental Law Institute, Washington 2012, p. XXXII + 1004.

33 Zob. E.U. von Weizsäcker, E. Hargroves, K. Smith, M. Desha and P. Stasinopoulos, *Factor 5: Transforming the Global Economy through 80% Increase in Resource Productivity*, Earthscan, UK and Droemer, Germany 2009. Zob. również niedawną publikację pod red. E.U. von Weizsäckera i A. Wijkmana, *Come On!: Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet*, November 15, 2017, <https://www.springer.com/gp/book/9781493974184> (dostęp: 26 maja 2018 r.). Zob. również jej omówienie przez E. Bandyka, *Dla nas tylko Ziemia*, „Polityka” 2018, nr 19(3159), s. 68 i n.

34 Z moich obserwacji życia naukowego w kraju ostatnich trzech dekad wynika, że takich organizacji jest niewiele.

Wdrażania Zrównoważonego Rozwoju w Ochronie Środowiska). Do jego działalności powinni być włączeni absolwenci szkół średnich i wyższych, poszukujący zatrudnienia, a także emerytowane osoby różnych zawodów.

# Bibliografia

## Literatura

- Blatt H., *America's Environmental Report Card*, MIT Press 2011.
- Federico C., Cloud J., *Kindergarten Through Twelfth Grade Education: Fragmentary Progress in Equipping Students to Think and Act in a Challenging World*, [in:] J.C. Dernbach (principal author), *Acting as if Tomorrow Matters, Accelerating the Transition to Sustainability*, Environmental Law Institute, Washington D.C. 2012.
- Galicki Z., Gubrynowicz A. (red.), *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, Warszawa 2013.
- Równy K., *Ku międzynarodowemu i porównawczemu prawu zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska (wybór opracowań)*, Warszawa 2010.
- Równy R., *Osiągnięcia i trudności wdrażania zrównoważonego rozwoju w USA*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 4.
- Równy K., *Wolność żeglugi tranzytowej na rzekach międzynarodowych*, Warszawa 1986.
- Weizsäcker U.E. von, Hargroves E., Smith K., Desha M. and Stasinopoulos P., *Factor 5: Transforming the Global Economy Through 80% Increase in Resource Productivity*, Germany 2009.

# Streszczenie

**Pilne zadania władz publicznych, szczególnie samorządu terytorialnego, we wdrażaniu zobowiązań międzynarodowych dotyczących zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska**

Opracowanie dotyczy analizy realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych między innymi w zakresie: ochrony atmosfery ziemskiej, ochrony warstwy ozonowej przed promieniowaniem kosmicznym, zapobiegania zmianie klimatu, ochrony powierzchni Ziemi przed pustynnieniem i lądowych obszarów wrażliwych, ochrony bioróżnorodności, ochrony zasobów wód pitnych.

**Słowa kluczowe:** zasada zrównoważonego rozwoju, ochrona środowiska.

## Summary

**The urgent tasks of public authorities, especially of a local government, in the process of implementing international commitments about the balanced development in a natural environment conservation process**

This paper concerns the analysis of fulfillment of international commitments by Poland, among others, in the following areas: earth atmosphere conservation, ozone layer protection against cosmic radiation effects, prevention of climate changes, protection of earth surface against desertification, and conservation of sensitive land areas, conservation of biodiversity, conservation of potable water resources.

**Key words:** principle of sustainable development, environmental protection.





## **Rozdział II**



# Zadania jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmy ich wykonywania ze szczególnym uwzględnieniem obszaru ochrony środowiska

Zadania jednostek samorządu terytorialnego, traktowane w powiązaniu z mechanizmami ich wykonywania, stanowią, ze względu na podkreśloną w Konstytucji RP i wynikającą z zasady pomocniczości rolę samorządu w systemie władz publicznych, przedmiot bardzo szeroko przedstawiany w literaturze. Dysponujemy również obfitą polską literaturą dotyczącą zadań i kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze ochrony środowiska<sup>1</sup>; zagadnienia z tego zakresu rozważane są zarazem w literaturze z różnych kontynentów

---

\* Prof. dr hab., r. pr., adw. Hubert Izdebski – Wydział Prawa, Uniwersytet SWPS; członek korespondent Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Polskiej Akademii Nauk; redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”.

1 Wymienić tu można, w szczególności (w porządku chronologicznym): A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006; M. Feliniak, *Kompetencje organów administracji publicznej szczebla gminnego w zakresie prawa ochrony środowiska. Przegląd źródeł prawa*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2, s. 143–163; M. Leśniak, *Realizacja konstytucyjnych obowiązków ochrony środowiska przez samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] *Aktualne wyzwania wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. S. Jarosz-Żukowska, Zielona Góra 2014, s. 389–397; A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015; J. Ciechanowicz-McLean, *Zadania i kompetencje gminy w zakresie ochrony środowiska – kierunki zmian*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 169–179; B. Kuś, *Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017, s. 35–41.

i różnych państw, co świadczy o globalnej wadze problematyki<sup>2</sup>. W konsekwencji, nie tyle nawet niecelowe, ile wręcz niemożliwe byłoby szerokie prezentowanie w niniejszym opracowaniu ogólnej problematyki zadań samorządu, jak i zagadnień zadań jednostek samorządu w obszarze ochrony środowiska. Opracowanie ma charakter wprowadzenia do problematyki poruszanej w całym tomie – dotyczącej ogólnie ochrony środowiska, choć skupionej w dużym stopniu na gospodarce odpadami komunalnymi. Zaznaczenie zadań w obszarze ochrony środowiska w tytule opracowania wynika natomiast z przekonania, że o zadaniach samorządu w tym obszarze powinno się mówić przede wszystkim w perspektywie ogólnej problematyki zadań samorządowych, bez traktowania zadań w obszarze ochrony środowiska jako sfery odrębnej, czy wręcz samodzielnej. Sferę tę będzie można potraktować jako szczególny przykład zbioru konkretniejszych rozwiązań prawnych odnoszonych do ram ogólnych.

Ochronę środowiska uznać przy tym należy za dobry przykład – ważnego i zarazem wewnętrznie złożonego – obszaru zadań jednostek samorządu terytorialnego. Przemawiają za tym, w warunkach coraz wyraźniejszego dostrzegania braku możliwości kontynuowania dotychczasowego, tradycyjnego traktowania środowiska naturalnego jako obiektu dowolnego wykorzystywania przez człowieka, ważne argumenty natury zarówno ściśle jurydycznej, jak i ogólnodoktrynalnej.

Wypowiadając się w materii ochrony środowiska, celowe też wydaje się już na wstępie doprecyzowanie przedmiotu wypowiedzi. W tym zakresie można ograniczyć się do powołania definicji środowiska sformułowanej w ustawie z dnia 24 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>3</sup>: ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia Ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tym elementami.

---

2 Por. np. D. Atkinson, *Local Government, Local Governance and Sustainable Development, Getting the Parameters Right*, Cape Town 2002; S. Wild-River, *The role of local government in environmental and heritage management*, <http://www.deh.gov.au/soe/2006/integratie/local-government/index.html> (dostęp: 22 stycznia 2019 r.); H. Bulkeley, K. Kern, *Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK*, "Urban Studies" 2006, t. 43, s. 2237–2259; *Le rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales. Suivre et évaluer la performance des grandes collectivités*, red. Ch. Sanson, [Paris] 2013.

3 Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm., art. 3 pkt 39.

Z definicji tej wynika, że omawianej materii nie daje się unormować w jednej ustawie, choćby tak obszernej jak Prawo ochrony środowiska – wskutek czego jest ona rozproszona pomiędzy stosunkowo wiele ustaw<sup>4</sup>, co tym bardziej nakazuje podkreślenie potrzeby zapewnienia ich spójności i synergicznego oddziaływania na adresatów norm dekodowanych z przepisów rozproszonego ustawodawstwa, jak również potrzeby stosowania systemowej wykładni tych przepisów.

Z punktu widzenia ściślej jurydycznego nie sposób nie wyjść od odpowiednich przepisów Konstytucji RP<sup>5</sup>: art. 5 wymieniającego wśród podstawowych celów państwa polskiego zapewnienie ochrony środowiska przy kierowaniu się zasadą zrównoważonego rozwoju, art. 74, zgodnie z którym władze publiczne mają prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu pokoleniu i przyszłym (ust. 1), a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2), które też powinny wspierać działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (ust. 4), jak również art. 86, który stwierdza, iż każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.

Mimo wątpliwości co do możliwości zdekodowania z przepisów Konstytucji prawa do życia w czystym środowisku naturalnym czy

---

4 Por. np. wyliczenie 7 ustaw (oraz rozporządzenia UE), w których normowana jest działalność stwarzająca ryzyko szkody w środowisku, w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2018 r. poz. 954, z późn. zm.).

5 Por. np. komentarze: M. Florczak-Wątor i M. Górskiego do odpowiednich artykułów Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 289 i n., s. 1690 i n., jak również: W. Wołpiuk, *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144, s. 21–31; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 152 i n.; B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 47 i n.; P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012; A. Surówka, *Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami w świetle prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 151–167; D. Senczyk, *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój – wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4, s. 65–74; N. Leśniak, *Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 741–753; M. Czekalowska, *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 870 – „Acta Iuris Stetinensis” 2015, nr 11, s. 109–124; M. Łyszkowski, *Proces konstytucjonalizacji ochrony środowiska w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3695 – „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 103, zwł. s. 356 i n.

środowisku odpowiedniej jakości, a nawet prawa do bezpieczeństwa ekologicznego (w wyroku z 13 maja 2009 r.<sup>6</sup> Trybunał Konstytucyjny mógł stwierdzić, iż Konstytucja RP „nie gwarantuje prawa podmiotowego do życia w zdrowym środowisku”), coraz bardziej utrwala się przekonanie co do występowania kategorii podmiotowego prawa do środowiska. Przepisy Konstytucji funkcjonują bowiem w otoczeniu różnego rodzaju innych ważnych dokumentów prawnych, co powoduje, że prawo do środowiska – szeroko uznane prawo podstawowe (prawo człowieka) trzeciej generacji – jest uznawane za takie również w naszym kraju<sup>7</sup>. Należy zaznaczyć, że tak rozumiane prawo do środowiska tylko częściowo może być zestawiane ze sformułowaniem art. 4 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, zaczynającego się od słów, które można potraktować jako deklarację prawa podmiotowego: „powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego”, przy czym już poza korzystaniem powszechnym znajduje się korzystanie zwykłe, co do którego, inaczej niż kolejnej kategorii, tj. korzystania szczególnego, nie jest potrzebne pozwolenie<sup>8</sup>.

Prawo do zdrowego środowiska zostało wprost zadeklarowane w czterech konstytucjach stanowych w USA<sup>9</sup>, a w różnych formułach prawo do środowiska znajduje obecnie odzwierciedlenie w konstytucjach większości państw świata – przy czym odróżnia się w tym zakresie sformułowania, nierzadko współwystępujące, prawa o charakterze materialnym i prawa proceduralnego rozumianego jako zespół, w którego skład wchodzi prawo do informacji o stanie środowiska, do uczestnictwa

---

6 Kp 2/09, OTK-A 2009 nr 5, poz. 66.

7 Por. np. A. Ukleja, *Prawo do życia w czystym środowisku naturalnym i migracje ekologiczne*, [w:] *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. J. Galter, O. Łachacz, Olsztyn 2013, s. 121–132; K. Urbańska, *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie prywatnym międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015; J. Ciechanowicz-McLean, P. Dembicki, *Prawa człowieka do życia i do środowiska*, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska i in., Toruń 2018, s. 69 i n.

8 Por. A. Kosieradzka-Federczyk, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 20 i n.

9 Por. M.B. Mudd, *A Constant and Difficult Task: Making Local Land Use Decisions in States with a Constitutional Right to a Healthful Environment*, “Ecology Law Quarterly” 2011, t. 38, nr 1, s. 3–4.

w procesie podejmowania decyzji oraz prawo do sądu w sprawach z tego obszaru<sup>10</sup>.

Wniosek o uznaniu prawa do środowiska za prawo podstawowe wypływa z coraz liczniejszych dokumentów międzynarodowych, jak również z licznych aktów prawa Unii Europejskiej, poczynając od aktów jej prawa pierwotnego. W art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej wysoki poziom ochrony i poprawę jakości środowiska naturalnego wskazuje się jako podstawę trwałego rozwoju Europy. Kierunki działania i zadania w tym obszarze są sprecyzowane w art. 191 i 192 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – z zastrzeżeniem potrzeby dojścia do jednomyślności Rady w określonych sprawach, np. co do środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą jego zaopatrzenia w energię. W art. 37 Karty Praw Podstawowych UE zastrzeżono, iż wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; przepis ten, choć nie deklaruje wprost prawa do środowiska, znajduje się w tytule „Solidarność” obejmującym prawa o charakterze ekonomiczno-społecznym, a zatem łączy problematykę ochrony środowiska z kategorią praw podstawowych, europejskim określeniem dotyczącym wolności i praw człowieka i obywatela. W konsekwencji wydana została cała seria dyrektyw określających unijne standardy działań w zakresie ochrony środowiska<sup>11</sup>. Mimo braku sformułowania prawa do środowiska w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka od 1994 r. dekoduje je z postanowień Konwencji – najpierw z art. 8 dotyczącego ochrony życia prywatnego i rodzinnego (co zarazem oznaczało i oznacza, że konstytucyjną cechą naruszenia tego prawa nie jest wpływ zanieczyszczenia środowiska na zdrowie osób), obecnie coraz częściej także z innych postanowień<sup>12</sup>.

---

10 Por. E. Daly, *Constitutional Protection for Environmental Rights: The Benefits of Environmental Process*, „International Journal of Peace Studies” 2012, t. 17, nr 2, s. 72 i n.

11 Warto zauważyć, że w prawie ochrony środowiska wymienia się 15 dyrektyw wdrażanych przez tę ustawę oraz 2 rozporządzenia UE, których stosowaniu ustawa służy. Por. też np. M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

12 Por. B. Gronowska, *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksje na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 179 i n.; M. Behnke, *Zanieczyszczenie środowiska jako naruszenie prawa do prywatności – refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska...*, dz. cyt., s. 11–21.



Obszar ochrony środowiska jako obszar realizacji prawa do środowiska stanowi zarazem naturalny niejako przykład koniecznego współdziałania pomiędzy różnymi szczeblami władz publicznych, z których prawie żaden nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać problemów z tego obszaru (*multi-level governance*<sup>13</sup>) – poczynając od szczebla gminy, kończąc na szczeblu UE. Współdziałanie to dotyczy także instytucji społeczeństwa obywatelskiego, choć szczególne znaczenie nadal przypisuje się współdziałaniu pomiędzy władzami publicznymi różnych szczebli, w tym jednostkami samorządu terytorialnego. Istotne znaczenie ma to, że podczas gdy tradycyjnie na konferencjach ONZ przedstawiciele samorządów lokalnych byli traktowali jako reprezentanci organizacji pozarządowych, od Światowego Szczytu na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w 2002 r. na konferencjach poświęconych sprawom środowiska mogą oni zasiadać na sali plenarnej obok przedstawicieli rządów. W przyjętym w Johannesburgu „Planie wdrażania” znalazło się sformułowanie potrzeby „wzmocnienia zdolności do zapewniania zrównoważonego rozwoju na wszystkich szczeblach, włączając szczebel lokalny, w szczególności w państwach rozwijających się”<sup>14</sup>.

Współdziałanie jest korelatem podziału zadań i kompetencji, do którego kluczem powinna być zasada pomocniczości – w szerszym rozumieniu preambuły Konstytucji RP, jak i w węższym ujęciu właściwym dokumentom UE (w szczególności, „zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów” – art. 5 ust. 4 Traktatu o UE)<sup>15</sup>.

Ostatnie dekady są okresem, w którym dokonała się, choć nie wszędzie do końca – istotna zmiana w świadomości społecznej w odniesieniu do ochrony środowiska, dostrzegająca znaczenie środowiska naturalnego dla ludzi obecnie żyjących, ale i dla przyszłych pokoleń, w skali od lokalnej do transnarodowej, wyrażająca w materii środowiska solidarność zarówno międzynarodową i w obrębie poszczególnych państw, jak i międzypokoleniową. Poza troską o – zagrożone w różnych jego aspektach – bezpieczeństwo ekologiczne, które w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP jest wprost odniesione do pokolenia współczesnego i przyszłych pokoleń, a w którym zawiera się wszystko, co w tym zakresie jest konieczne dla ochrony zdrowia, a czasem życia, współcześnie dostrzega się znaczenie

---

13 Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017, s. 316 i n.

14 R.R.M. Verchick, *Why the Global Environment Needs Local Government: Lessons from the Johannesburg Summit*, „The Urban Lawyer” 2003, t. 35, nr 3, s. 472.

15 Por. H. Izdebski, dz. cyt., s. 202 i n.

ochrony środowiska dla *welfare*, a może bardziej *well-being*, czyli dobrostanu społeczeństw.

W kategoriach ogólnodoktrynalnych oznacza to odchodzenie od, w pewnym sensie, dosłownego rozumienia efektów biblijnego opisu stworzenia świata, wedle którego Bóg miał powiedzieć pierwszym ludziom: „Zaludniajcie ziemię i bierzcie ją w posiadanie – dla was są ryby w morzu, ptaki w powietrzu, wszelka istota żywa, która się porusza na ziemi [...], dla was są też wszelkie rośliny [...] oraz wszelkie drzewa [...]”. O odchodzeniu świadczą właśnie przywołane unormowania wielu konstytucji oraz aktów prawa międzynarodowego i prawa europejskiego. Człowiek nie jest już po to, by „czynić ziemię sobie poddaną” – a do „nawrócenia ekologicznego” doszło także w społecznym nauczaniu Kościoła katolickiego, w tym nauczaniu uznanego za „zielonego papieża” Benedykta XVI i przede wszystkim w treściach encykliki *Laudato si* jeszcze bardziej „zielonego” papieża Franciszka<sup>16</sup>. Oczywiście, stosunek człowieka do przyrody i w ogóle do środowiska naturalnego jest różnie rozumiany w różnych współczesnych nurtach ideowych, mieszcząc się w szerokim zakresie od „głębokiego ekologizmu” do populistycznego konserwatyzmu kwestionującego wpływ człowieka na zjawisko globalnego ocieplenia<sup>17</sup>.

W konsekwencji, odpowiednio chronione środowisko naturalne nabrało charakteru istotnej wartości – stając się zarazem szczególną wartością konstytucyjną. Środowisko jest wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wśród sześciu wartości, których ochrona – gdy jest ona konieczna w demokratycznym państwie prawnym, czyli zgodnie z zasadą proporcjonalności – uprawnia ustawodawcę do ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (przede wszystkim dotyczy to prawa własności oraz wolności działalności gospodarczej), jednak bez możliwości naruszania istoty wolności i praw. Ograniczenie, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczy władczej ingerencji władzy publicznej w wolności i prawa człowieka i obywatela. W zakresie ochrony środowiska równie ważne, a czasem ważniejsze, mogą być jednak niewładcze działania właściwych organów władzy publicznej, w tym działania organów jednostek samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę jej miejsce w aksjologii konstytucyjnej, ochrona środowiska musi być wymieniana jako jeden z istotnych obszarów zadań jednostek samorządu w podstawowych ustrojowych ustawach samorządowych.

---

16 Tamże, s. 193–194 i 290.

17 Tamże, s. 109 i n. oraz 290 i n.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>18</sup>, gmina nie tylko korzysta z, zazwyczaj określanej jako domniemanie zadań gminy, ogólnej klauzuli kompetencyjnej opierającej się na art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP i doprecyzowanej w art. 6 powołanej ustawy, ale przykładowe wyliczenie sfery zadań własnych gminy w art. 7 ust. 1 tejże ustawy rozpoczyna się, może nieprzypadkowo, od spraw ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1), a obejmuje także sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych (pkt 3).

Powiat, jak wiadomo, wykonuje jedynie określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, przy czym w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>19</sup> odpowiednie zakresy zadań nie znalazły się już na eksponowanym miejscu; wymienione są zakresy: gospodarki wodnej (pkt 12), ochrony środowiska i przyrody (pkt 13), jak również ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (pkt 16).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>20</sup> nakłada na województwo samorządowe w art. 11 ust. 1 obowiązek określenia strategii rozwoju województwa, w której to strategii powinno być uwzględnione m.in. zachowanie wartości środowiska przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń (pkt 4), a w art. 11 ust. 2 obowiązek prowadzenia polityki rozwoju województwa, na którą składa się m.in. racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (pkt 5). Ponadto ustawa ta w art. 14 ust. 1 posługuje się formułą odpowiadającą tej zastosowanej w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym – wśród zakresów określonych ustawowo zadań samorządu województwa wymieniając ochronę środowiska (pkt 8).

Już z powyższych stwierdzeń wynikają określone wnioski co do mechanizmów wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w sferze ochrony środowiska – zadań własnych, ale i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej<sup>21</sup>. Jeżeli sfera ta z istoty swojej

---

18 Dz.U. z 2019 r. poz. 506.

19 Dz.U. z 2019 r. poz. 511.

20 Dz.U. z 2019 r. poz. 512.

21 Jeżeli uzna się potrzebę dalszego utrzymywania rozróżnienia pomiędzy zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi, trzeba będzie mieć na uwadze potrzebę stosowania w tym zakresie klarownego podejścia systemowego. Nie zawsze jest ono widoczne – także w ustawodawstwie z zakresu ochrony środowiska. Trudno

wymaga *multi-level governance*, zadania powinny być skonstruowane w sposób zapewniający współdziałanie różnych struktur organizacji społeczeństwa i różnych szczebli władz publicznych oraz powinny być wykonywane w ramach takiego współdziałania, które wymaga jednak dialogu i konsensualności – a tych, zwłaszcza ostatnio, gdy przejawia się dążenie do centralizacji zarządzania publicznego, brakuje w stosunkach pomiędzy władzą centralną a samorządami, i to nie z winy samorządów. Tylko poprzez współdziałanie można uzyskać rozwiązania problemów środowiska – w tym ostatecznie w realizacji prawa podstawowego do odpowiedniego środowiska.

Trudno zatem uznać za przypadek, zaczynające się przy tym od organów samorządu, wyliczenie w art. 376 ustawy – Prawo ochrony środowiska, dalej określanej także jako „Prawo”, jako organów ochrony środowiska organów tak różnorodnych jak wójt, burmistrz albo prezydent miasta, starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Współdziałanie powinno w pierwszej kolejności obejmować konsensualne ustalanie odpowiednich polityk publicznych<sup>22</sup> – zarówno ogólnej polityki ochrony środowiska, jak i polityk dotyczących poszczególnych obszarów tej ochrony. Ze względu na, zwłaszcza obecnie widoczną, niechęć do dialogu i konsensualności, ale też i z wielu innych przyczyn, w tym braku zainteresowania polityków decydentów myśleniem w kategoriach średnio- i długoterminowych, jak i braku ciągłości w funkcjonowaniu ich aparatu fachowego, trudno o należyte wypracowywanie takich polityk, a tym bardziej skorelowanie polityk ustalanych na różnych szczeblach.

Synergia powinna również przejawiać się w wykonywaniu zadań poszczególnych szczebli organizacji władzy publicznej, w tym zadań jednostek samorządu. W tym zakresie konieczne jest wykorzystywanie różnych form wykonywania zadań – a zatem nieograniczanie się do zadań władczych, czyli wykonywania norm „twardego prawa”, choć jest oczywiste, że administracja publiczna, a do niej zaliczyć trzeba samorząd terytorialny, stanowi operacyjną część władzy wykonawczej i jako taka musi, działając na podstawie i w granicach przepisów prawa, być wykonawcą tych przepisów. Nie może to jednak pozbawić jej niezbędnej

---

bowiem np. wyjaśnić, dlaczego w ramach tej samej ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161) marszałek wykonuje zadania własne województwa, a starosta (który ma kompetencję ogólną) – zadania z zakresu administracji rządowej.

22 Por. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 46 i n.

organizatorskiej aktywności w wykorzystywaniu instrumentów określanych jako „współzarządzanie publiczne”, na które składają się instrumenty *soft law*, instrumenty o charakterze cywilnoprawnym oraz wszelkie inne instrumenty niewładcze<sup>23</sup>.

Wśród zadań jednostek samorządu wyodrębnia się zarazem kategorię zadań obligacyjnych – choć ma ona bezpośrednio umocowanie ustawowe jedynie w ustawie o samorządzie gminnym, zgodnie z którą art. 7 ust. 2 ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Zasadnie zauważa się, że ustawowe określenie obowiązkowego charakteru zadań może przybrać dwie formy<sup>24</sup>. Jedną z nich, znajdującą zresztą rzadkie zastosowanie, stanowi wyraźne wskazanie obowiązkowości. I tak w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>25</sup> utrzymanie czystości i porządku wprost wskazano jako obowiązkowe zadania własne gminy (art. 3 ust. 1), wymieniając 16 przykładów takich zadań (art. 3 ust. 2). Drugą formą, znacznie częstszą, jest taka redakcja przepisów, z której wynika obowiązkowy charakter odpowiednich zadań. Z tego punktu widzenia, obligatoryjnymi zadaniami własnymi gminy są zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków<sup>26</sup>, jak również zadania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie i w granicach określonych w art. 403 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska (odpowiednie zadania powiatu są określone w art. 403 ust. 1); w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>27</sup> znalazł się z kolei mało typowy przepis, zgodnie z którym nie gmina, lecz rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należytym stanie tereny zieleni i zadrzewienia.

We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego występuje pogląd, zgodnie z którym podział form wykonywania zadań (a może i samych zadań) na władcze i niewładcze nie zawsze ma znaczenie samostne, bowiem może mieć charakter posiłkowy, różniąc się tym samym od podziału na działania wewnętrzne i działania zewnętrzne, czy też czynności prawne i działania niebędące czynnościami prawnymi, bądź

---

23 Por. M. Gnela, *Współzarządzanie a normy prawne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa 2015, s. 251 i n.

24 A. Pośpiech-Kłak, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 119 i n.

25 Dz.U. z 2018 r. poz. 1454, z późn.zm.

26 Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152, z późn.zm.).

27 Dz.U. z 2018 r. poz. 1614, z późn. zm., art. 78.

formy publicznoprawne i formy prywatnoprawne<sup>28</sup>. Niemniej jednak – mimo że podział na formy i instrumenty władcze i niewładcze nie jest w pełni dychotomiczny, bowiem występuje, bardzo wewnątrznie zróżnicowana, kategoria aktów określanych jako akty planowania publicznego, do których trzeba również zaliczyć akty określające polityki publiczne – może on okazać się przydatny w dalszej analizie przedmiotu niniejszego opracowania. Co więcej, nie tylko nie znajduje się on w sprzeczności z niedawno zaproponowanym w literaturze podziałem zadań jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska na cztery rodzaje: zadania o charakterze organizatorskim, zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym, zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym i zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym<sup>29</sup>, ale tak zaproponowany podział w dużym stopniu stanowi jego uszczegółowienie. Nie powinno ulegać wątpliwości, że zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym i kontrolno-nadzorczym należą do kategorii form (i zadań) władczych, a zadania o charakterze organizatorskim – do kategorii zadań niewładczych; problemy z kwalifikacją mogą najwyżej stwarzać zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym.

Uznać trzeba za oczywiste, że ustawodawca powinien stwarzać podstawy do wykonywania – odpowiednio do potrzeb oraz do możliwości działania za pomocą instrumentów prawnych (uwzględniając aspekty proporcjonalności ingerencji w prawa obywateli i innych podmiotów oraz skuteczności prawa, w tym tzw. granic prawa<sup>30</sup>) – wszystkich rodzajów zadań, jak również – z tym samym zastrzeżeniem – posługiwać się całym dostępnym zbiorem prawnych form działania odpowiadających poszczególnym rodzajom zadań.

Instrumentem władczego normowania materii z zakresu środowiska w sposób zasadniczo generalny i abstrakcyjny<sup>31</sup>, a zarazem powszechnie obowiązujący, są odpowiednie akty prawa miejscowego; mogą one stanowić podstawę decyzji administracyjnych (argument z art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP), ale też i łączyć się z deliktową odpowiedzial-

---

28 Por. D. T[ykwińska]-R[utkowska], *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 50 i n.

29 A. Barczak, E. Kowalewska, dz. cyt., s. 50 i n.

30 Por. H. Izdebski, *Doktryny...*, dz. cyt., s. 243 i n.

31 O wyjątkach od generalno-abstrakcyjnego charakteru określonych aktów prawa miejscowego – por. np. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018, zwł. s. 39 i n. oraz I. Zachariasz, [w:] *Akty prawa miejscowego...*, dz. cyt., zwł. s. 51 i n.

nością cywilną za skutki ich wydania. Akty te są z reguły wydawane przez ustawowo upoważnione organy jednostek samorządu terytorialnego. Stosunkowo świeżej daty praktyka legislacyjna pozwala podzielić je na dwie kategorie: tradycyjną, tzn. akty, o których charakterze aktów prawa miejscowego przesądza orzecznictwo i doktryna, i nową – akty, co do których w ustawie stanowiącej podstawę ich wydania wyraźnie wskazuje się, że są to akty prawa miejscowego<sup>32</sup>.

Od 1994 r. wyraźnie stwierdza się zatem, że aktem prawa miejscowego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – w którym, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>33</sup>, obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasady kształtowania krajobrazu; w przepisach ogólnych ustawy za podstawę planowania i zagospodarowania przestrzennego uznaje się, obok ładu przestrzennego, rozwój zrównoważony (art. 1 ust. 1 *in fine*) oraz nakazuje się szczególnie uwzględniać w aktach planowania wymagania ochrony środowiska (art. 1 ust. 2 pkt 3). Innymi, nowszymi już, przykładami tej kategorii prawotwórstwa samorządowego w pełni z omawianego zakresu mogą być: obligatoryjna uchwała sejmiku województwa w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami<sup>34</sup>, uchwała sejmiku województwa o wyznaczeniu stref ochrony krajobrazu<sup>35</sup>, fakultatywna uchwała sejmiku (do tego wyraźnie z zakresu administracji rządowej) wprowadzająca ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (tzw. uchwała antysmogowa)<sup>36</sup>, czy też regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków<sup>37</sup>, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy<sup>38</sup>, uchwała o terminie, częstotliwości i trybie uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>39</sup> oraz fakultatywne już

---

32 Por. H. Izdebski, *Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego*, [w:] *Akty prawa miejscowego...*, dz. cyt., s. 88 i n.

33 Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.

34 Art. 38 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701, z późn. zm.) – przy czym sam wojewódzki plan gospodarki odpadami nie ma kwalifikacji aktu prawa miejscowego.

35 Art. 23a ustawy o ochronie przyrody – ale nie ma takiej ustawowej kwalifikacji uchwały sejmiku o wyznaczeniu obszaru chronionego krajobrazu (art. 23 tej ustawy).

36 Art. 96 Prawa ochrony środowiska.

37 Art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

38 Art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

39 Art. 6l tej ustawy.

uchwały rady gminy o przejęciu od właścicieli nieruchomości obowiązku w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz zanieczyszczeń z chodników<sup>40</sup> lub o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy<sup>41</sup>, jak również o ustanowieniu strefy czystego transportu<sup>42</sup>.

Z kolei w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie nie wskazuje, że dany akt jest aktem prawa miejscowego (albo, co jest rzadkie, ale co odnosi się np. do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazuje, że nie jest aktem prawa miejscowego), mogą występować trudności w ocenie jego charakteru prawnego, w tym terytorialne zróżnicowanie ocen. Próbą rozwiązania w zakresie unormowania Prawa ochrony środowiska może być, dokonane w orzecznictwie, rozróżnienie pomiędzy wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi programami ochrony środowiska, o których mowa w przepisach ogólnych tej ustawy (art. 17), a które pozostają typowymi aktami planowania publicznego, tzn. nie konkretyzują obowiązków lub uprawnień podmiotów zewnętrznych, a programami bez ustawowego dookreślenia (poza wskazaniem, że tworzy się je w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska), w których mowa w dalszej części Prawa (art. 84), które mogą zawierać przepisy o mocy powszechnie obowiązującej, ale tylko w związku z odpowiednimi przepisami ustawowymi<sup>43</sup>. W każdym razie, za akt prawa miejscowego uznany został uchwalany przez sejmik województwa program ochrony powietrza (art. 91 Prawa ochrony środowiska) czy też uchwała rady powiatu o ograniczeniu lub zakazie używania jednostek pływających na określonych wodach (art. 116 Prawa).

Klasyczną formą działania o charakterze władczym, mającą charakter indywidualny i konkretny, jest jak wiadomo decyzja administracyjna. Rozmiary obszaru ochrony środowiska i jego złożoność nakazują szerokie stosowanie tego instrumentu przez wyposażenie w niego także organów jednostek samorządu terytorialnego.

Już w samym tylko Prawie ochrony środowiska odnaleźć można liczne przykłady decyzji wydawanych przez marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie ich właściwości określonej w art. 378. Organ wykonawczy gminy właściwy

---

40 Art. 6a tej ustawy.

41 Art. 6c tej ustawy.

42 Art. 39 i 40 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. poz. 317, z późn. zm.).

43 Por. wyrok WSA w Krakowie z 25 stycznia 2005 r. – II SA/Kr 1385/04, LEX nr 144132.



jest, trzeba wskazać, w określonych sprawach zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, a marszałek województwa z kolei w przypadku m.in. przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub zakwalifikowanych jako tego typu przedsięwzięcia. Podstawowy zakres zadań w obrębie samorządu przypada natomiast staroście.

Prawo ochrony środowiska wymienia także indywidualny akt administracyjny w postaci sprzeciwu, przysługującego właściwemu organowi w razie zgłoszenia instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, lecz która może negatywnie oddziaływać na środowisko. Sprzeciwu dokonuje się jednak w drodze decyzji (art. 152 ust. 4 i 4a Prawa), co uznać trzeba za mało typowe w porównaniu z innymi przykładami zastosowania instytucji sprzeciwu związanej z zasadniczo milczącym załatwieniem sprawy administracyjnej.

Odrębnymi formami władczymi, dostępnymi także dla organów samorządu, są materialnotechniczne czynności ewidencyjno-rejestracyjne (np. prowadzenie przez marszałka rejestru rodzaju, ilości i miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska oraz instalacji i urządzeń, w których substancje te były lub są wykorzystywane oraz rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami<sup>44</sup>, a przez starostę rejestru zawierającego informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi<sup>45</sup>) oraz czynności kontrolne, które podejmują marszałkowie, starostowie oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w zakresie objętym swoją właściwością (art. 379 i 380 Prawa). Szczególną grupę stanowią również kompetencje opiniodawcze i w zakresie uzgodnień.

Zadania niewładcze, generalnie, nie wymagają, w odróżnieniu od zadań władczych, materialnoprawnej ustawowej podstawy prawnej. Wystarczy w odniesieniu do nich ogólne upoważnienie ustawowe, w tym niewątpliwie obejmuje je domniemanie zadań gminy sformułowane w art. 6 ustawy o samorządzie gminnym<sup>46</sup>.

W ramach zadań niewładczych warto zwrócić uwagę na przepis art. 403 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym z budżetu gminy lub budżetu powiatu można udzielić w ramach finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej dotacji celowej na

---

44 Art. 49 ustawy o odpadach.

45 Art. 110a Prawa ochrony środowiska.

46 Por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r. – I OSK 552/18, CBOSA – ważny, bowiem uzasadnienie wykracza poza przedmiot sprawy, tj. prawo rady gminy do zajęcia stanowiska w sprawie zapowiadanych zmian w prawie samorządowym.

sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów, w szczególności osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych i przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Zasady udzielania dotacji określa rada gminy lub rada powiatu, a odpowiednia uchwała powinna być kwalifikowana jako akt prawa miejscowego; udzielenie dotacji następuje natomiast na podstawie umowy zawartej z beneficjentem, a więc na podstawie instrumentu cywilnoprawnego.

Na wstępie zostało zaznaczone, że ochronę środowiska można uznać za dobry przykład ważnego obszaru zadań jednostek samorządu terytorialnego. Jest to obszar – szczególnie w obecnych warunkach kryzysu klimatycznego – nie tylko ważny, ale coraz ważniejszy, nie tylko wewnętrznie złożony, ale coraz bardziej złożony. Powoduje to, iż wymaga on synergicznego stosowania różnych instrumentów prawnych, zarówno władczych, w tym aktów prawa miejscowego, jak i niewładczych – oraz konieczności współdziałania różnych organów i instytucji, zarówno państwowych, jak i samorządowych. Z tego punktu widzenia może on być dobrym polem obserwacji zakresu i intensywności rzeczywistego zastosowania podstawowych zasad funkcjonowania systemu władz publicznych: pomocniczości, decentralizacji i współdziałania jako istotnego składnika *multi-level governance*, a także, znajdującej się poza zakresem niniejszego opracowania, partycypacji obywatelskiej. Tendencje centralistyczne, z jakimi się obecnie spotykamy także w związku z dokonanymi zmianami ustawowymi, oraz brak woli dialogu i poszukiwania konsensu przez władze centralne oznaczać muszą nie tylko nierespektowanie, a przynajmniej niewystarczające respektowanie tych zasad, ale i dodatkowe zwiększenie zagrożenia dla środowiska – i dla realizacji podstawowego prawa do środowiska.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 30 marca 2010 r.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2019 r. poz. 506).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2018 r. poz. 954, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. poz. 317, z późn. zm.).

## Orzecnictwo

- Wyrok TK z 13 maja 2009 r. – Kp 2/09, OTK-A 2009 nr 5, poz. 66.
- Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r. – I OSK 552/18, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 25 stycznia 2005 r. – II SA/Kr 1385/04, LEX nr 144132.

## Literatura

- Atkinson D., *Local Government, Local Governance and Sustainable Development, Getting the Parameters Right*, Cape Town 2002.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.
- Barczak A., Kowalewska E., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.
- Behnke M., *Zanieczyszczenie środowiska jako naruszenie prawa do prywatności – refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018.
- Bulkeley H., Kern K., *Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK*, "Urban Studies" 2006, t. 43.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Zadania i kompetencje gminy w zakresie ochrony środowiska – kierunki zmian*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34.
- Ciechanowicz-McLean J., Dembicki P., *Prawa człowieka do życia i do środowiska*, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska i in., Toruń 2018.
- Czekałowska M., *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 870 – „Acta Iuris Stetinensis” 2015, nr 11.
- Daly E., *Constitutional Protection for Environmental Rights: The Benefits of Environmental Process*, „International Journal of Peace Studies” 2012, t. 17, nr 2.
- Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Feliniak M., *Kompetencje organów administracji publicznej szczebla gminnego w zakresie prawa ochrony środowiska. Przegląd źródeł prawa*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2.
- Florczyk-Wątor M. Górski M., [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Gneta M., *Współzarządzanie a normy prawne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa 2015.
- Gronowska B., *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksje na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017.
- Izdebski H., *Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.
- Leśniak M., *Realizacja konstytucyjnych obowiązków ochrony środowiska przez samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] *Aktualne wyzwania wolności i praw jednostki. Prace*

uczniów i współpracowników dedykowane profesorowi Bogusławowi Banaszakowi, red. S. Jarosz-Żukowska, Zielona Góra 2014.

- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Kuś B., *Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli*, [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017.
- Leśniak N., *Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Lyszkowski M., *Proces konstytucjonalizacji ochrony środowiska w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3695 – „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 103.
- Mudd M.B., *A Constant and Difficult Task: Making Local Land Use Decisions in States with a Constitutional Right to a Healthful Environment*, “Ecology Law Quarterly” 2011, t. 38, nr 1.
- Pośpiech-Kłak A., [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Sanson Ch. (red.), *Le rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales. Suivre et évaluer la performance des grandes collectivités*, Paris 2013.
- Senczyk D., *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój – wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4.
- Surówka A., *Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami w świetle prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.
- Tykwińska-Rutkowska D., *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Ukleja A., *Prawo do życia w czystym środowisku naturalnym i migracje ekologiczne*, [w:] *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. J. Galter, O. Łachacz, Olsztyn 2013.
- Urbańska K., *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie prywatnym międzynarodowym i polskim*, Poznań 2015.
- Verchick R.R.M., *Why the Global Environment Needs Local Government: Lessons from the Johannesburg Summit*, “The Urban Lawyer” 2003, t. 35, nr 3.
- Wołpiuk W., *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144.
- Zachariasz I., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.

# Streszczenie

## Zadania jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmy ich wykonywania ze szczególnym uwzględnieniem obszaru ochrony środowiska

Opracowanie stanowi wprowadzenie do problematyki, której poświęcony jest cały tom. Wychodzi ono z założenia, że o zadaniach samorządu w obszarze ochrony środowiska powinno się mówić przede wszystkim w perspektywie ogólnej problematyki zadań samorządowych, bez traktowania zadań w omawianym obszarze jako sfery odrębnej czy wręcz samodzielnej. Sferę tę będzie można potraktować jako szczególny przykład zbioru konkretniejszych rozwiązań prawnych odnoszonych do ram ogólnych. Ochrona środowiska stanowi dobry przykład – ważnego i zarazem wewnętrznie złożonego – obszaru zadań jednostek samorządu terytorialnego. W opracowaniu, dostrzegającym brak możliwości kontynuowania dotychczasowego, tradycyjnego traktowania środowiska naturalnego jako obiektu dowolnego wykorzystywania przez człowieka i wynikające z tego formułowanie prawa do środowiska jako prawa podstawowego trzeciej generacji, na tle ogólnej problematyki zadań samorządu przedstawione zostały różne formy wykonywania przez organy jednostek samorządu terytorialnego zadań publicznych w sferze ochrony środowiska. Są to zarówno formy władcze, w szczególności wydawanie aktów prawa miejscowego i decyzji administracyjnych, jak i różnego rodzaju formy niewładcze. Sfera ochrony środowiska może być dobrym polem obserwacji zakresu i intensywności rzeczywistego zastosowania podstawowych zasad funkcjonowania systemu władz publicznych: pomocniczości, decentralizacji i współdziałania różnych władz publicznych, w tym poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, jako istotnego składnika *multi-level governance*, a także, znajdującej się poza zakresem niniejszego opracowania, partycypacji obywatelskiej.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, ochrona środowiska, zadania publiczne, prawo do środowiska, pomocniczość, współdziałanie.

# Summary

## **Tasks of entities of territorial self-government and mechanisms of their performance, with particular respect to the field of environmental protection**

The article is a kind of introduction to the issues the whole volume is devoted to. The author assumes that the tasks of territorial self-government in the area of environmental protection should be treated, in the first place, in perspective of general problems of self-government tasks, without approaching tasks in the sphere of interest as they were a separate or even an autonomous one. The sphere could be treated as a particular example of a set of more detail legal solutions relating to the general framework. The environmental protection represents a good example of an important and complex field of tasks attributed to entities of territorial self-government as well. The article, in which a lack of possibility to continue a traditional treatment of natural environment as an object of voluntary exploitation by the man is noted, and, therefore, the right to environment as the fundamental right of the third generation is emphasized, presents, in the background of general issues of self-government tasks, diverse forms in which authorities of territorial self-government perform public tasks in the field of environmental protection. Those are authoritative forms, recouring to the public *imperium*, is particular acts of local law and administrative decisions *sensu stricto*, as well as non-authoritative forms of different categories. The field of environmental protection is a good object of observation of the scope and intensity of real implementation of fundamental principles that define activities of the system of public authorities: subsidiarity, decentralization and co-operation of different public authorities, including particular levels of territorial self-government, as an essential element of multi-level governance, and, though it is not a matter treated in the article, of citizens' participation as well.

**Key words:** territorial self-government, environmental protection, public tasks, right to environment, subsidiarity, multi-level governance.

## **Rozdział III**





# Zasada „myśl globalnie, działaj lokalnie” w ochronie środowiska i jej realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego

## 1. Wprowadzenie

Znane powszechnie stwierdzenie francuskiego mikrobiologa i ekologa René Dubos’a: „Myśl globalnie, działaj lokalnie” (ang. *Think globally, act locally*), od blisko pół wieku stanowi zasadę i myśl przewodnią przedsięwzięć w wielu dziedzinach naszego życia, a zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska.

Ponad trzydzieści lat temu, w kwietniu 1987 r. Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (The World Commission on Environment and Development) opublikowała słynny raport Brundtland „Nasza wspólna przyszłość”, w którym zawarta została koncepcja zrównoważonego rozwoju. Treść tego dokumentu jednoznacznie wskazywała, że aktualny poziom dobrobytu naszej cywilizacji skoncentrowanej na konsumpcji może być utrzymany tylko wówczas, gdy zmieni się podejście społeczeństwa do gospodarki i konieczności zachowania zasobów przyrody. Zgodnie z nim, rozwój zrównoważony gwarantuje wzrost gospodarczy, ale wyłącznie z poszanowaniem zasobów przyrody i troską o przyszłe pokolenia.

Należy podkreślić, że po raz pierwszy określenie zrównoważonego rozwoju wprowadził Hans Carl von Carlowitz, starosta saksoński, który

---

\* Dr Małgorzata Falencka-Jabłońska – adiunkt w Zakładzie Ekologii Lasu Instytutu Badawczego Leśnictwa w Sękocinie, ekspert w zakresie ekologii klasycznej, florystyki, ochrony i kształtowania środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ekosystemów leśnych, członek Rady Naukowo-Programowej Polskiej Izby Gospodarczej „Ekorozwój” i sekretarz jej zarządu.

zastosował je w leśnictwie. Przyczyną była sytuacja w Niemczech na początku XVIII w. i narastający wówczas deficyt drewna, podyktowany nadmierną trzebieżą tamtejszych lasów. W 1713 r. H.C. von Carlowitz zarządził racjonalną odbudowę podlegających mu lasów oraz wskazał zasady uregulowanego i przyszłościowego postępowania z zasobami naturalnymi. Wkrótce jego model przyjął się w leśnictwie Niemiec, a następnie stał się przykładem dla całego świata.<sup>1</sup>

W Polsce zasada zrównoważonego rozwoju, w myśl wskazań zawartych w raporcie Brundtland z 1987 r., zyskała rangę konstytucyjną i została zapisana w art. 5 Konstytucji RP, a definicja zrównoważonego rozwoju znalazła się w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.). Zgodnie z nią pod pojęciem tym należy rozumieć: rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz zachowania trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

O randze i konieczności wdrożenia zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju świadczy też fakt, że problem ten stał się motywem wiodącym w papieskiej encyklice *Laudato si'*. Papież zwraca się w niej z jakże ważnym apelem do nas wszystkich: „Naglące wyzwanie ochrony naszego wspólnego domu obejmuje troskę o zjednoczenie całej rodziny ludzkiej w dążeniu do zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju, ponieważ wiemy, że wszystko może się zmienić. (...) Ludzkość jest jeszcze zdolna do współpracy w budowaniu naszego wspólnego domu. (...) Kieruję nagłące wezwanie, by ponowić dialog dotyczący sposobu, w jaki budujemy przyszłość naszej planety. Potrzebujemy konfrontacji, która nas wszystkich połączy, ponieważ wyzwanie ekologiczne i jego ludzkie korzenie dotyczą i dotykają nas wszystkich”<sup>2</sup>.

---

1 M. Falencka-Jabłońska, M. Małecka, *Różnorodność biologiczna jako wskaźnik zmian ekosystemów leśnych w zrównoważonym zagospodarowaniu lasów w zasięgu oddziaływania ENEA Wytwarzanie S.A.*, Warszawa 2016, s. 5.

2 C. Petrini, *Przewodnik po lekturze Laudato si'*. W *trosce o wspólny dom*, Częstochowa 2015, s. 7–17.

## 2. Ocena i charakterystyka poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa

Aby móc skutecznie działać na rzecz zagwarantowania zachowania zasobów przyrody następnym pokoleniom, należy dysponować przede wszystkim rzetelną wiedzą w dziedzinie ochrony środowiska i umiejętnością zastosowania jej w praktyce. Konieczność ta dotyczy wszystkich, bez względu na wieki nabiera ona szczególnego znaczenia również w przypadku przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz działań organizacji pozarządowych.

Walery Goetel – twórca sozologii, czyli nauki zajmującej się ochroną środowiska, określił tę dziedzinę jako łączącą szereg dyscyplin, ściśle związaną z ekologią, geologią i geografią, wykorzystującą wiedzę z różnych nauk technicznych, ekonomicznych i humanistycznych. Sozologia opiera swoje działania na podstawach ekologii i pokrewnych nauk przyrodniczych takich jak: rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i łowiectwo. Ważnym aspektem tej nauki jest zapewnienie racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody i ich eksploatację w sposób gwarantujący ich trwałe użytkowanie.

W obecnych czasach, kiedy cywilizacja dąży do zapewnienia komfortu i dobrobytu „tu i teraz”, szczególnie ważna staje się skuteczna edukacja społeczeństwa w zakresie odpowiedzialności za stan zasobów przyrody oraz ich świadomej ochrony. Ostatnie dziesięciolecia radykalnie zmieniły sposób rozumienia i doświadczania otaczającej nas przyrody, zwłaszcza przez dzieci i młodzież. Młode pokolenie uczy się świadomości globalnych zagrożeń środowiska przyrodniczego, ale zapomina się konsekwentnie o bezpośrednim kontakcie i codziennym doświadczaniu przyrody. Jest to niezwykle istotny problem nie tylko w dziedzinie programów edukacji, ale również niekorzystnych zmian osobowości współczesnych dzieci oraz młodzieży. Richard Louv<sup>3</sup>, autor popularnej książki, która wywołała w ostatnich latach liczne dyskusje wśród nauczycieli, rodziców, lekarzy oraz socjologów, wprowadził jakże trafne pojęcie „zespołu deficytu natury”. Co więcej, jak widać obecnie, z każdym rokiem deficyt ten zwiększa się w błyskawicznym tempie.

Autor ten stwierdził, że „nauczanie to kształtowanie postaw, jak być członkiem społeczeństwa, które szanuje przyrodę, a zarazem przyczyniać się do polepszenia jego warunków bytowych”. Postęp, by

---

3 R. Louv, *Ostatnie dziecko lasu. Jak uchronić nasze dzieci przed zespołem deficytu natury*, Warszawa 2014, s. 15.

udowadniać swoją wartość, nie potrzebuje patentów. Postęp można mierzyć naszymi interakcjami z przyrodą i jej ochroną.

Właśnie takiego podejścia do zależności zjawisk, procesów czy mechanizmów oraz praw przyrody brakuje we wszystkich poziomach naszej edukacji. Poprzez szufladkową wiedzę i definicje królujące w podręcznikach na pewno nie rozbudzimy ciekawości dzieci i młodzieży. Nauczyciel czy pedagog to jedna z kategorii „mistrz”. To właśnie on ma być wzorem do naśladowania, inspirować do działania i praktycznego poznawania przyrody. Aby sprostać tak poważnym wymaganiom, powinien wykorzystywać najbardziej atrakcyjne metody pracy, prowadzić z podopiecznymi doświadczenia i pozwolić im śmiało artykułować oczekiwania, propozycje oraz rozstrzygać wątpliwości. A co najważniejsze: uczyć, jak poznać małą ojczyznę oraz co może każdy z nas dla niej zrobić, aby prawa przyrody, jej walory i zasoby zostały zachowane.

W rzeczywistości XXI w. często największym problemem jest konieczność rozgraniczania świata realnego od wszechobecnego wirtualnego – pochłaniacza czasu i myśli, nie tylko najmłodszego pokolenia.

Wiadomo, że to najmłodszy są grupą społeczeństwa, którą bardzo ciekawi świat i chcąc go poznać, zadają mnóstwo pytań. A jeśli prowadzący zajęcia w ramach edukacji przedszkolnej czy wczesnoszkolnej nie potrafi na nie odpowiedzieć? Gdy poruszana jest kwestia ochrony środowiska, ogranicza się ją wyłącznie do wskazania konieczności segregacji śmieci, a to na pewno nie wzbudzi wśród młodego pokolenia chęci poznania i zrozumienia relacji człowieka i otaczającej nas przyrody.

W przekazywaniu wiedzy na temat ochrony środowiska istotną rolę ma kształcenie myślenia i postrzegania przyczynowo-skutkowego, analiza zjawisk, procesów oraz mechanizmów zachodzących w otaczającej nas przyrodzie, a także uczenie pracy w zespole oraz umiejętności obserwacji oraz prowadzenia doświadczeń, dzięki którym można efektywnie inspirować najmłodszych do szukania odpowiedzi na pytanie: dlaczego?

Edukacja przyrodnicza powinna opierać się na zajęciach terenowych i praktycznym poznaniu przyrody wokół nas. Kształtowanie kreatywnego stosunku dziecka do zrozumienia zjawisk to podstawa w przygotowaniu zajęć w edukacji środowiskowej. Doskonalenie warsztatu pracy pedagogicznej w tej problematyce powinno rozwijać badawczy stosunek do środowiska przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń, jakie niesie dla przyrody działanie człowieka. Trzeba pamiętać, że pierwszoplanowym zadaniem edukacji jest organizowanie procesu uczenia się młodego pokolenia i wyzwalać umysłowego potencjału.

W obowiązującej podstawie programowej treści ochrony środowiska są zdecydowanie rozproszone, a zajęcia praktyczne czy doświadczenia terenowe należą do rzadkości. Standard pracy nauczyciela w tym zakresie polega na wpisaniu tematu lekcji i przyporządkowaniu mu stosownego punktu z podstawy programowej rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 2016 r.

Patrząc na tę sytuację, należy stwierdzić, że najwyższy czas zweryfikować metody edukacji na wszystkich poziomach nauczania. Należy bowiem zgodzić się z ostrzeżeniem, jakie w swej książce zawarł niemiecki neurobiolog Manfred Spitzer, że wir sieci i „elektroniczne pochłaniacze czasu ograniczają zdolności myślenia i prowadzą do stopniowego zaniku części naszego mózgu”<sup>4</sup>.

Ciekawą sprawą jest też fakt, że w szkołach ponadpodstawowych nadal wśród dodatkowych przedmiotów maturalnych nie ma ekologii i ochrony środowiska (mimo wieloletnich starań wielu uczniów, nauczycieli, metodyków i innych gremiów!), a do niedawna była obecna na tej liście wiedza o tańcu, którą w skali kraju zdawało rocznie 12–15 osób.

Konsekwencją takiej sytuacji jest często wyjątkowo znikomy stan wiedzy przyrodniczej studentów wyższych uczelni. Klasyk pedagogiki Wincenty Okoń<sup>5</sup> jednoznacznie podkreślał, że najważniejsze w edukacji jest wielostronne przyswajanie wiedzy, które rozwija działalność badawczą i przeżywanie wartości oraz realizacja działań praktycznych. Przecież ochrona środowiska to obowiązek każdego z nas, ale aby sprostać temu, trzeba mieć wiedzę: jakie postępowanie prowadzi do degradacji środowiska, a jakie sprzyja przeciwdziałaniu tym procesom. Co przeciętny człowiek w życiu codziennym powinien robić, aby jego działanie miało korzystny wpływ na otaczające nas środowisko przyrodnicze.

### 3. Społeczności lokalne wobec ochrony środowiska

Mimo istniejących w Polsce prawnych gwarancji dostępu każdego z nas do informacji o środowisku (ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081, z późn. zm.), czy rzeczywiście potrafimy z nich korzystać?

---

4 M. Spitzer, *Cyfrowa demencja. W jaki sposób pozbawiamy rozumu siebie i swoje dzieci*, Słupsk 2015, s. 1920.

5 W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, Warszawa 2003, s. 9.

Przykładem takiej konfrontacji postaw i świadomości społeczeństwa wobec ochrony terenów szczególnie cennych przyrodniczo i gospodarki stała się Europejska Sieć Obszarów Chronionych Natura 2000. Sieć ta została wyznaczana na terenie krajów Unii Europejskiej i z założenia miała na celu zachowanie lub odtworzenie różnorodności biologicznej naszego kontynentu. Pierwszym etapem wdrażania Natury 2000 było rozpoznanie zasobów przyrodniczych podlegających ochronie na podstawie dwóch dyrektyw: ptasiej (dyrektywa Rady 79/409/EWG) i siedliskowej (dyrektywa Rady 92/43/EWG). Zebrane materiały i informacje miały służyć wyznaczeniu granic obszarów, które zagwarantują skuteczną ochronę siedliskom i gatunkom. W ten sposób miał powstać spójny system ochrony przyrodniczego dziedzictwa Europy.

Bogactwo polskiej przyrody w skali Europy zajmuje czołową pozycję. W znacznej mierze przyczyniło się do tego stosunkowo niedawne, bo przed dziesięcioma tysiącami lat, ustąpienie lądolodu. Chronimy więc mozaikę krajobrazów pozostałych po epoce lodowcowej, mozaikę podłoża, prawdziwy skarbiec gatunków flory i fauny. Z tej racji w naszym kraju powołano 144 obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO), które stanowią 15,6% powierzchni Polski, i 623 specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO), które stanowią 11,05% jej powierzchni. Łącznie obszary Natura 2000 stanowią 19,7% powierzchni lądowej kraju, z czego aż 60% znajduje się na terenach leśnych<sup>6</sup>. Istnieje zatem konieczność wypracowania skutecznej równowagi między gospodarką a ochroną przyrody na danym terenie.

Na terenie PGLP znajduje się 2860 tysięcy ha należących do obszarów Natura 2000, co stanowi 38% powierzchni Lasów Państwowych. Obszary takie występują na terenie 417 nadleśnictw<sup>7</sup>.

Wprowadzenie tej nowej formy ochrony przyrody narzuciło również dodatkowe zobowiązania formalnoprawne. Kolejnym etapem wymaganym w funkcjonowaniu obszarów Natura 2000 było opracowanie planów zadań ochronnych na terenie całej Polski. Podstawę prawną wykonania tych dokumentacji stanowiło rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania Projektu planu zadań ochronnych (PZO) dla obszarów Natura 2000. Jednocześnie na podstawie art. 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach ich oddziaływania na środowisko wynika,

---

6 A. Liro, *System zarządzania siecią Natura 2000*, Warszawa 2010, s. 4–8.

7 *Raport o stanie lasów*, Warszawa 2016, s. 7.

że konsultacje społeczne stanowią integralną część wszystkich etapów sporządzania planów zadań ochronnych.

Obowiązek wyznaczenia na swym terytorium przez wszystkie państwa należące do UE systemu obszarów chronionych o szczególnych walorach przyrodniczych w skali Europy niewątpliwie był zamierzeniem słusznym. Co więcej, cel tego przedsięwzięcia – ochrona różnorodności biologicznej – jest koniecznym działaniem nie tylko z punktu widzenia interesu narodowego, troska o nią to obowiązek każdego z nas. Nie wystarczą wyłącznie zapisy formalnoprawne, aby móc zrealizować nawet najbardziej uzasadnione działania. Powołanie obszarów Natura 2000 było sprawą bardzo prostą, ale zapewnienie im funkcjonowania stało się w praktyce wyjątkowo trudnym i skomplikowanym przedsięwzięciem.

Obszary Natura 2000 stały się faktem i mimo że istnieją w naszym kraju od szeregu lat, to wiedza na temat tej formy ochrony przyrody jest wyjątkowo skąpa<sup>8</sup>. W tej sytuacji trudno oczekiwać społecznej akceptacji działań związanych z ochroną przyrody, kiedy może się ona wiązać z pewnymi ograniczeniami dla mieszkańców tych terenów. Kompromis między potrzebami społecznymi a koniecznością zapewnienia *status quo* szczególnie cennym przyrodniczo terenom dla ochrony różnorodności biologicznej zarówno w skali lokalnej, jak i całej Europy nie jest sprawą łatwą. Istnienie obszarów Natura 2000 z założenia ma wspierać zrównoważony rozwój państw łączący rozwój gospodarczy z rozwojem społecznym i kulturowym, gwarantując jednocześnie równowagę przyrodniczą i zachowanie przyrody dla przyszłych pokoleń. Ochrona na tych obszarach rozumiana jest jako „utrzymanie”, a tam gdzie to konieczne – „odtworzenie” stanu chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych. Problemy generowane przez Naturę 2000 stały się przedmiotem pierwszych i jedynych ankietowych badań w Polsce o tak szeroko zarysowanej problematyce. Były przeprowadzone w ramach projektu rozwojowego „Społeczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Płuc Polski” (nr 110012 04), finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Wyniki opublikowano w raporcie Fundacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej w 2011 r.

Uzyskane wyniki jednoznacznie świadczą o braku komunikacji społecznej dotyczącej obszarów Natura 2000 i związanych z nimi planów zadań ochronnych. Przykładem mogą być rezultaty ankiety w sprawie

---

8 M. Falencka-Jabłońska, *NATURA 2000 w Polsce – fakty i mity*, „Głos Lasu” 2012, nr 3, s. 36 i 38; M. Falencka-Jabłońska, *Sieć Obszarów NATURA 2000 w polskich realiach*, „Aura” 2012, nr 3, s. 9.



oceny wpływu zlokalizowania obszaru Natura 2000 na terenie gminy na jej rozwój, która została przeprowadzona wśród wójtów i burmistrzów: 51% uważa, że plany zadań ochronnych będą ograniczeniem inwestycji; 37% traktuje jako kolejny uciążliwy obowiązek do wykonania; 26% jako źródło konfliktów, a 13% jako obciążenie budżetu gminy. Za niewielkie utrudnienie uważa PZO tylko 17% badanych, a 3% widzi w nich jedynie pozytywne aspekty, np. szanse zachowania walorów przyrodniczych. Te dane mówią same za siebie, a sam tytuł raportu *Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny* adekwatnie precyzuje problem.

Wyjątkowo trafnie ujęli te relacje organizatorzy konferencji „Natura 2000 jako nowy czynnik w rozwoju obszarów wiejskich”, która odbyła się w 2011 r. w siedzibie Polskiej Akademii Nauk w Warszawie: „Jeśli chcemy, aby sieć ta nie była odbierana jako system zakazów i nakazów, każdy problem wymaga kompromisowych rozstrzygnięć między lokalną społecznością, reprezentowaną głównie przez samorządy gminne, a przedstawicielami instytucji sprawującymi nadzór nad Naturą 2000, w tym zwłaszcza Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Przy wyznaczaniu terenów sieci Natura 2000 popełniono wiele błędów, głównie z przyczyn presji czasowej (Polsce groziły kary za niepowołanie obszarów Natura 2000), które nastawiły negatywnie samorządy do nowych przepisów obowiązujących na terenach objętych nową formą ochrony przyrody. Nastawienie to złagodzić może tylko przemyślana akcja informacyjna oraz włączenie społeczności lokalnych w proces tworzenia obecnie Planów Zadań Ochronnych, a także pewne rekompensaty finansowe za powstałe utrudnienia. Bez efektywnego oddziaływania na proekologiczne postawy lokalnych społeczności i prób włączenia ich do procesu zarządzania Naturą 2000 ochrona cennych przyrodniczo terenów i zachowanie ich dla przyszłych pokoleń będzie problematyczne”<sup>9</sup>.

#### **4. Działania na rzecz społeczeństwa w ochronie środowiska**

Aktualnie podejmowanych jest szereg działań, aby podnieść poziom wiedzy i świadomości społeczności lokalnych. Przykładem tak ważnych przedsięwzięć w tej dziedzinie są Lasy Państwowe, które na cele społecznie użyteczne przeznaczają rocznie 15 mln zł. Na terenach

---

<sup>9</sup> A. Bałtomiuk, M. Zagórski. *Natura 2000 dobro publiczne, problem prywatny*, Warszawa 2011, s. 5, 11 i 17.

nieurbanizowanych wspólnie z samorządami realizują inwestycje (drogi, obiekty infrastruktury turystycznej). W latach 2017–2018 wybudowano wspólnie łącznie 518 km dróg. W 2018 r. koszty wszystkich wspólnych inwestycji dróg wyniosły ponad 89 mln zł. Dlatego też obecnie z każdego miejsca w Polsce można w mniej niż godzinę dotrzeć do lasu. Na terenach leśnych istnieje 24 000 km szlaków pieszych i rowerowych, 7000 km szlaków konnych, 600 pól biwakowych. Prowadzona jest edukacja dla zrównoważonego rozwoju, czyli kształtowanie właściwych relacji człowieka z przyrodą. Obecnie w lasach na terenie całego kraju znajduje się 6012 obiektów edukacyjnych, w tym 64 ośrodki edukacji leśnej, 290 izb edukacji leśnej, 1030 leśnych ścieżek edukacyjnych<sup>10</sup>.

Skutecznymi formami popularyzacji i upowszechniania wiedzy przyrodniczej oraz podniesienia świadomości są kampanie informacyjne, pikniki oraz wykorzystanie mediów oraz narzędzi i technik informatycznych, prowadzenie akcji inwentaryzacyjnych osobliwości przyrody oraz obiektów dziedzictwa kulturowego.

## 5. Wnioski

Jednostki samorządu terytorialnego we współdziałaniu z placówkami oświatowymi, przy wykorzystaniu nowoczesnych technik (np. światłowodów) oraz ekspertów powinny propagować walory przyrodnicze danego regionu.

Skuteczne wprowadzenie do programów edukacyjnych treści kształtujących właściwe postawy i zaangażowanie młodego pokolenia w działania zmierzające do zachowania zasobów przyrody i różnorodności biologicznej, pod względem których nasz kraj zajmuje czołowe miejsce w Europie.

Konieczne są działania administracji samorządowej na rzecz zainteresowania mieszkańców problematyką ochrony środowiska (monitoring stanu środowiska i jego zanieczyszczenia, świadomy współdział w tworzeniu planów przestrzennego zagospodarowania, opiniowania przedsięwzięć planowanych pod kątem zagrożeń środowiska, przeciwdziałania smogowi i ograniczenia tzw. niskiej emisji).

Należy zagwarantować stosowne fundusze zapewniające realizację działań ochronnych na obszarach Natura 2000 oraz rekompensaty

---

<sup>10</sup> Raport  *Społeczna odpowiedzialność Lasów Państwowych*, Warszawa 2019, s.10–11.

„naturowe” dla prywatnych właścicieli za dostosowanie gospodarki do wymogów ochrony przyrody.

Rozwój gospodarki danego regionu powinien być kompromisem i wyborem optymalnych rozwiązań, decydujących o trwałym rozwoju, z zachowaniem najcenniejszych walorów przyrodniczych naszych „małych ojczyzn”.

Od wiedzy i umiejętności jej wdrożenia na podstawie najnowszych technologii zależeć będzie stan naszego środowiska, jeśli jego ochrona nie będzie tylko hasłem medialnym. Warto mieć świadomość, że to skuteczność edukacji i jej metod zdecyduje ostatecznie o „być albo nie być” naszej planety.

# Bibliografia

## Akty prawne

Konstytucja RP.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 poz. 2081, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz.U. Nr 34, poz. 186).

Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków (Dz.U. WE L.103 z 25.04.1979).

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. WE L.206 z 22.07.1992).

## Literatura

Bołtromiuk A., Zagórski M., *Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny*, Warszawa 2011.

Falencka-Jabłońska M., *NATURA 2000 w Polsce – fakty i mity*, „Głos Lasu” 2012, nr 3.

Falencka-Jabłońska M., *Sieć Obszarów NATURA 2000 w polskich realiach*, „Aura” 2012, nr 3.

Falencka-Jabłońska M., Małecka M., *Różnorodność biologiczna jako wskaźnik zmian ekosystemów leśnych w zrównoważonym zagospodarowaniu lasów w zasięgu oddziaływania ENEA Wytwarzanie S.A.*, Warszawa 2016.

Liro A., *System zarządzania siecią Natura 2000*, Warszawa 2010.

Louv R., *Ostatnie dziecko lasu. Jak uchronić nasze dzieci przed zespołem deficytu natury*, Warszawa 2014.

Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, Warszawa 2003.

Petrini C., *Przewodnik po lekturze Laudato si? W trosce o wspólny dom*, Częstochowa 2015.

Spitzer M., *Cyfrowa demencja. W jaki sposób pozbawiamy rozumu siebie i swoje dzieci*, Słupsk 2015.

## Inne dokumenty

Podstawa programowa z komentarzami, rozporządzenie MEN 2016.

Raport o stanie lasów, Warszawa 2016.

Raport *Spółeczna odpowiedzialność Lasów Państwowych*, Warszawa 2019.

# Streszczenie

## Zasada „myśl globalnie, działaj lokalnie” w ochronie środowiska i jej realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego

Rozwój zrównoważony i ochrona środowiska stanowią ważną problematykę działań społeczności lokalnych oraz jednostek samorządowych. Zachowanie zasobów przyrody dla przyszłych pokoleń zależy od poziomu wiedzy i świadomości mieszkańców danego regionu oraz ich zaangażowania w przedsięwzięcia praktyczne w ochronie środowiska i skuteczne przeciwdziałanie jego degradacji.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, Obszary Natura 2000, edukacja środowiskowa społeczeństwa, działania na rzecz zachowania zasobów przyrody.

## Summary

### **Environmental protection as the implementation of the principle: think globally, act locally**

Sustainable development and environmental protection are important issues of the activities of local communities and local government units. Preservation of our natural resources for the future generations depends on the level of knowledge and awareness of the inhabitants of a given region and their commitment to the projects related to protection and effective prevention against environmental degradation.

**Key words:** sustainable development, Natura 2000 areas, environmental education, preserving and restoring natural resources.



## **Rozdział IV**





## Standardy unijne gospodarki odpadami

Ochrona środowiska naturalnego i gospodarki odpadami nie od razu stała się ważną dziedziną działania wspólnoty europejskiej.

Pierwsze regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami zwykło się wiązać z przepisami dotyczącymi harmonizacji, czyli z art. 100 i 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dalej TEWG). Wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego z 1968 r. spowodowało wprowadzenie do TEWG nowego tytułu „Środowisko naturalne” (art. 130r – 130t TEWG)<sup>1</sup>. Traktat z Maastricht statuował środowisko jako jeden z podstawowych celów Unii, zarówno w preambule, jak i w artykule B Traktatu o Unii Europejskiej (dalej TUE)<sup>2</sup>. Traktat z Amsterdamu z 1997 r., uściślając ramy polityki i ujednolicając numerację przepisów TUE i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE), odniósł się do kwestii środowiska i odpadów w preambule oraz w art. 2 TUE, a także w art. 2, 3, 6 i 95 oraz w tytule 19 „Środowisko naturalne” art. 174–176 TWE<sup>3</sup>.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE) środowiska dotyczy tytuł 20 (art. 191–193). Ramy polityki ochrony środowiska zakreśla art. 191, w którym wytyczono cele polityki ochrony środowiska (ust. 1), zasady polityki ochrony środowiska (ust. 2), kryteria ukształtowania polityki w dziedzinie ochrony środowiska (ust. 3) oraz warunku współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska (ust. 4). Wyraźnie zauważalny jest podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie. Jako cele polityki Unii Europejskiej wskazano zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska

---

\* Prof. dr hab. Jacek Sobczak – profesor Instytutu Nauk Prawnych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku.

1 Dz.Urz. WE L 1987, Nr 169, s. 1.

2 Dz.Urz. WE L 1992, Nr 224, s. 1.

3 Dz.Urz. WE C 1997, Nr 340, s. 1.

naturalnego, ochronę zdrowia ludzkiego, racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych, wreszcie promowanie na arenie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie ochrony środowiska.

W treści art. 191 TFUE sformułowano zasadę, że „zanieczyszczający środowisko płaci” (*polluter pays principle*), sformułowaną zresztą jeszcze w latach 70. XX w. na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD). W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wyraźnie przy tym wskazano, że niedopuszczalne jest przenoszenie obowiązków wynikających z zasady „zanieczyszczający płaci” na inne podmioty<sup>4</sup>.

W art. 192 TFUE uregulowano także kwestie finansowania i wykonywania polityki w dziedzinie środowiska przez państwa członkowskie. Art. 193 TFUE stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 192 TFUE, gdyż przyznano w nim państwom członkowskim prawo do utrzymania lub ustanawiania bardziej rygorystycznych środków ochronnych w dziedzinie środowiska niż środki zawierające postanowienia o charakterze harmonizacji minimalnej, przyjęte na podstawie art. 192 TFUE.

Traktaty dotyczą problemu odpadów wprost jedynie w minimalnym stopniu, odnosząc się do dostępu do informacji w zakresie ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatu, odpowiedzialności za szkody, ochrony powietrza, wód, biotechnologii, chemikaliów, hałasu i GMO. W kwestii odpadów polityka Unii Europejskiej ma się opierać na zasadach zapobiegania powstawaniu odpadu, recyklingu oraz odpowiedniego składowania i kontroli.

W literaturze wskazuje się, że w ramach Unii Europejskiej regulacje prawne odnoszące się do tych kwestii przyjmowane były od dawna. M. Nowacki i A. Przyborowska-Klimczak wskazują, że wśród kilkudziesięciu aktów prawa pochodnego należy wyróżnić: regulacje o charakterze ogólnym<sup>5</sup>, regulacje odnoszące się do poszczególnych rodzajów

---

4 M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. nauk. A. Wróbel, t. II, Warszawa 2012, s. 1293–1295.

5 Zaliczają do tej grupy m.in.: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów z późn. zm. (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 114, s. 9), zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 2008, Nr 312, s. 3); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz.Urz. UE L 2000, Nr 332, s. 91, z późn. zm.), zastąpioną przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola – wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 2010, Nr 334, s. 17); dyrektywę z 12

odpadów<sup>6</sup> oraz regulacje dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów<sup>7</sup>. Podział przyjęty przez tych autorów jest w gruncie rzeczy dość sztuczny, gdyż w kilku grupach mogą wystąpić te same unijne akty normatywne. Szczególną uwagę przywiązuje Unia do preparatów chemicznych, w tym gotowych produktów, środków ochrony roślin, środków biobójczych i kosmetyków, a także do wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów.

Już w motywach dyrektywy Rady 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów<sup>8</sup> stwierdzono, że wszelkie różnice między przepisami w sprawie unieszkodliwiania odpadów, zarówno stosowanymi, jak i przygotowywanymi w różnych państwach członkowskich, mogą spowodować nierówne warunki konkurencji, a tym samym bezpośrednio wpłynąć na funkcjonowanie wspólnego rynku. Zauważono, że zasadniczym celem wszystkich przepisów dotyczących unieszkodliwiania odpadów musi być ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami, spowodowanymi przez zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie oraz składowanie odpadów. W treści dyrektywy stwierdzono, że państwa członkowskie mają podejmować odpowiednie środki w celu zapobiegania lub ograniczania produkcji odpadów oraz ich szkodliwości, odzyskiwania odpadów w drodze recyklingu, ponownego wykorzystania, regeneracji lub dowolnego innego procesu w celu uzyskania surowców wtórnych lub wykorzystania odpadów jako źródła energii (art. 3 ust. 2)<sup>9</sup>.

---

grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.Urz. UE L 1991, Nr 377, s. 20, z późn. zm.), zastąpioną wspomnianą już dyrektywą 2008/98/WE.

6 W tej grupie wskazują m.in. dyrektywę Rady z 18 marca 1991 r. w sprawie baterii i akumulatorów, zawierających niektóre substancje niebezpieczne (Dz.Urz. UE L 1991, Nr 78, s. 38, z późn. zm.), zastąpioną przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz uchylającą dyrektywę 91/157/EWG (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 266, s. 1); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. UE L 1994, Nr 365, s. 10, z późn. zm.); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.Urz. UE L 2000, Nr 269, s. 34).

7 Do tej grupy zaliczono m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1013/2006 z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 190, s. 1).

8 Dz.Urz. UE L 1975, Nr 194, s. 39, z późn. zm. W literaturze dyrektywa ta nosi miano „ramowej”.

9 Na tle treści wspomnianego przepisu Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że dyrektywa z 1975 r. wymaga, aby państwa członkowskie informowały Komisję w odpowiednim czasie, to znaczy przed ostatecznym przyjęciem, o projektach przepisów dotyczących ograniczenia stosowania i sprzedaży opakowań

W treści art. 8 dyrektywy z 15 lipca 1975 r. wskazano, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby każdy posiadacz odpadów przekazywał je prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów, odzyskiwał lub unieszkodliwiał na własną rękę zgodnie z przepisami dyrektywy. W załącznikach do dyrektywy wskazano kategorie odpadów, operacje ich unieszkodliwiania oraz odzyskiwania.

Dyrektywa Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów została kilkakrotnie znacząco zmieniona<sup>10</sup>, a jej ujednolicony tekst zawarto w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów<sup>11</sup>. Ustanowiła ona ramy prawne dotyczące postępowania z odpadami we wspólnocie, definiując kluczowe pojęcia, tj. „odpady”, „odzysk” i „unieszkodliwianie”. Ustanowiła też istotne wymogi w zakresie gospodarowania odpadami, a w szczególności obowiązki zakładów lub przedsiębiorstw wykonujących czynności związane z gospodarowaniem odpadami, określiła również główne zasady, tj. obowiązek postępowania z odpadami w sposób niewywierający ujemnego

---

nieulegających biodegradacji. Dotyczy to nie tylko projektów przepisów odnoszących się między innymi do korzystania z produktów, które mogą być źródłem trudności technicznych przy ich unieszkodliwianiu lub mogą generować podwyższone koszty unieszkodliwiania, ale także, na podstawie ust. 1, wszystkich projektowanych przepisów mających na celu wspieranie m.in. zapobiegania, odzysku i przetwarzania odpadów. Ponieważ dyrektywa nie przewiduje żadnego odstępstwa lub ograniczenia odnoszącego się do omawianego obowiązku poinformowania Komisji, obejmuje ona projekty przepisów przygotowane przez wszystkie władze w państwach członkowskich, w tym władze zdecentralizowane, takie jak gminy. Przepis dyrektywy dotyczy jedynie stosunków pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją, i tym samym nie daje jednostkom jakiegokolwiek prawa, na które mogą się one powoływać przed sądami krajowymi w celu uzyskania stwierdzenia nieważności lub zawieszenia przepisów krajowych objętych jej zakresem na tej podstawie, że przepisy te zostały przyjęte bez ich uprzedniego zgłoszenia Komisji. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 lipca 1989 r., 380/87 *Enichem Base i inni v. Comune di Cinisello Balsamo*, LEX nr 129067.

10 Zmiany dyrektywy Rady 75/442/EWG wprowadzane były kolejno przepisami: dyrektywy Rady 91/156/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.Urz. WE 1991 r., L 78, s. 32); dyrektywy Rady 91/692/EWG normalizującej i racjonalizującej sprawozdania w sprawie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska (Dz.Urz. WE 1991 r., L 377, s. 48); decyzją Komisji 96/350/WE dostosowującą załączniki IIA i IIB do dyrektywy 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz.Urz. WE 1996 r., L 135, s. 32); oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1882/2003 dostosowujące do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 TWE (Dz.Urz. WE z 2003 r., L 284, s. 1).

11 Dz.Urz. UE L 2006, Nr 114, s. 9.

oddziaływania na środowisko lub zdrowie ludzkie, zachęcania do stosowania hierarchii postępowania z odpadami, wreszcie wymóg, aby koszty unieszkodliwiania odpadów były ponoszone przez posiadacza odpadów lub przez poprzednich posiadaczy, względnie producentów produktów, z których te odpady powstały.

Dyrektywa 2006/12/WE została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy<sup>12</sup>. Było to związane z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady 1600/2002/WE z 22 lipca 2002 r. ustanawiającą szósty wspólnotowy program działań w zakresie ochrony środowiska<sup>13</sup>, w której wezwano do opracowania lub zmiany prawodawstwa w sprawie odpadów oraz wyjaśnienia różnicy między odpadami i substancjami lub przedmiotami niebędącymi odpadami oraz do opracowania środków dotyczących zapobiegania powstaniu odpadów i gospodarowania nimi. Wydany później komunikat Komisji z dnia 27 maja 2003 r. „w kierunku strategii tematycznej dotyczącej zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu”, zwrócił uwagę na potrzeby oceny istniejących definicji odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz potrzebę utworzenia definicji recyklingu, która byłaby możliwa do powszechnego zastosowania. W efekcie w rezolucji z 20 kwietnia 2004 r. w sprawie wspomnianego komunikatu<sup>14</sup> Parlament Europejski wezwał Komisję do rozszerzenia dyrektywy Rady 96/61/WE z 24 września 1996 r., dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli<sup>15</sup> na cały sektor odpadów.

---

12 Dz.Urz. UE L 2008, Nr 312, s. 3, z późn. zm. Dyrektywa ta miała być wdrożona w państwach członkowskich do grudnia 2010 r. Polska niestety nie dokonała takiego wdrożenia, w związku z tym Komisja po przeprowadzeniu przewidzianej przez prawo europejskie procedury skierowała do Trybunału Sprawiedliwości wnioski o wymierzenie Polsce kary pieniężnej w wysokości 67 tys. euro dziennie, co wpłynęło na przyspieszenie prac nad ustawą, ale i tak następowało to w dwóch etapach, a mianowicie najpierw wprowadzono nowy system postępowania z odpadami komunalnymi, a dopiero później, 14 grudnia 2012 r., uchwalono nową ustawę o odpadach.

13 Dz.Urz. UE L 2002, Nr 242, s. 1.

14 Dz.Urz. UE C 104 E z 30 kwietnia 2004 r., s. 401.

15 Dz.Urz. UE L 1996, Nr 257, s. 26. Dyrektywa ta została zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Ta ostatnia dyrektywa została zastąpiona obowiązującą do chwili obecnej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), (Dz.Urz. UE L 2010, Nr 334, s. 17). Tą ostatnią dyrektywą dokonano zmian w dyrektywie Rady 78/176/EWG z 20 lutego 1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu dwutlenku tytanu (Dz.Urz. UE L 1978, Nr 54, s. 19), dyrektywie

Jakiś czas później, 1 lipca 2004 r., w swoich konkluzjach Rada wezwała Komisję do przedstawienia wniosku dotyczącego zmiany niektórych aspektów wspomnianej wyżej dyrektywy 95/442/EWG, zastąpionej dyrektywą 2006/12/WE w celu wyjaśnienia różnicy między odpadami a substancjami lub przedmiotami niebędącymi odpadami oraz między odzyskiem a unieszkodliwianiem.

W efekcie, w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. stwierdzono, że konieczna okazała się zmiana dyrektywy 2006/12/WE w celu wyjaśnienia kluczowych pojęć takich jak definicje „odpadów”, „odzysku i unieszkodliwiania” po to, aby wzmocnić środki konieczne do przeciwdziałania w powstawaniu odpadów, wprowadzić podejście uwzględniające cały cykl produktów i materiałów, a nie tylko fazę odpadów, oraz skupić się na zmniejszaniu oddziaływania na środowisko, jakie wywiera wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi. Zauważono, że dla zachowania przejrzystości i czytelności należało dyrektywę 2006/12/WE uchylić i zastąpić nową dyrektywą.

Kluczową dla dalszych rozwiązań okazała się wspomniana już decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1600/2002/WE z 22 lipca 2002 r. W jej treści zawarto stwierdzenia dość proste, jasne i wydawałoby się, że społecznie akceptowane. Zauważono, że czyste i zdrowe środowisko naturalne jest istotne dla dobrego samopoczucia i dobrobytu społecznego. Skonstatowano przy tym, że ciągły wzrost na poziomie globalnym prowadzi do nieustannych zagrożeń dla środowiska. Rozsądne wykorzystanie zasobów naturalnych i ochrona światowego ekosystemu jest warunkiem stałego rozwoju społecznego i zwiększania się dobrobytu gospodarczego. Podkreślono, że prawodawstwo pozostaje głównym

---

Rady 82/883/EWG z 3 grudnia 1982 r. w sprawie procedur nadzorowania i monitorowania środowiska naturalnego w odniesieniu do odpadów pochodzących z przemysłu dwutlenku tytanu (Dz.Urz. UE L 1982, Nr 378, s. 1), dyrektywie Rady 92/112/EWG z 15 grudnia 1992 r. w sprawie procedur harmonizacji programów mających na celu ograniczenie i ostateczną eliminację zanieczyszczeń powodowanych przez odpady pochodzące z przemysłu dwutlenku tytanu (Dz.Urz. UE L 1992, Nr 409, s. 11), dyrektywie Rady 1999/13/WE z 11 marca 1999 r. w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urządzeniach (Dz.Urz. UE L 1999, Nr 85, s. 1), dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz.Urz. UE L 2000, Nr 332, s. 91), dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/WE z 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych instalacji spalania (Dz.Urz. UE L 2001, Nr 309, s. 1) oraz dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.Urz. UE L 2008, Nr 24, s. 8). Dla zachowania przejrzystości należy dokonać przekształcenia tych dyrektyw.

narzędziem służącym do sprostania wyzwaniom związanym z ochroną środowiska. Podkreślono, że konieczne jest przeciwdziałanie zagrożeniom powstającym w wyniku zanieczyszczeń, a także wprowadzenia na różne tereny obcych gatunków i genetycznie zmodyfikowanych organizmów. Wyraźnie podkreślono, że ilość odpadów na obszarach Wspólnoty ciągle wzrasta, z czego znaczna część to odpady niebezpieczne, prowadzące do utraty zasobów i zwiększonego ryzyka zanieczyszczenia. Dlatego decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiono program wspólnotowego działania w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Jako jedno z priorytetowych zadań w tym programie wskazano gospodarkę odpadami, przy czym podkreślono, że zarządzanie nimi ma na celu wykorzystywanie odpadów wynikających z tempa wzrostu gospodarczego. Za szczególnie niebezpieczne uznano przy tym odpady kopalniane. Stwierdzono, że celem powinno być osiągnięcie zmniejszenia wielkości wytwarzanych odpadów, zapobieganie ich powstawaniu, zwłaszcza w odniesieniu do odpadów niebezpiecznych. Podkreślono, że należy dążyć do ponownego użycia materiałów będących odpadami, a poziom niebezpieczeństwa, jaki wiąże się z tymi odpadami, winien być sukcesywnie zmniejszany. Konieczne jest w tej sytuacji dokonywanie recyklingu, przy czym odpady przeznaczone do usunięcia powinny być przetwarzane tak blisko miejsca ich wytworzenia, jak tylko to możliwe. Przypomniano, że te zadania trzeba realizować z uwzględnieniem zintegrowanej polityki produktu i strategii wspólnoty dla zarządzania odpadami<sup>16</sup>.

Określając w art. 8 ust. 2 zadania i obszary priorytetowe w zakresie działania w sprawie zrównoważonego wykorzystania i gospodarki zasobami naturalnymi i odpadami, wskazano, że konieczne jest opracowanie strategii obejmującej m.in. ocenę skuteczności środków polityki i wpływu subwencji odnoszących się do zasobów naturalnych i odpadów; opracowanie i wykonanie środków zapobiegania odpadom i gospodarki odpadami poprzez opracowanie kompletu ilościowych i jakościowych celów zmniejszenia wszystkich odpadów; podwyższenie świadomości potencjalnego wkładu społeczeństwa w zmniejszanie ilości odpadów; sformułowanie środków operacyjnych w celu zachęcenia zapobiegania odpadom; pobudzanie do ich ponownego użycia i odzysku, wreszcie opracowanie dalszych wskaźników w dziedzinie gospodarki odpadami. Zauważono, iż konieczne jest opracowanie strategii tematycznej dotyczącej recyklingu odpadów, obejmującej m.in. środki

---

16 Przywołano w związku z tym rezolucję Rady z 24 lutego 1997 r. w sprawie strategii Wspólnoty dla gospodarki odpadami (Dz.Urz. C 1997, Nr 76, s. 1).



mające na celu oddzielenie u źródła, zbieranie i powtórne przetwarzanie priorytetowych strumieni odpadów, rozszerzenie odpowiedzialności producentów odpadów oraz opracowanie strategii dotyczącej właściwych technologii recyklingu i przetwarzania odpadów. W dalszej części skonstatowano, iż konieczne są zmiany prawodawstwa odnoszące się m.in. do: odpadów z budowy i rozbiórki oraz odpadów ściekowych<sup>17</sup>, odpadów niszczących biologicznie i opakowań<sup>18</sup>, odpadów o charakterze baterii<sup>19</sup>, przesyłki odpadów<sup>20</sup>. Za konieczne uznano także wyjaśnienie różnicy między odpadami i „nieodpadami” oraz opracowanie kryteriów do dalszego opracowania załączników do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów<sup>21</sup>. Analizowana decyzja wygasła z końcem 21 lipca 2012 r.

Kwestie te nie wyczerpywały jednak tematyki. W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE zauważono, że rozporządzenie WE nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 2002 r., ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi<sup>22</sup>, przewiduje m.in. stosowne kontrole w zakresie zbierania trans-

---

17 Kwestię tę reguluje obecnie dyrektywa Rady z 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.Urz. UE L 1996, Nr 181, s. 6).

18 Kwestie te reguluje obecnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. UE L 1994, Nr 365, s. 10). O treści tej dyrektywy będzie jeszcze mowa.

19 Dyrektywa Komisji 93/86/EWG z 4 października 1993 r. dostosowująca do postępu technicznego dyrektywę Rady 91/157/EWG w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne (Dz.Urz. UE L 1993, Nr 264, s. 51).

20 W okresie wydawania decyzji obowiązywało w sprawie przesyłki odpadów rozporządzenie Rady EWG nr 259/93 z 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.Urz. UE L 1993, Nr 30, s. 1, z późn. zm.). Obecnie kwestie te reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1013/2006 z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 190, s. 1). Państwa Unii związane są także Konwencją bazylejską o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Dz.Urz. UE L 1993, Nr 39, s. 3).

21 W chwili wydawania decyzji była to dyrektywa z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 1975, Nr 194, s. 39). Dyrektywę tę zastąpiła następnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 114, s. 9, z późn. zm.). Tę ostatnią dyrektywę zastąpiła dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 2008, Nr 312, s. 3, z późn. zm.).

22 Dz.Urz. UE L 2002, Nr 273, s. 1. Rozporządzenie to było 17 razy zmieniane, w końcu zaś uchylone obowiązującym obecnie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z 21 października 2009 r. określającym

portu, przetwarzania, wykorzystywania oraz unieszkodliwiania wszelkich produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w tym odpadów pochodzenia zwierzęcego, zapobiegając tym samym w stwarzaniu przez nie zagrożenia dla zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego. Skonstatowano, że konieczne jest wyjaśnienie związku z tym rozporządzeniem i uniknięcie powielania przepisów poprzez wyłączenie z zakresu dyrektywy 2008/98/WE produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w przypadku gdy mają one być przeznaczone do zastosowań, które nie uznaje się za działanie na odpadach.

W dalszych motywach dyrektywy 2008/98/WE podkreślono także, iż konieczne jest ściśle określenie zakresu prawodawstwa dotyczącego odpadów oraz przepisów dotyczących odpadów niebezpiecznych w odniesieniu do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, uregulowanych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1774/2002 z 3 października 2002 r. Wywiedziono, że klasyfikacja odpadów uznanych za niebezpieczne powinna być dokonywana między innymi na podstawie przepisów wspólnotowych w sprawie chemikaliów, w szczególności dotyczących klasyfikacji preparatów jako niebezpiecznych, wraz ze stosowanymi w tym celu dopuszczalnymi wartościami stężeń. Odpady niebezpieczne powinny podlegać regulacji na podstawie ścisłych specyfikacji, aby zapobiec w jak największym stopniu możliwym negatywnym skutkom dla środowiska i zdrowia ludzkiego spowodowanym niewłaściwym gospodarowaniem nimi lub ograniczyć te skutki. Ponadto, aby ułatwić zharmonizowaną klasyfikację odpadów i zapewnić zharmonizowane określenie typów odpadów niebezpiecznych w obrębie Wspólnoty, konieczne jest utrzymywanie systemu, w którym odpady i odpady niebezpieczne zostały sklasyfikowane zgodnie z wykazem odpadów ustalonym decyzją Komisji 2000/532/WE z 3 maja 2000 r., zastępującą decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a dyrektywy 95/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych<sup>23</sup>.

W motywach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE stwierdzono, że nie można mylić różnych aspektów definicji odpadów i w razie konieczności należy zastosować właściwe

---

przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia dla ludzi i uchylającym rozporządzenie (WE) 1774/2002 (o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego).

<sup>23</sup> Dz.Urz. UE L 2000, Nr 226, s. 3, z późn. zm.

procedury, z jednej strony do produktów ubocznych niebędących odpadami, a z drugiej strony – do odpadów, które przestają być odpadami. Stwierdzono, że dążąc do doprecyzowania definicji odpadów, dyrektywa powinna jednoznacznie wyjaśnić, kiedy substancje lub przedmioty powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego pierwotnym celem nie jest wyprodukowanie tych substancji lub przedmiotów, są produktami ubocznymi, a nie odpadami. Decyzja o tym, że dana substancja nie jest odpadem, może być – jak stwierdzono w dyrektywie – podjęta wyłącznie na podstawie skoordynowanego podejścia, które ma być regularnie aktualizowane, i pod warunkiem, że decyzja ta jest spójna z celami ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. Jeżeli wykorzystywanie produktu ubocznego jest dopuszczalne na mocy pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub ogólnych przepisów dotyczących środowiska, jako kryterium podejmowania decyzji może zostać wykorzystane przez państwa członkowskie to, że nie należy oczekiwać ogólnego niekorzystnego oddziaływania na środowisko lub zdrowie ludzkie; substancja lub przedmiot powinny być uznane za produkt uboczny tylko wtedy, jeżeli spełnione zostały określone warunki.

W związku z tym, że produkty uboczne należą do kategorii produktów, ich eksport powinien podlegać wymogom odpowiednich przepisów wspólnotowych. Zadeklarowano także konieczność ustalenia, kiedy niektóre kategorie odpadów przestają być odpadami.

W dalszej części dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE stwierdzono, że powinna ona pomóc Unii Europejskiej zbliżyć się do „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. Podkreślono, że w szczególności szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska wymaga stosowania środków, których celem jest zapewnienie segregacji u źródła, zbieranie oraz recykling priorytetowych strumieni odpadów. Zgodnie z tym celem, a jednocześnie jako środek ułatwiający lub usprawniający potencjał odzysku, odpady powinny być zbierane selektywnie, jeżeli jest to wykonalne technicznie, ekonomicznie i z punktu widzenia środowiska, zanim zostaną poddane czynnościom odzysku prowadzącym do najlepszego dla środowiska wyniku całkowitego. Państwa członkowskie powinny zachęcać do oddzielania związków niebezpiecznych od strumieni odpadów, jeżeli jest to konieczne do stworzenia racjonalnej ekologicznie gospodarki odpadami.

Dostrzeżono w końcu problemy związane ze stosowaniem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1013/2006 z 14 czerwca

2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów<sup>24</sup>. Rozporządzenie to ma bardzo istotne znaczenie dla Polski, a dotyczy przemieszczania odpadów pomiędzy państwami członkowskimi na terytorium Unii lub tranzytem przez państwa trzecie przywożonych do Unii z państw trzecich oraz wywożonych tamże z Unii, wreszcie do przywożonych w ramach tranzytu. Oczywiście działania te muszą być zgodne z Konwencją bazylejską o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych<sup>25</sup>.

Przemieszczanie się odpadów było jednym z ważniejszych problemów rozwiązywanych przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE. W jego motywach odwołano się do wspomnianego już rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów, wskazując, że państwa członkowskie mogą zastosować środki niezbędne w celu zapobiegania przemieszczaniu odpadów, które nie jest zgodne z ich planami gospodarki odpadami. W drodze odstępstwa od tego rozporządzenia – jak wskazano – państwa członkowskie powinny być uprawnione do ograniczenia wchodzących dostaw, przeznaczonych do spalarni, zaklasyfikowanych jako instalacje do odzysku, jeżeli ustalono, że odpady krajowe musiałyby być unieszkodliwione lub musiałyby być przetwarzane w sposób niezgodny z planami gospodarki odpadami tych państw. Przyznano, że

---

24 Dz.Urz. UE L 2006, Nr 190, poz. 1.

25 Dz.U. 1995, Nr 19, poz. 88. Konwencja bazylejska definiuje odpady jako substancje lub przedmioty usuwalne, które zamierza się usunąć lub też ich usunięcie jest wymagane przez przepisy prawa krajowego. Transgraniczne przemieszczanie odpadów oznacza przemieszczanie ich z obszarów znajdujących się pod jurysdykcją jednego państwa do obszarów lub przez obszary znajdujące się pod jurysdykcją innego państwa, albo do obszarów lub przez obszary nieznajdujące się pod żadną krajową jurysdykcją jakiegokolwiek państwa, pod warunkiem że w takie przemieszczanie zaangażowane są co najmniej dwa państwa (art. 2 ust. 3). W Konwencji zdefiniowano również pojęcie państwa importującego, eksportującego i tranzytowego. Państwem eksportującym jest państwo, od którego planuje się zapoczątkowanie lub zapoczątkowuje się transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów. Państwo importujące to państwo, do którego planuje się lub do którego odbywa się transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów w celu usunięcia ich tamże, lub w celu załadowania uprzednio przed ich usunięciem na obszar nieznajdujący się pod jurysdykcją krajową jakiegokolwiek państwa. Państwo tranzytowe oznacza każde państwo, inne niż państwa eksportujące lub importujące, przez które planowany jest lub odbywa się przewóz odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów. Państwo zainteresowane oznacza państwo eksportujące albo importujące, lub państwa tranzytowe, bez względu na to, czy są czy też nie są stronami Konwencji bazylejskiej. Zob. w tym przedmiocie M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 18–26 oraz 247–262.

niektóre państwa członkowskie mogą nie być w stanie zorganizować na swoim terytorium sieci obejmującej pełen zakres obiektów do ostatecznego odzysku. Zwrócono uwagę na możliwość różnych podejść do zbiórki odpadów z gospodarstw domowych oraz konieczność opracowania nowych przepisów dotyczących unieszkodliwiania olejów odpadowych. Zauważono wreszcie, że państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje, które w przypadku naruszenia przepisów niniejszej dyrektywy należy nakładać na osoby fizyczne i prawne odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami, takie jak wytwórcy odpadów, ich posiadacze, brokerzy, dealerzy, podmioty zajmujące się transportem i podmioty zajmujące się zbieraniem, zakłady lub przedsiębiorstwa wykonujące czynności przetwarzania odpadów i realizujące plany gospodarowania odpadami. Państwa członkowskie mogą również podjąć działania zmierzające do wyegzekwowania zwrotu kosztów nieprzestrzegania przepisów i zastosowania środków naprawczych, bez uszczerbku dla dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>26</sup>.

Spod zakresu przedmiotowego dyrektywy wyłączono wyziewy gazowe, grunt w miejscach, w których niewydobyta zanieczyszczona gleba i budynki są trwale związane z gruntem, niezanieczyszczoną glebę i inny materiał występujący w stanie naturalnym, wydobyty w trakcie prac budowlanych, jeżeli jest pewne, że zostanie on wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym w miejscu, w którym został wydobyty; odpady promieniotwórcze; wycofane z użytku materiały wybuchowe; odchody; słomę i inne naturalne niebędące niebezpiecznymi substancje pochodzące z produkcji rolniczej lub leśnej, które nie są szkodliwe dla środowiska ani nie stanowią zagrożenia dla zdrowia ludzkiego. Wyłączono także spod zakresu dyrektywy – w zakresie, w jakim zostały objęte innymi przepisami wspólnotowymi – ścieki; produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, w tym także produkty przetworzone; zwłoki zwierząt, które poniosły śmierć w inny sposób niż przez ubój, w tym także zwierząt uśmierconych w celu wyeliminowania chorób epizootycznych i tych, które są unieszkodliwione zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1774/2002 ustanawiającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia

---

26 Dz.Urz. UE L 2004, Nr 143, s. 56, z późn. zm.

przez ludzi<sup>27</sup>. Ponadto wyłączono spod stosowania dyrektywy odpady powstałe w wyniku poszukiwania, wydobywania, przetwarzania i składowania zasobów mineralnych oraz z działalności odkrywkowej, objęte dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/21/WE z 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającą dyrektywę 2004/35/WE<sup>28</sup>. Problem wyłączeń przedmiotowych stał się wielokrotnie obiektem rozważań Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>29</sup>.

W treści dyrektywy 2008/98/WE zdefiniowano na jej użytek szereg terminów. Nie sposób ich wszystkich w tym miejscu analizować ani nawet przytaczać.

Należy jednak zauważyć, że w myśl art. 3 pkt 1 dyrektywy odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany. Odpady niebezpieczne to odpady wykazujące jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 3, a więc wybuchowe, utleniające, łatwopalne, drażniące skórę i powodujące uszkodzenie oczu, o ostrej toksyczności, rakotwórcze, żrące, zakaźne, działające szkodliwie na rozrodczość, mutagenne, uwalniające gazy o ostrej toksyczności, uczulające, ekotoksyczne oraz mogące wykazywać niebezpieczne właściwości, które nie były bezpośrednio widoczne w odpadach pierwotnych (art. 3 pkt 2). Jako bioodpady zdefiniowano wszystkie ulegające biodegradacji odpady ogrodowe i parkowe, spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, restauracji, placówek zbiorowego żywienia i handlu detalicznego oraz porównywalne odpady z zakładów przetwórstwa spożywczego (art. 3 pkt 4). Wytwórca odpadów w świetle dyrektywy to dowolny podmiot, którego działalność prowadzi do powstawania odpadów (pierwotny wytwórca odpadów) lub dowolny podmiot, zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem lub innymi procesami prowadzącymi do zmiany charakteru lub składu tych odpadów (art. 3 pkt 5). Posiadacz odpadów zdefiniowany został jako wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, lub prawna, będąca w posiadaniu tych odpadów. Pod pojęciem recyklingu

---

27 Dz.Urz. UE L 2002, Nr 273, s. 1, z późn. zm. Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 4 marca 2011 r. przez obowiązujące obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z 21 października 2009 r., określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) 1774/2002 (o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz.Urz. UE L 2009, Nr 300, s. 1).

28 Dz.Urz. UE L 2006, Nr 102, poz. 15.

29 Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości: C-113/12; C-263/05; C-195/05; C-194/05; C-252/05; C-121/03; C416/02; C-114/01.

dyrektywa chce rozumieć jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkcji, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub w innych celach. Terminem tym objęto ponowne przetwarzanie materiału organicznego, jednak z wyłączeniem odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mogą być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 pkt 17)<sup>30</sup>.

Istotną sprawą jest to, że w dyrektywie 2008/98/WE ustanowiono hierarchię postępowania z odpadami, wskazując na pierwszym miejscu zapobieganie, a potem kolejno przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku, wreszcie unieszkodliwianie. Zobowiązano przy tym państwa członkowskie, aby podejmowały środki sprzyjające rozwiązaniom, które dają najlepszy dla środowiska wynik. Zawarowano, że może to oznaczać odstąpienie od tej hierarchii, jeżeli jest to uzasadnione z zastosowaniem metodologii, obejmującej całościowe spojrzenie na wytwarzanie i gospodarowanie odpadami. Nałożono także na nich obowiązek tworzenia polityki i przepisów prawa dotyczących odpadów, w sposób przejrzysty i zgodny z obowiązującymi krajowymi przepisami (art. 4 ust. 1 i 2). Zwrócono uwagę na konieczność uwzględniania zasad ochrony środowiska, w zakresie ostrożności zrównoważonego podejścia wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej, a także ochrony zasobów, oddziaływania na środowisko, zdrowie ludzkie, gospodarkę i aspekty społeczne<sup>31</sup>.

---

30 Mimo pozornej jasności terminów użytych w dyrektywie w praktyce okazuje się, że budzą one wątpliwości. Zob. B. Draniewicz, *Pojęcie „odpadów” w prawie europejskim i w prawie polskim – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2006, nr 3, s. 2; A. Gubrynowicz, *Pojęcia terminologiczne ustawy o odpadach w świetle norm Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 1999, nr 3, s. 66–72; J. Karniol, *Manipulacja prawem europejskim – sprzeczny z prawem UE monopol spalarni odpadów niebezpiecznych*, „Palestra” 2016, nr 5, s. 63–68; M. Łazor, *Konflikt celów i metod osiągnięcia poziomów, odzysku i recyklingu na poziomie europejskim w dyrektywie 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 9, s. 25–45; M. Rudnicki, K. Sobieraj, *Skuteczność prawa administracyjnego na przykładzie regulacji z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2, s. 15–28; A. Wasilewski, *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 8, s. 4–13, tamże omówienie orzeczeń TSUE.

31 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 18 grudnia 2014 r. C-551/13 w sprawie *Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA v. Comune di Quartu S. Elena* – orzeczenie wstępne ZOTSiS 2014/12-/I, dokonując wykładni treści art. 4 dyrektywy stwierdził, że prawo Unii i dyrektywę 2008/98 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które transponuje przepis tej dyrektywy (sic!), ale wejście

W treści dyrektywy 2008/98/WE zajęto się problemem utraty statusu odpadów, wskazując przy okazji, że w przypadkach, gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym, państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa. Mają jednak one obowiązek zawiadamiać o tym Komisję, zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 98/34/WE z 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, oczywiście w przypadkach, gdy ta dyrektywa tego wymaga<sup>32</sup>.

Wskazano także na konieczność aktualizowania wykazu odpadów, ustanowionego decyzją Komisji 2000/532/WE z 3 maja 2000 r.

---

w życie tych uregulowań jest uzależnione od przyjęcia późniejszego aktu krajowego, jeżeli to wejście w życie nastąpi po upływie terminu transpozycji ustalonego w tej dyrektywie. W istocie więc zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia wszelkich działań niezbędnych do osiągnięcia rezultatu wyznaczonego w dyrektywie jest wiążącym zobowiązaniem wynikającym z art. 288 akapit trzeci TFUE oraz z samej dyrektywy. W tym względzie – jak wskazał Trybunał – chociaż państwa członkowskie dysponują w ramach transpozycji dyrektywy szerokim zakresem uznania przy wyborze środków, to są jednak zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tej dyrektywy i przestrzegać ustalonych w niej terminów, tak aby jej wykonanie było jednolite w całej Unii. W dalszej części uzasadnienia orzeczenia podkreślono, że dyrektywa 2008/98 nie przewiduje derogacji pozwalającej państwom członkowskim na ważne przeniesienie na dzień późniejszy niż ustalony w jej art. 40 ust. 1 wejścia w życie środków transpozycji. Zauważono wreszcie, że art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy, w związku z jej art. 4 i 13 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które nie przewiduje, by wytwórca odpadów lub ich posiadacz miał możliwość samodzielnego ich unieszkodliwiania, tak by był zwolniony z podatku komunalnego na unieszkodliwianie odpadów, o ile ustawodawstwo to odpowiada wymogom zasady proporcjonalności. W istocie obowiązek przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie, dzięki treści art. 15 ust. 1 dyrektywy pozwala państwom członkowskim na wybór między różnymi opcjami. Jednak przepisów art. 4 i 13 dyrektywy 2008/98 nie można interpretować w ten sposób, iż ograniczają zakres uznania przyznany w ten sposób państwom członkowskim, także zobowiązane by były one przyznać pierwotnemu wytwórcy odpadów lub posiadaczowi odpadów możliwość samodzielnego przetwarzania tych odpadów i umożliwić zwolnienie go w ten sposób z obowiązku udziału w finansowaniu systemu gospodarowania odpadami wprowadzonego przez służby publiczne.

32 Dz.Urz. UE L 1998, Nr 204, s. 37, z późn. zm. Dyrektywa ta została uchylona przez art. 10 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535 z 9 września 2015 r., ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie), (Dz.Urz. UE L 2015, Nr 241, s. 1).



zastępującą decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a dyrektywy 95/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych<sup>33</sup>.

W dyrektywie 2008/98/WE wskazano, że państwa członkowskie mogą podejmować środki prawodawcze lub inne w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty, ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta. Środki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania. Mogą one obejmować także obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt. Zawarowano, że przy stosowaniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, państwa członkowskie biorą pod uwagę wykonalność techniczną i opłacalność ekonomiczną, a także ogólne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzkie oraz aspekty społeczne z poszanowaniem potrzeby zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Nałożono także na Komisję obowiązek przedkładania Parlamentowi Europejskiemu sprawozdań w sprawie cykli wytwarzania odpadów oraz zakresu zapobiegania ich powstawaniu, w tym dotyczących opracowania polityki odnoszącej się zarówno do wytwarzania odpadów, jak i obecności substancji niebezpiecznych w odpadach, a także planu działań na rzecz środków mających na celu zmianę obecnego stylu konsumpcji. Do końca 2014 r. Komisja winna była określić obowiązujące do 2020 r. cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i segregowania ich według najlepszych dostępnych wzorców.

W tekście dyrektywy uregulowano kwestie odzysku ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów. Podkreślono, że do 2015 r. selektywna zbiórka odpadów miała obowiązywać w odniesieniu do papieru, metalu, plastiku i szkła. Do 2020 r. te odpady winny być przygotowane do ponownego wykorzystania i recyklingu (art. 11 ust. 2)<sup>34</sup>. Co trzy lata

---

33 Dz.Urz. UE L 2000, Nr 226, s. 3, z późn. zm.

34 Szczegółowe kwestie zostały objęte decyzją Komisji z 18 listopada 2011 r. ustanawiającą zasady i metody obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz.Urz. UE L 2011, Nr 310, s. 11). Należy pamiętać, że w art. 1 z tej decyzji zdefiniowano pojęcia: „odpady pochodzące z gospodarstw domowych”,

państwa członkowskie winny przekazywać Komisji informacje na temat wdrażania dyrektywy w postaci sprawozdania sektorowego w formie elektronicznej, w szczególności w zakresie osiągnięcia zakreślonych celów, a w razie ich nieosiągnięcia ze wskazaniem przyczyn niepowodzeń oraz działań, które państwo członkowskie zamierza podjąć w celu osiągnięcia tych celów. Wyraźnie stwierdzono, że państwa członkowskie powinny zapewnić bezpieczne procesy unieszkodliwiania odpowiadające standardom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego (art. 12 i 13 dyrektywy 2008/98/WE)<sup>35</sup>.

W omawianej dyrektywie po raz kolejny stwierdzono, że koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego, lub poprzednich posiadaczy odpadów. Państwa członkowskie mogą postanowić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną, oraz że dystrybutorzy tych produktów mogą częściowo ponosić koszty (art. 14 dyrektywy 2009/98/WE)<sup>36</sup>.

---

„podobne odpady”, „odpady komunalne”, „odpady z budowy i rozbiórki”, „odzysk materiałowy”, „wypełnianie wyrobisk”.

35 Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 4 marca 2010 r. C-297/08 Komisja Europejska v. Republika Włoska (ZOTSiS 2010/3A-/I-1749-1792) stwierdził m.in., że zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów państwa członkowskie winny podejmować właściwe środki w celu stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, która ma po pierwsze umożliwiać Wspólnocie jako całości samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a po drugie, umożliwiać państwom członkowskim stopniowe osiągnięcie tego celu indywidualnie. Państwa członkowskie powinny w tym względzie brać pod uwagę warunki geograficzne lub potrzebę specjalistycznych urządzeń dla niektórych rodzajów odpadów. W celu stworzenia takiej zintegrowanej sieci państwa członkowskie dysponują zakresem uznania co do wyboru podstawy terytorialnej, jaką uważają za właściwą do osiągnięcia samowystarczalności w zakresie zdolności do unieszkodliwiania odpadów na poziomie kraju, a także do umożliwienia Wspólnocie unieszkodliwiania jej odpadów we własnym zakresie. Niektóre rodzaje odpadów mogą być na tyle specyficzne – na przykład odpady niebezpieczne – że celowe może być dokonanie reorganizacji gospodarki nimi, tak aby ich unieszkodliwianie odbywało się w ramach jednej lub kilku struktur na poziomie krajowym, a nawet w ramach współpracy z innymi państwami członkowskimi. Jednymi z najistotniejszych działań, jakie państwa członkowskie winny podejmować w ramach ciążącego na nich zobowiązania do przygotowania planów gospodarki odpadami, są działania w zakresie dążenia do przetwarzania odpadów w jednym z najbliższych urządzeń.

36 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 30 marca 2017 r. C-335/16 VG Čistoća d.o.o. v. Đuro Vladika i Ljubica Vladika (orzeczenie wstępne) (ZOTSiS 2017/3-/I), dokonując wykładni art. 14 dyrektywy 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. stwierdził, że przepis ten w powiązaniu z art. 15 dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że na obecnym etapie rozwoju prawa

W dalszej części dyrektywy podkreślono, że państwa członkowskie mają stosować niezbędne środki, aby każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz samodzielnie przetwarzał odpady lub zlecał to zakładowi bądź przedsiębiorstwu prywatnemu lub publicznemu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów. Nałożono przy tym na państwa członkowskie obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby na ich terytorium zakłady i przedsiębiorstwa, zajmujące się zawodowo zbieraniem lub transportem odpadów, dostarczały zebrane i transportowane przez siebie odpady do odpowiednich instancji przetwarzania odpadów<sup>37</sup>. Wyraźnie zaznaczono, że państwa członkowskie mają w zakresie gospodarki odpadami stosować właściwe środki we współpracy z innymi państwami członkowskimi – po to, aby ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do unieszkodliwienia odpadów i instalacji do odzysku, zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniając przypadki, w których zbieranie obejmuje również odpady od innych wytwórców z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik. Wspomniana sieć powinna być zaprojektowana w taki sposób, aby umożliwić Unii jako całości uzyskanie samowystarczalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów<sup>38</sup>.

---

Unii przepisy te nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak uregulowanie będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, które w celu finansowania usługi gospodarowania odpadami miejskimi i ich unieszkodliwiania przewiduje cenę obliczaną na podstawie szacunkowej objętości odpadów wygenerowanej przez użytkowników tej usługi, a nie na podstawie ilości odpadów rzeczywiście wytworzonych i przekazanych przez nich do punktu zbioru, jak również uiszczenie przez użytkowników, występujących jako posiadacze odpadów, opłaty dodatkowej, z której przychód jest przeznaczony na finansowanie inwestycji kapitałowych niezbędnych do przetwarzania odpadów, w tym ich recyklingu. Do sądu należy jednak sprawdzenie, na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych, które zostały mu przedstawione, czy nie prowadzi to do obciążenia niektórych „posiadaczy” kosztami ewidentnie nieproporcjonalnymi do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą oni wytworzyć. W tym celu sąd krajowy będzie mógł – jak stwierdził Trybunał – w szczególności uwzględnić kryteria związane z rodzajem nieruchomości zajmowanych przez użytkowników, z powierzchnią tych nieruchomości oraz ich przeznaczeniem, ze zdolnością „posiadaczy” do wytwarzania odpadów, z objętością pojemników udostępnionych użytkownikom, jak również z częstotliwością zbiórki w zakresie, w jakim parametry te mogą wpływać bezpośrednio na kwotę kosztów gospodarowania odpadami.

37 Proces ten powinien następować zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1013/2006 z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 190, s. 1).

38 K. Samplawski, *Konkurencja w sektorze odpadowym w świetle praktyki decyzyjnej organu antymonopolowego a wymogi prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4, s. 36–58. W judykaturze stwierdzono, że przepisy

W dyrektywie 2008/98/WE szczegółowo uregulowano także problem postępowania z odpadami niebezpiecznymi, stanowiąc o kontroli tych odpadów, zakazie mieszania, oznakowaniu o odpadach niebezpiecznych w gospodarstwach domowych (art. 17–19). Podjęto także problem postępowania z olejami odpadowymi i bioodpadami (art. 21–22). Na państwa członkowskie dyrektywa nałożyła obowiązek, aby wszystkie zakłady lub przedsiębiorstwa mające wykonywać przetwarzania odpadów uzyskały zezwolenia od właściwego organu. Właściwe organy winny prowadzić rejestr zakładów lub przedsiębiorstw zajmujących się zawodowo zbieraniem lub transportem odpadów, a także dealerów, czyli podmiotów występujących w roli zleceniodawcy w transakcji zakupu, a następnie w sprzedaży odpadów, oraz brokerów, czyli podmiotów organizujących odzysk lub unieszkodliwianie odpadów w imieniu innych podmiotów. W rejestrze tym winny być także odnotowane zakłady lub przedsiębiorstwa zwolnione od wymogu posiadania zezwoleń na unieszkodliwianie lub odzysk odpadów. Określono w dyrektywie także minimalne standardy techniczne przetwarzania odpadów.

Na państwa członkowskie nałożono obowiązek sporządzenia planów gospodarki odpadami, programów zapobiegania powstaniu odpadów, zwracając jednocześnie uwagę na konieczność udziału społeczeństwa w tych planach i programach oraz współpracę między państwami

---

rozporządzenia 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów w związku z art. 16 dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one jednostce samorządu lokalnego na nałożenie na przedsiębiorstwo prowadzące zbiórkę odpadów na jej terenie obowiązku transportowania zmieszanych odpadów komunalnych zebranych od gospodarstw domowych, a w stosownym wypadku także od innych wytwórców, do odpowiedniej i najbliższej instalacji przetwarzania, która zlokalizowana jest w tym samym państwie członkowskim, co wskazana jednostka samorządu lokalnego. Z przepisów tych wynika, że państwa członkowskie mogą stosować środki o zasięgu ogólnym, ograniczające przemieszczanie tych odpadów między państwami członkowskimi, w formie ogólnych lub częściowych zakazów przemieszczania, w celu wdrożenia zasady bliskości, priorytetu dla odzysku i samowystarczalności, zgodnie z dyrektywą 2008/98. Nałożony przez jednostkę samorządu lokalnego na przedsiębiorstwo prowadzące zbiórkę odpadów na jej terenie obowiązek przekazywania określonych rodzajów odpadów do instalacji przetwarzania usytuowanej w tym samym państwie członkowskim jest równoważny ze środkiem o zasięgu ogólnym, ustanawiającym zakaz przemieszczania danych odpadów do innych instalacji, o którym mowa w art. 11 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1013/2006, jeżeli sami wytwórcy tych odpadów są zobowiązani do przekazania ich albo rzeczoznemu przedsiębiorstwu, albo do wspomnianej instalacji. Zob. *Ragn-Sells AS v. Sillamäe Linnavalitsus* (orzeczenie wstępne), C-292/12 (ZOTSiS 2013/12-/I). Por. M. Sieradzka, *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 13 grudnia 2013 r.*, LEX/el 2014.

członkowskimi<sup>39</sup>. O planach i programach państwa członkowskie mają obowiązek informować Komisję<sup>40</sup>. Przewidziano także zasady prowadzenia inspekcji, nakazano prowadzenie ewidencji i określono sankcje stosowane w razie naruszeń dyrektywy<sup>41</sup>.

---

39 W tym zakresie odwołano się do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z 26 maja 2003 r., przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 2003, Nr 156, s. 17, z późn. zm.) oraz do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. UE L 2001, Nr 197, s. 30).

40 Zob. decyzję wykonawczą Komisji z 6 grudnia 2013 r. ustanawiającą format zawiadomienia o przyjęciu i istotnych zmianach planów gospodarki odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 329, s. 44).

41 W tym zakresie wypada zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 grudnia 2014 r. C-378/13 Komisja Europejska v. Republika Grecka, w którym stwierdzono, że w odniesieniu do kwot i form okresowej kary pieniężnej nakładanej na państwo członkowskie, Trybunał powinien w ramach przysługującej mu swobodnej oceny wyznaczyć wysokość okresowej kary pieniężnej, tak by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego naruszenia oraz do możliwości finansowych danego państwa członkowskiego. Propozycje Komisji dotyczące okresowej kary pieniężnej nie mogą wiązać Trybunału i stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia. Podobnie wytyczne zawarte w komunikatach Komisji nie wiążą Trybunału, lecz przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez samą Komisję, kiedy instytucja ta przedkłada propozycje Trybunałowi. Dodano w uzasadnieniu wyroku, że w ramach postępowania opartego na art. 260 ust. 2 TFUE dotyczącego trwającego uchybienia po stronie państwa członkowskiego, bez względu na to, że takie samo uchybienie zostało już stwierdzone w pierwszym wyroku wydanym na podstawie art. 226 WE lub art. 258 TFUE, Trybunał powinien mieć swobodę ustalenia kwoty nałożonej okresowej kary pieniężnej w wysokości i w formie, jakie uzna za właściwe, aby nakłonić dane państwo członkowskie do położenia kresu niewykonaniu obowiązków wynikających z pierwszego wyroku Trybunału. Zatem kryteria, które w ramach oceny Trybunału należy uwzględnić, by zapewnić, że okresowa kara pieniężna wywrze odpowiedni nacisk w celu zapewnienia jednolitego i skutecznego stosowania prawa Unii, są co do zasady: czas trwania naruszenia ocenianego według stanu na okres dokonywania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych, a nie według stanu na dzień wniesienia skargi przez Komisję, jego waga oraz możliwości finansowe danego państwa członkowskiego z uwzględnieniem ewolucji produktu krajowego brutto danego państwa członkowskiego w ostatnim czasie według stanu na chwilę przeprowadzania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych. Stosując te kryteria, Trybunał powinien wziąć pod uwagę w szczególności skutki niewykonania wyroku dla interesów publicznych i prywatnych oraz stopień pilności sklonienia danego państwa członkowskiego do zastosowania się do jego zobowiązań.

Rozwiązania zawarte w omawianej dyrektywie 2008/98/WE zostały wdrożone do ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>42</sup>, podobnie zresztą jak wcześniejsze dyrektywy dotyczące ochrony środowiska, a sama ustawa została notyfikowana Komisji Europejskiej. Dokonując jednakże nowelizacji tej ustawy ustawą z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw<sup>43</sup>, jedynie w art. 1 pkt. 3 lit. f odwołano się wprost do wspomnianej dyrektywy; odnosi się to do dodania w art. 35 ust. 8 i 9, w których stwierdzono, że organy administracji publicznej opracowują plany gospodarki odpadami, wspierające działania zmierzające do osiągnięcia celów i spełnienia wymagań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej, w tym m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE. W literaturze wskazano przy tym, że nie do końca może przekonywać powierzenie przygotowania planu gospodarki odpadami komunalnymi samorządowi województwa, zamiast gminie<sup>44</sup>.

Gospodarowanie odpadami to bardzo ważny i jednocześnie czuły element prawa dotyczącego ochrony środowiska. Współczesne społeczeństwo, zwłaszcza w państwach uprzemysłowionych, do których zalicza się także Rzeczpospolita, produkuje znaczące ilości odpadów, z których część jest niebezpieczna dla zdrowia, a nawet życia ludzi, zwierząt i prowadzi do degradacji środowiska.

Normy unijne niejako wymuszają na polskim ustawodawcy potrzebę ich transpozycji do krajowego systemu. Powoduje to rozbudowanie zadań, które spoczywają na jednostkach samorządu terytorialnego. Realizacja tych zadań wymaga jednak przyznania tym jednostkom odpowiednich środków finansowych, pozwalających na ich realizację.

---

42 Dz.U. z 2018 r., poz. 21.

43 Dz.U. z 2015 r., poz. 122.

44 K. Właźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 180–195.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701, z późn. zm.).
- Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz.U. 1995 r. Nr 19, poz. 88).
- Rozporządzenie Rady EWG nr 259/93 z 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.Urz. UE L 1993, Nr 30, s. 1, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1774/2002 z 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. UE L 2002, Nr 273, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1882/2003 z 29 września 2003 r. dostosowujące do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 Traktatu WE (Dz.Urz. WE z 2003 r., L 284, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1013/2006 z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 190, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 1–33).
- Dyrektywa Rady 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 1975, Nr 194, s. 39, z późn. zm.).
- Dyrektywa Rady z 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.Urz. UE L 1996, Nr 181, s. 6).
- Dyrektywa Rady 91/157/EWG z 18 marca 1991 r. w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne (Dz.Urz. UE L 1991, Nr 78, s. 38, z późn. zm.).
- Dyrektywa Rady z 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.Urz. UE L 1991, Nr 377, s. 20, z późn. zm.), zastąpiona dyrektywą 2008/98/WE.
- Dyrektywa Komisji 93/86/EWG z 4 października 1993 r. dostosowująca do postępu technicznego dyrektywę Rady 91/157/EWG w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne (Dz.Urz. UE L 1993, Nr 264, s. 51).

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. UE L 1994, Nr 365, s. 10).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.Urz. UE L 2000, Nr 269, s. 34).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz.Urz. UE L 2000, Nr 332, s. 91, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. UE L 2001, Nr 197, s. 30).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 2003, Nr 156, s. 17, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów, z późn. zm. (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 114, s. 9).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 266, s. 1).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. U. L 24 z 29.1.2008).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 2008, Nr 312, s. 3).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola – wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 2010, Nr 334, s. 17).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535 z 9 września 2015 r., ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) (Dz.Urz. UE L 2015, nr 241, s. 1).

## Orzecznictwo

- Wyrok TSUE z 13 lipca 1989 r. w sprawie Enichem Base i inni v. Comune di Cinisello Balsamo – 380/87, LEX nr 129067.
- Wyrok TSUE z 11 września 2003 r. postępowanie przeciwko AvestaPolarit Chrome Oy, dawniej Outokumpu Chrome Oy – C-114/01, ECR 2003, nr 8–9A, s. I-08725.
- Wyrok TSUE z 8 września 2005 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii – C-416/02, ZOTSiS 2005/8-9A/I-7487.
- Wyrok TSUE z 8 września 2005 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii – C-121/03, ZOTSiS 2005/8-9A/I-7569.
- Wyrok TSUE z 10 maja 2007 r. w sprawie Regina, na wniosek Thames Water Utilities Ltd v. South East London Division, Bromley Magistrates’ Court (District Judge Carr) – C-252/05, ZOTSiS 2007/5/I-3883.
- Wyrok TSUE z 18 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska – C-194/05, ZOTSiS 2007/12B/I-11661.



- Wyrok TSUE z 18 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska – C-195/05, ZOTSiS 2007/12B/I-11699.
- Wyrok TSUE z 18 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska – C-263/05, ZOTSiS 2007/12B/I-11745.
- Wyrok TSUE z 4 marca 2010 r. w sprawie Komisja Europejska v. Republika Włoska – C-297/08, ZOTSiS 2010/3A-/I-1749-1792.
- Wyrok TSUE z 3 października 2013 r. w sprawie Donal Brady v. Environmental Protection Agency – C-113/12, ZOTSiS 2013/10/I-627.
- Wyrok TSUE z 2 grudnia 2014 r. Komisja Europejska v. Republika Grecka – C-378/13, ZOTSiS 2014/12/I-2405.
- Wyrok TSUE z 18 grudnia 2014 r. w sprawie Societ  Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA v. Comune di Quartu S. Elena – orzeczenie wstępane – C-551/13, ZOTSiS 2014/12-/I-2467.
- Wyrok TSUE z 30 marca 2017 r. w sprawie VG  isto a d.o.o. v.  uro Vladika i Ljubica Vladika (orzeczenie wstępane) – C-335/16, ZOTSiS 2017/3-/I-242.

## Literatura

- Draniewicz B., *Pojęcie odpadów w prawie europejskim i w prawie polskim – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2006, nr 3.
- Gubrynowicz A., *Pojęcia terminologiczne ustawy o odpadach w świetle norm Unii Europejskiej*, „Prawo i środowisko” 1999, nr 3.
- Karniol J., *Manipulacja prawem europejskim – sprzeczny z prawem UE monopol spalarni odpadów niebezpiecznych*, „Palestra” 2016, nr 5.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo  rodowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Łazor M., *Konflikt celów i metod osiagania poziomów, odzysku i recyklingu na poziomie europejskim w dyrektywie 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 9.
- Nowacki M., Przyborowska-Klimczak A., [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. nauk. A. Wróbel, t. II, Warszawa 2012.
- Rudnicki M., Sobieraj K., *Skuteczno c prawa administracyjnego na przykładzie regulacji z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2.
- Samplawski K., *Konkurencja w sektorze odpadowym w świetle praktyki decyzyjnej organu antymonopolowego a wymogi prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4.
- Wasilewski A., *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 8.
- Wl zlak K., *Racjonalno c planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

# Streszczenie

## Standardy unijne gospodarki odpadami

Polityka Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami wpisuje się w treść przepisów odnoszących się do środowiska naturalnego, które znalazły się w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą – tu w przepisach dotyczących harmonizacji, a następnie w jednolitym akcie europejskim w Traktacie z Maastricht, w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie z Amsterdamu, Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W kwestii odpadów polityka Unii Europejskiej ma się opierać na zasadach zapobiegania powstawaniu odpadów, recyklingu oraz odpowiedniego składowania i kontroli. Sprawy odpadów dotyczy dyrektywa 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r. Dyrektywa ta była kilkakrotnie znacząco zmieniana, wreszcie ujednolicono w dyrektywie 2006/12/WE. W końcu problem ten został kompleksowo ujęty w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. Ten ostatni akt normatywny powiązany jest z szeregiem rozmaitych dyrektyw i rozporządzeń, tworząc wraz z nimi stosunkowo spójny system regulacji dotyczącej gospodarki odpadami, mieszczący się w szeroko pojętym unijnym prawie ochrony środowiska. Regulacje unijne w tym zakresie są niezwykle kazuistyczne, określają w szczególności kwestie sposobu postępowania z odpadami, w tym zwłaszcza recyklingu, kosztów z tym związanych, problem postępowania z odpadami niebezpiecznymi. Istotną częścią dyrektywy jest nałożony na państwa członkowskie obowiązek sporządzania planów gospodarki odpadami. Rozwiązania dyrektywy 2008/98/WE zostały wdrożone do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach wraz z wcześniejszymi dyrektywami dotyczącymi ochrony środowiska.

**Słowa kluczowe:** ochrona środowiska, odpady, odpady niebezpieczne, recykling, plany gospodarki odpadami, odpady komunalne.

# Summary

## EU standards for waste management

European Union policy in the field of waste management in line with the wording of the provisions relating to the environment, which were included in the Treaty Establishing the European Economic Community – here in the rules for harmonization and the Single European Act in the Maastricht Treaty, the Treaty on European Union, The Amsterdam Treaty, the Treaty Establishing the European Community, the Treaty on the Functioning of the European Union. Waste management was considered in Directive 75/442/EEC of July 15, 1975 on waste. The directive has been significantly amended several times, and has been harmonized in Directive 2006/12/EC. In the end, this problem was comprehensively included in Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008. The latter normative act is associated with a number of different directives and regulations, creating with them a relatively coherent system of regulations concerning waste management, located in the wider EU environmental law. EU regulations in this field are extremely casuistic, in particular determine the issues of how to deal with waste, in particular recycling, the costs related to it, the problem of handling hazardous waste. An important part of the Directive is the obligation for Member States to draw up waste management plans. The solutions of the Directive 2008/98/EC have been implemented to the Act of December 14, 2012 on waste along with earlier directives concerning environmental protection.

**Key words:** environmental protection, waste, hazardous waste, recycling, waste management plans, municipal waste.

# Rozdział V



# Uchwały antysmogowe sejmików województw jako instrument prawny w zakresie ochrony powietrza

Zapewnienie ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju wynika z art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> Norma ta ma charakter ustrojowy zwłaszcza w tym sensie, że wyznacza generalne zadania władz publicznych w przedmiotowym zakresie, które wymagają odpowiedniego skonkretyzowania na gruncie ustaw i innych aktów prawnych<sup>2</sup>.

Europejskie przepisy w dziedzinie ochrony powietrza obejmują rozwiązania służące eliminacji różnych typów zanieczyszczeń pochodzących z wielu źródeł, zarówno stacjonarnych, przemysłowych, jak i mobilnych. Przepisy te tworzą rozległy system prawny, dostosowany

---

\* Dr Elżbieta Mreńca – adiunkt, Instytut Prawa Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, członek Komisji Nauk Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk, oddział w Gdańsku, ekspert ds. legislacji, członek Polskiego Towarzystwa Legislacji, opiekun naukowy Studenckiego Koła Naukowego „Legislacja”.

- 1 Unormowania prawne regulujące sferę ochrony środowiska znalazły wyraz w kolejnych artykułach Konstytucji RP (zob. art. 74 ust. 2 w związku z art. 68 ust. 4). Wynika z nich, że obowiązkiem władz publicznych jest ochrona środowiska i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Należy zaznaczyć, że konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska ma także charakter indywidualny, bowiem dotyczy każdego, a jego nieprzestrzeganie rodzi odpowiedzialność określoną na poziomie ustawowym (art. 86 Konstytucji RP). O szczególnym znaczeniu ochrony środowiska w działalności państwa świadczy także zamieszczenie w Konstytucji uregulowania (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), które dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to konieczne między innymi dla ochrony środowiska – z zastrzeżeniem, że ograniczenie to nie może naruszać istoty wolności i praw.
- 2 W.J. Wołpiuk, *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144, s. 21; zob. też: E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 127.

do różnic w sposobie generowania zanieczyszczeń, stopnia ich toksyczności, zasięgu oddziaływania, czasu utrzymywania się w środowisku, zdolności do bioakumulacji. Głównym aktem prawnym jest dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza<sup>3</sup>. Jej przepisy mają służyć ograniczeniu zanieczyszczenia powietrza do poziomów, które minimalizują skutki ich szkodliwego działania na zdrowie ludzkie lub środowisko<sup>4</sup>.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane wyznaczyć strefy i aglomeracje w celu oceny jakości powietrza i zarządzania nią, monitorowania długoterminowych tendencji i udostępniania tych informacji opinii publicznej. Tam, gdzie jakość powietrza jest dobra, powinna zostać utrzymana, a w miejscach, gdzie wartości graniczne zostały przekroczone, należy podjąć odpowiednie działania<sup>5</sup>. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie jakości powietrza na szczeblu krajowym w Polsce jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup>, zwana dalej p.o.ś. Ustawa ta zawiera, obok zasadniczych uregulowań powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, upoważnienia ustawowe do realizacji zadań z zakresu ochrony powietrza przez organy samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. Problematyka niniejszego opracowania dotyczy analizy normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 96 p.o.ś. upoważniającej sejmiki województw do podejmowania tzw. uchwał antysmogowych<sup>8</sup>. Podjęty wysiłek badawczy koncentruje się zwłaszcza na dokonaniu ustalenia, czy wymienione uchwały są adekwatnym i racjonalnym instrumentem prawnym w zakresie poprawy jakości powietrza w Polsce.

---

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, z późn zm.).

4 Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2223), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/o/958C281C5EE97632C125822000453384/%24File/2223.pdf> (dostęp: 8 grudnia 2019 r.).

5 Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2223), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/o/958C281C5EE97632C125822000453384/%24File/2223.pdf> (dostęp: 8 grudnia 2019 r.).

6 Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.

7 Por. M.G. Krzyżanowska, *Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 134; M.G. Krzyżanowska, *Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3, s. 56.

8 Niniejszy artykuł stanowi kontynuację cyklu artykułów E. Mreńcy na temat aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Powietrze jest jednym z istotniejszych elementów środowiska, gdyż jego jakość wpływa na jakość życia. Jest też elementem środowiska, który może ulec stosunkowo łatwemu naruszeniu<sup>9</sup>. W literaturze przedmiotu funkcjonuje pogląd, iż polski system ochrony powietrza oparty jest na dwojakiego rodzaju instrumentach prawnych polegających na ustanowieniu generalnych standardów jakości powietrza i tworzeniu programów naprawczych, które mają służyć ich przestrzeganiu. Osiągnięcie założonego celu ma następować poprzez działania polegające na przeciwdziałaniu i kontrolowaniu emisji zanieczyszczeń<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 3 pkt 26 p.o.ś. przez „powietrze” rozumie się powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wnętrza budynków i miejsc pracy<sup>11</sup>. Unormowania wymagań dotyczących jakości powietrza w miejscach pracy zawarte są w przepisach na temat bezpieczeństwa i higieny pracy (np. przepisy działu dziesiątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeksu pracy<sup>12</sup>), natomiast kwestia jakości powietrza wewnątrz budynków, poza miejscami pracy, jest unormowana przepisami prawa budowlanego, a w szczególności dotyczącymi wymagań technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>13</sup> (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>14</sup>). Ochrona powietrza, w myśl art. 85 p.o.ś., polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

---

9 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, s. 306.

10 A. Dubowska, *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 97.

11 Troposfera to warstwa atmosfery ziemskiej najbliższa powierzchni Ziemi, rozciągająca się do wysokości 7–10 km nad obszarami podbiegunowymi, 10–12 km nad umiarkowanymi szer. geogr. i 16–18 km nad równikiem; w warstwie tej temperatura maleje jednostajnie z wysokością i na górnej granicy t. osiąga wartość od  $-55^{\circ}\text{C}$  (nad obszarami podbiegunowymi) do  $-70^{\circ}\text{C}$  (nad obszarami równikowymi); t. zawiera ponad 99% znajdującej się w atmosferze pary wodnej, toteż wszystkie procesy związane z kondensacją pary wodnej zachodzą niemal wyłącznie w tej warstwie; w t. jest także skupiona przeważająca część masy powietrza atmosferycznego; procesy zachodzące w t. mają decydujący wpływ na pogodę i klimat, jest ona zatem głównym przedmiotem badań meteorologii, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/troposfera;3989328.html> (dostęp: 17 listopada 2019 r.).

12 Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.

13 J. Jendrońska (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-prawo-ochrony-srodowiska-komentarz-587519850> (dostęp: 17 listopada 2019 r.).

14 Dz.U. z 2019 r. poz. 1065.



- utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;
- zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach.

Mimo istniejących uregulowań prawnych w przedmiotowym zakresie działania polskich władz w zakresie ochrony powietrza są słabo skoordynowane, zbyt powolne w stosunku do skali zagrożenia i mało efektywne. Z tych względów Polska wciąż jest jednym z krajów Unii Europejskiej z najgorszą jakością powietrza<sup>15</sup>, gdyż maksymalne średnioroczne stężenia pyłów zawieszonych są niemal dwukrotnie wyższe niż dopuszczalne<sup>16</sup>. Konsekwencją wyżej wymienionych wieloletnich zaniedbań ze strony polskich władz było postępowanie, które Komisja Europejska wytoczyła Polsce przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii

---

15 System oceny i zarządzania jakością powietrza w Unii Europejskiej reguluje: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz.Urz. UE L 23 z 26.01.2005, s. 3); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s.1); decyzja wykonawcza Komisji 2011/850/WE z 12 grudnia 2011 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE i 2008/50/WE w odniesieniu do systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości otaczającego powietrza (Dz.U. L 335 z 17.12.2011, s. 86–106); dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2010/75/WE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334/17 z 17.12.2010) (zwana dalej dyrektywą IED); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/81/WE z 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz.U. L 309 z 27.11.2001, s. 22).

16 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, z późn zm.), zobowiązuje państwa członkowskie, aby norma średnioroczna dla pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub> wynosząca 40 µg/m<sup>3</sup> była osiągnięta od 2005 r., a dla pyłu zawieszonego PM<sub>2,5</sub> wynosząca 25 µg/m<sup>3</sup> była osiągnięta od 2015 r. (od 2020 r. norma średnioroczna będzie wynosiła 20 µg/m<sup>3</sup>). Ponadto, zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz.Urz. UE z 2005 r. L 23, s. 3, z późn. zm.) – wartość docelowa benzo(a)pirenu powinna być osiągnięta od 2013 r. Określone tymi dyrektywami wartości oraz terminy ich osiągnięcia transponuje do polskiego porządku prawnego rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1031).

Europejskiej (sprawa C-336/16). W dniu 22 lutego 2018 r. TSUE ogłosił wyrok w powyższej sprawie<sup>17</sup>, w którym jednoznacznie zarzucono władzom polskim niespełnienie wymogów określonych prawem Unii Europejskiej, tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy<sup>18</sup>, polegające na:

- osiągnięciu poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub>, o których mowa w art. 13,
- niepodejmowaniu odpowiednich działań w ramach przyjmowanych przez sejmiki województw uchwał w sprawie programów ochrony powietrza, zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń tych norm był możliwie najkrótszy, o którym mowa w art. 23,
- niedokonaniu właściwej transpozycji art. 23 ust. 1 do polskiego prawa, które wymuszałyby egzekwowanie określenia w ramach programów ochrony powietrza, o których mowa wyżej, skutecznych działań naprawczych, które pozwoliłyby na poprawę sytuacji w możliwie „krótkim” terminie<sup>19</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli również krytycznie oceniła działalność władz publicznych w zakresie ochrony powietrza (zarówno ministerstw, jak i samorządów województw i gminnych). W ocenie NIK osiągnięcie wymaganych poziomów redukcji emisji pyłów i benzo(a)pirenu z sektora komunalno-bytowego, przy obecnym tempie działań, może zająć w skali poszczególnych województw objętych kontrolą od 24 do niemal 100 lat<sup>20</sup>.

Niewątpliwie wdychanie zanieczyszczonego powietrza narusza dobra osobiste obywateli takie jak: możliwość korzystania z nieskażonego środowiska, prawo do ochrony życia prywatnego, do wolności, prywatności i poszanowania miejsca zamieszkania. Opieszałość władz publicznych w zakresie ochrony powietrza spotyka się również z krytyczną oceną obywateli, w ramach akcji społecznej pozywają Skarb Państwa za niewystarczającą walkę ze smogiem i procesy te wygrywają<sup>21</sup>.

Z raportu na temat jakości powietrza w Europie, opublikowanego przez Europejską Agencję Środowiska (EEA), wynika, że zanieczyszczone

---

17 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62016CA0336> (dostęp: 16 października 2019 r.).

18 Dz.Urz. UE L. 152 z 11.06.2008, s.1.

19 <https://sdr.gdos.gov.pl/Documents/OPiE/Spotkanie%2011.06.2018/Prezentacja%20R.G%C5%82az.pdf> (dostęp: 5 maja 2019 r.).

20 <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zdrowie/dbaj-o-zdrowie-nie-oddychaj.html> (dostęp: 5 maja 2019 r.).

21 <https://pozywamsmog.eu> (dostęp: 5 maja 2019 r.).

powietrze przyczyniło się do prawie 400 000 przedwczesnych zgonów w Unii Europejskiej w 2016 r. W Polsce ta liczba wyniosła 40 000. Niemal wszyscy mieszkańcy europejskich miast są wciąż narażeni na poziom zanieczyszczenia powietrza przekraczający bezpieczne dla zdrowia wartości, określone przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Polska znalazła się wśród siedmiu krajów Unii Europejskiej, w których odnotowano zbyt wysokie stężenia cząstek pyłu zawieszono. Pozostałe kraje to: Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Włochy, Rumunia i Słowacja. Nasz kraj znajduje się też wśród czterech państw, które nie osiągnęły unijnego celu na 2015 r., dotyczącego średniego narażenia na pył zawieszony w okresie trzyletnim. Nie udało się to też Bułgarii, Słowacji i Węgrom. Nowe dane EEA potwierdzają, że regulacje prawne i stosowanie rozwiązań na poziomie lokalnym może wpłynąć na poprawę jakości powietrza w Europie i oznacza pozytywne konsekwencje dla zdrowia<sup>22</sup>.

Jednym z instrumentów prawnych mającym na celu stworzenie lepszych możliwości poprawy jakości powietrza w Polsce, na szczeblu regionalnym i lokalnym, miała być nowelizacja p.o.ś. w drodze ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>23</sup>, czyli tzw. ustawa antysmogowa<sup>24</sup>. Upoważniła ona sejmiki województw, które w myśl art. 376 pkt 2a p.o.ś. są jednym z samorządowych organów ochrony środowiska, do wprowadzenia w drodze uchwał będących aktami prawa miejscowego<sup>25</sup> dodatkowych regulacji służących redukcji zanieczyszczeń powietrza<sup>26</sup>.

---

22 <https://tvn24bis.pl/ze-swiatea,75/jakosc-powietrza-w-ue-wciaz-powoduje-przedwczesne-zgony,978196.html> (dostęp: 17 października 2019 r.).

23 Dz.U. poz. 1593.

24 Należy wskazać, iż pojęcie „smogu” nie zostało zdefiniowane w polskim systemie prawnym. Etymologia pojęcia „smog” wskazuje na połączenie angielskich słów *smoke* (dym) i *fog* (mgła). W j. polskim na określenie tego zjawiska był przez pewien czas stosowany odpowiednik „dymgła”, sztucznie utworzony na wzór terminu angielskiego (źródło: W. Pisarek, *Słownik języka niby-polskiego, czyli błędy językowe w prasie*, Wrocław 1978, s. 25 oraz M. Malinowski, *Smog [w:] Porady językowe [online], Obcy język polski* (dostęp: 25 kwietnia 2019 r.). W j. angielskim „smog” oznacza mgłę zawierającą zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/smog;3976775.html> (dostęp: 6 maja 2019 r.).

25 Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.) na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

26 Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2223), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/958C281C5EE97632C125822000453384/%24File/2223.pdf> (dostęp: 8 grudnia 2019 r.).

Akty prawa miejscowego są przepisami o charakterze wtórnym, co oznacza, że do ich wydania organy wskazane w art. 94 Konstytucji RP są uprawnione dopiero wtedy, gdy ustawa ich do tego upoważni. W praktyce ustawodawczej występują dwie różne konstrukcje upoważnień ustawowych dla aktów prawa miejscowego. Pierwsza polega na wskazaniu materii, która ma być uregulowana, a druga na wskazaniu celu regulacji, tj. przepisów porządkowych zapewniających bezpieczeństwo publiczne w funkcjonowaniu zbiorowości lokalnych<sup>27</sup>. Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 96 ust. 1 p.o.ś.<sup>28</sup> sejmiki województw mogą, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>29</sup>. Zatem w niniejszym przypadku mamy do czynienia z upoważnieniem pierwszego rodzaju.

Artykuł 94 Konstytucji RP postawił upoważnieniom ustawowym do wydania aktów prawa miejscowego mniejsze wymagania niż te, które w art. 92 postawiono upoważnieniom do wydawania rozporządzeń<sup>30</sup>. Upoważnienia te nie muszą zawierać wytycznych dotyczących treści aktu, gdyż przeczyłoby to celowi legislacji terenowej<sup>31</sup>. W przypadku uchwał antysmogowych analiza konstrukcji art. 96 p.o.ś. wskazuje na to, iż upoważnienie w nim zawarte ma dwa rodzaje wytycznych na temat treści tych uchwał. Pierwsze z nich mają charakter obligatoryjny i dotyczą:

- 1) granic obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy;
- 2) rodzaju podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy;

---

27 P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 7–58.

28 Z. Bukowski, *Możliwości prawne wprowadzenia zakazu spalania określonych paliw stałych na terenie gminy*, „*Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW*” 2012, t. 1, s. 52; zob. też: E. Olejarczyk, *Uchwała sejmiku województwa podejmowana na podstawie art. 96 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, „*Przebieg Prawa Ochrony Środowiska*” 2015, nr 2, s. 116.

29 Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. z 2019 r. poz. 660) przez „paliwa” należy rozumieć paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz ziemny (LNG), lekkie oleje opałowe, ciężkie oleje opałowe oraz oleje do silników statków żeglugi śródlądowej.

30 Wyrok TK z 24 marca 1998 r. – K 40/97; zob. też: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 294.

31 P. Sarnecki, dz. cyt., s. 56.

- 3) rodzaju lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na oznaczonym obszarze w uchwale, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne, lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze<sup>32</sup>.

Drugi rodzaj wytycznych ma charakter fakultatywny i dotyczy określenia w uchwale:

- 1) sposobu lub celu wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale,
- 2) okresu obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku,
- 3) obowiązków podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały<sup>33</sup>.

Ustawodawca zawarł też w przedmiotowym upoważnieniu wyłączenie odnośnie do treści uchwał antysmogowych, która nie może dotyczyć instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia<sup>34</sup>.

Zasadniczy tryb stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy samorządowych ustaw ustrojowych oraz statuty tych jednostek<sup>35</sup>. Tryb opracowania projektu uchwały antysmogowej częściowo został określony w art. 96 ust. 2–5 p.o.ś. Poza wymaganiami określonymi w przepisach prawa materialnego, uchwały antysmogowe powinny uwzględniać również zasady poprawnej legislacji. Opracowanie projektu uchwały należy do kompetencji zarządu województwa, który ma obowiązek przedstawić tenże projekt do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom. Wymienione organy obowiązane są do wydania opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, a niewydanie opinii w tym terminie oznacza akceptację projektu uchwały. Do postępowania, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały antysmogowej, mają odpowiednio zastosowanie przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>36</sup>. W procesie tworzenia uchwał antysmogowych z regu-

---

32 Por. art. 96 ust. 6 p.o.ś.

33 Por. art. 96 ust. 7 p.o.ś.

34 Art. 96 ust. 8 p.o.ś.

35 J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 282.

36 Dz.U. z 2018 r. poz. 2081, z późn. zm.

ły pod rozważenie poddawane są kwestie: 1) czy projektowane przepisy będą w stanie doprowadzić do celu wskazanego w art. 96 ust. 1 p.o.ś., tj. do zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko; 2) czy podjęcie uchwały jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązane; 3) czy efekty projektowanych przepisów pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na obywatela. Analizowana jest także istniejąca kolizja – z jednej strony interesu użytkowników instalacji, których eksploatacja powoduje emisję, oraz przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą tychże instalacji, a z drugiej strony – interesu społeczności lokalnych, w szczególności najbardziej narażonych na ryzyko zdrowotne powodowane ponadnormatywnym zanieczyszczeniem powietrza<sup>37</sup>. Sejmiki województw, podejmując uchwały w przedmiotowym zakresie, powinny mieć bowiem na uwadze konstytucyjne zasady proporcjonalności ograniczeń (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz równości wobec prawa i w prawie (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z pierwszą z wymienionych zasad ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z drugą zasadą wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Przy sporządzaniu uchwał antysmogowych istnieje konieczność dochowania należytej staranności przy konstrukcji jej przepisów, które nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych, zwłaszcza że art. 334 p.o.ś. przewiduje konsekwencje karne w formie kary grzywny za nieprzestrzeganie ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale antysmogowej.

Analiza treści upoważnienia do podjęcia uchwał antysmogowych wskazuje, iż swoboda sejmików województw w zakresie uchwał antysmogowych polega na nieobligatoryjnym charakterze ich inicjowania, częściowej swobodzie w zakresie ukształtowania jej materii (zob. art. 96 ust. 7 pkt 1 p.o.ś.), okresu obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku, określenia obowiązków podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały oraz (co wynika z istoty

---

37 Uzasadnienie do uchwały nr XXXIX/941/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2017 r. poz. 8807).

aktów prawa miejscowego) wyznaczania obszaru ich obowiązywania, tj. na terenie całego lub części województwa.

W związku z treścią ww. upoważnienia ustawowego część sejmików województw uchwaliła uchwały antysmogowe, należą do nich:

- 1) Sejmik Województwa Dolnośląskiego, który podjął trzy uchwały w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw:
  - uchwała nr XLI/1405/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>38</sup>;
  - uchwała nr XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>39</sup>;
  - uchwała nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>40</sup>;
- 2) Sejmik Województwa Lubuskiego również podjął trzy uchwały antysmogowe:
  - uchwała nr XLVI/733/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Zielona Góra ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>41</sup>;
  - uchwała nr XLVI/734/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Gorzów Wielkopolski ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>42</sup>;
  - uchwała nr XLVI/732/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubuskiego, z wyłączeniem miasta Zielona Góra oraz

---

38 Dz.Urz.Woj.Dolnośl. z 2017 r. poz. 5153.

39 Dz.Urz.Woj.Dolnośl. z 2017 r. poz. 5154.

40 Dz.Urz.Woj.Dolnośl. z 2017 r. poz. 5155.

41 Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2018 r. poz. 1511.

42 Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2018 r. poz. 1512.

miasta Gorzów Wielkopolski, ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>43</sup>;

3) Sejmik Województwa Małopolskiego także podjął trzy uchwały antysmogowe:

- uchwała nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>44</sup>;
- uchwała nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>45</sup>;
- uchwała nr XXXV/527/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 24 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze gminy miejskiej Kraków, w okresie od dnia 1 lipca 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r., zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>46</sup>;

4) Sejmik Województwa Wielkopolskiego podjął trzy uchwały antysmogowe:

- uchwała nr XXXIX/941/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>47</sup>;
- uchwała nr XXXIX/942/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji, w których następuje spalanie paliw<sup>48</sup>;
- uchwała nr XXXIX/943/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze miasta Kalisza, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>49</sup>.

Do sejmików województw, które podjęły uchwały antysmogowe obowiązujące na obszarze całego województwa należą:

---

43 Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2018 r. poz. 1510.

44 Dz.Urz.Woj.Małop. z 2016 r. poz. 812.

45 Dz.Urz.Woj.Małop. z 2017 r. poz. 787.

46 Dz.Urz.Woj.Małop. z 2017 r. poz. 3199.

47 Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2017 r. poz. 8807.

48 Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2017 r. poz. 8808.

49 Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2017 r. poz. 8809.



- 1) Sejmik Województwa Łódzkiego, który 24 października 2017 r. podjął uchwałę nr XLIV/548/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>50</sup>;
- 2) Sejmik Województwa Mazowieckiego, który 24 października 2017 r. podjął uchwałę nr 162/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>51</sup>;
- 3) Sejmik Województwa Opolskiego, który 26 września 2017 r. podjął uchwałę nr XXXII/367/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa opolskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>52</sup>;
- 4) Sejmik Województwa Podkarpackiego, który 23 kwietnia 2018 r. podjął uchwałę nr LII/869/18 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa podkarpackiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>53</sup>;
- 5) Sejmik Województwa Śląskiego, który 7 kwietnia 2017 r. podjął uchwałę nr V/36/1/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>54</sup>;
- 6) Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który 24 czerwca 2019 r. podjął uchwałę nr VIII/136/19 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw<sup>55</sup>.

W zakresie paliw najbardziej rygorystyczna jest uchwała dla miasta Krakowa, która wprowadza zupełny zakaz stosowania paliw stałych. Należy zastanowić się, czy wprowadzenie tego rodzaju zakazu nie stanowi przekroczenia upoważnienia ustawowego do podjęcia przedmiotowej uchwały i nie narusza jej istoty. Uchwały sejmików województw podejmowane na podstawie art. 96 p.o.ś. mają mieć bowiem charakter doraźny i nie powinny wprowadzać do systemu prawnego rozwiązań systemowych o charakterze długofalowym. Uchwały anty-smogowe, podjęte w innych wymienionych województwach, z reguły

---

50 Dz.Urz.Woj.Łódz. z 2017 r. poz. 4549.

51 Dz.Urz.Woj.Maz. z 2017 r. poz. 9600.

52 Dz.Urz.Woj.Opol. z 2017 r. poz. 2488.

53 Dz.Urz.Woj.Podkarp. z 2018 r. poz. 2498.

54 Dz.Urz.Woj.Śl. z 2017 r. poz. 2624.

55 Dz.Urz.Woj.Kuj.-pom. z 2019 r. poz. 3743.

zakazują stosowania mułu, flotokonzentratu węglowego, węgla brunatnego i drewna o wilgotności powyżej 20%, dla urządzeń grzewczych standardem jest 5 klasa wg. PN-EN 303-5:2012, w części województw standard podniesiono jeszcze wyżej – do poziomu kotła ecodesign. Dodatkowo część województw stosuje wymagania takie jak system automatycznego podawania paliwa czy zakaz stosowania rusztu awaryjnego. Wszystkie uchwały przewidują okresy przejściowe, w których mieszkańcy zobowiązani będą wymienić kotły na zgodne z uchwałą w perspektywie około 10 lat<sup>56</sup>.

W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy przyznanie przez ustawodawcę sejmikom województw uprawnienia do podejmowania uchwał antysmogowych mieści się w modelu racjonalnego tworzenia prawa. Model ten, postulowany w polskiej literaturze prawniczej przede wszystkim przez J. Wróblewskiego<sup>57</sup>, wychodzi z założenia, że analiza stanu aktualnego i wyznaczenie pożądaných do osiągnięcia celów pozwalają ustalić adekwatne środki do osiągnięcia celów<sup>58</sup>. W mojej ocenie uchwały antysmogowe sejmików województw nie są dobrym instrumentem prawnym w zakresie ochrony powietrza w Polsce. Powierzenie sejmikom województw, jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, uprawnienia do wprowadzania (w formie aktów prawa miejscowego) ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko (art. 96 p.o.s.) powoduje, że rozmywa się odpowiedzialność za jakość powietrza w państwie. Dlatego uważam, że uchwały antysmogowe powinny być ustanawiane przez terenowe organy administracji rządowej, które podobnie jak organy j.s.t. są uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP). Ponadto administracja rządowa dysponuje odpowiednim zapleczem merytorycznym, finansowym, aby podjąć się właściwego ukształtowania przedmiotowej materii. Sejmiki województw – obok uchwał antysmogowych zawierających ograniczenia lub zakazy w zakresie instalacji, w których następuje spalanie paliw – mają także kompetencje do podejmowania uchwał w zakresie programów ochrony powietrza<sup>59</sup> i planów działań

---

56 [https://www.cire.pl/pliki/2/2018/ubostwo\\_energetyczne\\_w\\_polsce\\_report\\_03\\_09\\_2018.pdf](https://www.cire.pl/pliki/2/2018/ubostwo_energetyczne_w_polsce_report_03_09_2018.pdf) (dostęp: 6 grudnia 2019 r.).

57 J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 310.

58 H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 295–296.

59 W terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji sfer.

krótkoterminowych<sup>60</sup>. Opracowanie dokumentacji oraz projektów uchwał w przedmiotowym zakresie wymaga podjęcia szeregu czynności związanych, m.in. z inwentaryzacją źródeł emisji i stworzeniem rozbudowanych baz danych. Wymaga także posiadania odpowiednich narzędzi informatycznych wykorzystywanych w analizach stanu zanieczyszczenia powietrza (programy obliczeniowe – modele emisji, meteorologiczne, rozprzestrzenianie i transport zanieczyszczeń), co wymaga zaangażowania przez samorzady województw specjalistycznych zespołów wyłanianych w drodze przetargów, a to jest związane z koniecznością zabezpieczenia środków finansowych. Samorzady województw twierdzą, iż brak odpowiedniego zabezpieczenia środków finansowych uniemożliwia im właściwe wykonywanie tych zadań, dlatego mają problemy z rozpoczęciem procedur przetargowych. Niezabezpieczenie finansowania zadań w powyższym zakresie jest szczególnie dotkliwe z uwagi na treść art. 315a p.o.s., upoważniającego wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska do wymierzenia kar pieniężnych organowi za niedotrzymanie ustawowego uchwalania programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Ponadto większości samorządów województw nie są przekazywane wystarczające środki na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej<sup>61</sup>.

Konkludując, stwierdzam, że należy dokonać przeglądu pod kątem systemowym instrumentów prawnych w zakresie ochrony powietrza w Polsce. Działalność władz publicznych w dziedzinie ochrony środowiska powinna być spójna i nie może być sumą przypadkowych działań<sup>62</sup>. Stąd należy rozważyć, czy akty prawa miejscowego są właściwym instrumentem w zakresie ochrony powietrza, które przecież nie ma granic terytorialnych.

Przede wszystkim jednak prawodawstwo państwa powinno być skorelowane z jego polityką. Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki w exposé zapowiedział, iż „...węgiel jest podstawą naszej

---

60 W terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania informacji o ryzyku wystąpienia w danej sferze przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu.

61 Stanowisko nr 17 Konwentu Marszałków Województw RP z 12 grudnia 2018 r. w sprawie finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej związanych z ochroną powietrza i ochroną środowiska przed hałasem, realizowanych przez samorzady województw.

62 Por. J. Ciechanowicz, *Kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i kształtowania środowiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, r. LIII, z. 2, s. 106.

energetyki, nie możemy i nie chcemy z niego zrezygnować...”<sup>63</sup>. Stąd wprowadzenie bezwzględnego zakazu „palenia węglem” w celach grzewczych pod groźbą sankcji stoi w sprzeczności z zapowiadaną i realizowaną polityką państwa w obszarze energii i bezpieczeństwa energetycznego. Istnieje obawa, że obecna działalność władz publicznych w przedmiotowym zakresie może wzbudzać w obywatelach poczucie naruszenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej elementem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Zmiany w sposobie ogrzewania budynków wymagają zintensyfikowania działań finansowych, organizacyjnych, prawnych i edukacyjnych ze strony państwa, a także w zakresie minimalizowania ubóstwa energetycznego, czyli trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb energetycznych za rozsądną cenę w miejscu zamieszkania<sup>64</sup>.

---

63 <https://www.premier.gov.pl/expose-premiera-mateusza-morawieckiego-stenogram.html>.

64 <http://www.chronmyklimat.pl/biblioteka/ksiazki-raporty/ubostwo-energetyczne-definicja-i-charakterystyka-spoeczna-grupy>.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. z 2019 r. poz. 660).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. poz. 1031).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/81/WE z 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz.U. L 309 z 27.11.2001, s. 22).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz.Urz. UE z 2005 r. L 23, s. 3, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2010/75/WE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334/17 z 17.12.2010).
- Decyzja wykonawcza Komisji 2011/850/WE z 12 grudnia 2011 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE i 2008/50/WE w odniesieniu do systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości otaczającego powietrza (Dz.U. L 335 z 17.12.2011, s. 86–106).
- Uchwała nr XLI/1405/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj. Dolnośl. z 2017 r. poz. 5153).
- Uchwała nr XLI/1406/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Dolnośl. z 2017 r. poz. 5154.).

- Uchwała nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Dolnośl. z 2017 r. poz. 5155).
- Uchwała nr XLVI/733/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Zielona Góra ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2018 r. poz. 1511).
- Uchwała nr XLVI/734/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Gorzów Wielkopolski ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2018 r. poz. 1512).
- Uchwała nr XLVI/732/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubuskiego, z wyłączeniem miasta Zielona Góra oraz miasta Gorzów Wielkopolski, ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Lubus. z 2018 r. poz. 1510).
- Uchwała nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Małop. z 2016 r. poz. 812).
- Uchwała nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Małop. z 2017 r. poz. 787).
- Uchwała nr XXXV/527/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 24 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze gminy miejskiej Kraków, w okresie od dnia 1 lipca 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r., zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Małop. z 2017 r. poz. 3199).
- Uchwała nr XXXIX/941/17S Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2017 r. poz. 8807).
- Uchwała nr XXXIX/942/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2017 r. poz. 8808).
- Uchwała nr XXXIX/943/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze miasta Kalisza, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2017 r. poz. 8809).
- Uchwała nr XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Łódz. z 2017 r. poz. 4549).
- Uchwała nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Maz. z 2017 r. poz. 9600).

- Uchwała nr XXXII/367/2017 Sejmiku Województwa Opolskiego z 26 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa opolskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Urz.Woj.Opol. z 2017 r. poz. 2488).
- Uchwała nr LII/869/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa podkarpackiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj.Podkarp. z 2018 r. poz. 2498).
- Uchwała nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Śl. z 2017 r. poz. 2624).
- Uchwała nr VIII/136/19 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego w 24 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz.Woj.Kuj.-pom. z 2019 r. poz. 3743).

## Literatura

- Bukowski Z., *Możliwości prawne wprowadzenia zakazu spalania określonych paliw stałych na terenie gminy*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2012, t. 1.
- Ciechanowicz J., *Kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i kształtowania środowiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, r. LIII, z. 2.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dubowska A., *Plan działań krótkoterminowych jako prawny instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Krawczyk J. (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013.
- Krzyżanowska M.G., *Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.
- Krzyżanowska M.G., *Artykuł 96 ustawy Prawo ochrony środowiska w świetle konstytucyjnych zasad subsydiarności i proporcjonalności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3.
- Olejarczyk E., *Uchwała sejmiku województwa podejmowana na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2.
- Pisarek W., *Słownik języka niemy-polskiego, czyli błędy językowe w prasie*, Wrocław 1978.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Wierzbowski, B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018.
- Wołpiuk W.J., *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.

## Źródła internetowe

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62016CA0336>.

<https://sdr.gdos.gov.pl/Documents/OPiE/Spotkanie%2011.06.2018/Prezentacja%20R.G%C5%82az.pdf>.

<https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-prawo-ochrony-srodowiska-komentarz-587519850>.

<https://pozywamsmog.eu>.

<https://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/jakosc-powietrza-w-ue-wciaz-powoduje-przedwczesne-zgony,978196.html>.

[https://www.cire.pl/pliki/2/2018/ubostwo\\_energetyczne\\_w\\_polsce\\_raport\\_03\\_09\\_2018.pdf](https://www.cire.pl/pliki/2/2018/ubostwo_energetyczne_w_polsce_raport_03_09_2018.pdf).

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zdrowie/dbaj-o-zdrowie-nie-oddychaj.html>.



# Streszczenie

## **Uchwały antysmogowe sejmików województw jako instrument prawny w zakresie ochrony powietrza**

Problematyka niniejszego opracowania dotyczy analizy normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz podejmowanych na jej podstawie przez sejmiki województw tzw. uchwał antysmogowych. Podjęty wysiłek badawczy koncentruje się zwłaszcza na dokonaniu ustalenia, czy wymienione uchwały są adekwatnym i racjonalnym instrumentem prawnym w zakresie poprawy jakości powietrza.

**Słowa kluczowe:** prawo ochrony środowiska, ochrona powietrza, akt prawa miejscowego.

## Summary

### **Antismog resolutions adopted by regional parliaments as a legal instrument for air conservation**

The problems described in this paper concern the analysis of a competitive standard provided for in art. 96 of the Natural Environment Conservation Act dated 27th April 2001, and “antismog resolutions” that are being adopted under that Act by the Regional Parliaments. The research effort having been undertaken is focused primarily on finding the answer to the question whether the said resolutions comprise an adequate and reasonable legal instrument as far as improvement of air quality is concerned.

**Key words:** environmental law, ambient air protection; local self-government act.

# Rozdział VI



# Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę<sup>1</sup>

## 1. Uwagi wstępne

Przeobrażenia, zapoczątkowane w dwudziestym wieku w Europie (gwałtowny rozwój przemysłu, postęp techniczny, wzrost demograficzny) i trwające do dnia dzisiejszego, przyczyniły się w dużej mierze do zwiększenia popytu na dobra konsumpcyjne. Zmiany te nie pozostały bez wpływu na środowisko.

Negatywną cechą przemian jest wzrost produkcji odpadów. Truizmem jest stwierdzenie, że odpady istnieją, od kiedy pojawił się na Ziemi człowiek. Jest to specyficznie ludzki produkt. O ile w społecznościach pierwotnych odpady były prawie całkowicie wchłaniane przez ekosystem, o tyle współczesna cywilizacja przemysłowa produkuje takie odpady, z którymi przyroda już sobie nie radzi<sup>2</sup>. Należy zgodzić się z K. Równym, że „dzisiejsze życie średnio zamożnego człowieka można porównać w wielu dziedzinach (zwłaszcza pod względem spożywanych produktów) do poziomu życia królewskiego dworu z niezbyt odległych pokoleń średniowiecza”<sup>3</sup>.

Szczególne znaczenie ma gospodarka odpadami komunalnymi. Gospodarowanie tymi odpadami było i będzie zawsze zagadnieniem kontrowersyjnym, poruszającym i irytującym opinię publiczną. Kierowanie tym procesem jest trudniejsze niż odpadami z innych obszarów z uwagi na to, że uczestniczą w nim miliony ludzi. Dla państwa polskiego racjonalna gospodarka odpadami komunalnymi jest ogromnym wyzwaniem,

---

\* Dr hab. Anna Barczak – profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

1 Artykuł uwzględnia stan prawny na 26 lutego 2019 r.

2 R. Kulik, <http://uranos.cti.us.edu.pl/~kulik/smieci.html> (dostęp: 20 listopada 2018 r.).

3 K. Równy, *Reforma systemu ONZ dla przyspieszenia wdrażania zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 2, s. 70.

zwłaszcza na skutek rewolucji, jaka w tej dziedzinie nastąpiła w 2012 r.<sup>4</sup> Reforma ta trwa do dnia dzisiejszego.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, jak powinien kształtować się model gospodarki odpadami komunalnymi, w którym właścicielem odpadów jest gmina. W związku z powyższym rodzi się pytanie: na ile gmina może nakazywać w ustalonym modelu, a co za tym idzie, na ile jest ona samodzielna w tym zakresie? Uzyskując odpowiedź na powyższe pytania, należy przeanalizować zadania gminy w badanej dziedzinie.

W artykule wykorzystano wielopłaszczyznową metodę badawczą. Podstawowa metoda oparta jest na kompleksowej i wszechstronnej analizie materiału normatywnego. Przy prowadzeniu badań uwzględniono dorobek polskiej doktryny prawa ochrony środowiska. Uzupełniając co zastosowano także inne metody badawcze, tj. empiryczno-prawną, uwzględniającą elementy stosowania prawa. W niezbędnym zakresie dokonano analizy orzecznictwa sądowego. Umożliwiło to identyfikację najważniejszych problemów związanych z zadaniami gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

## 2. Pojęcie odpadu i odpadu komunalnego

Dynamiczny rozwój przepisów w zakresie regulacji dotyczących odpadów powoduje, że istnieje niejednoznaczność przyjmowanych definicji. Dotyczy to zwłaszcza pojęcia „odpadu” oraz „odpadu komunalnego”. Mimo stworzenia definicji legalnych poddawanych charakterystyce terminów, i tak w praktyce zdarzają się trudności z ustaleniem znaczenia tych określeń. W piśmiennictwie słusznie zauważono, że są to pojęcia zmienne i w czasie i w przestrzeni – zwłaszcza pojęcie odpadów<sup>5</sup>. Terminy te bowiem zawsze dość skutecznie wymykały się spod kontroli językowej. Rozbieżności w pojmowaniu tych pojęć prowadziły i prowadzą często do powstawania fałszywego obrazu stanu środowiska

---

4 Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897, dalej ustawa nowelizująca). Por. M. Górski, *Nowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami, w tym odpadami komunalnymi*, [w:] *Nowe prawo ochrony środowiska. Materiały IX Ogólnopolskiej Konferencji szkoleniowej, 21–22 stycznia 2013*, Poznań 2013, s. 5; P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013 r.*, Warszawa 2013.

5 *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, red. J. Jendrośka, J. Jerzmański, Warszawa 2006, cz. 7, rozdz. 2, podrozdz. 1, s. 1, wydawnictwo wymiennokartkowe.

naturalnego, nieprawdziwych statystyk ilości odpadów wytworzonych, odzyskiwanych czy składowanych. To, co jedni uznają za odpad, drudzy traktują jako produkt uboczny prowadzonej działalności, niepowodujący szkód w ekosystemie<sup>6</sup>.

Należy wyjść od terminu „odpad”, gdyż każdy odpad komunalny jest po prostu odpadem. Pod tym pierwszym terminem należy rozumieć każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.<sup>7</sup>)<sup>8</sup>. Powyższe określenie jest definicją legalną. W języku potocznym z kolei „odpad” rozumiany jest jako części surowca, resztki pozostające, odpadające przy produkowaniu czegoś, często zużywane jako surowiec do produkcji ubocznej<sup>9</sup>. Już takie ujęcie pozwala zauważyć, że mogą tu pojawić się liczne wątpliwości. *De facto* to, co uznajemy za odpad, zależy od stopnia rozwoju gospodarczego społeczeństwa i w jakimś stopniu również od tzw. świadomości ekologicznej<sup>10</sup>.

W skali międzynarodowej pojęcie „odpadu” zostało sformułowane pod koniec lat 80. XX wieku<sup>11</sup>. W prawie Unii Europejskiej pierwsza definicja „odpadu” pojawiła się już w drugiej połowie lat 70. W Polsce termin „odpad” wprowadzony został także w ubiegłym stuleciu, w 1980 r.

Zdaniem J. Jerzmańskiego<sup>12</sup>, ustalając, czy substancja lub przedmiot są odpadem, należy wykazać możliwość przypisania posiadaczowi substancji lub przedmiotu woli, zamiaru lub obowiązku ich pozbycia.

Kolejnym terminem, istotnym dla prowadzonych rozważań, jest pojęcie „odpady komunalne”. Należy zauważyć, że obecna u.o. wprowadziła piątą już definicję „odpadów komunalnych”. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o., są to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów,

---

6 M. Waksmańska, *Projekt ramowej dyrektywy o odpadach*, „Prawo i Środowisko” 2006, nr 1.

7 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 r., poz. 992, z późn. zm.); dalej jako u.o.

8 Szerzej zob. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 39–42.

9 H. Szkiłdź, S. Bik, M. Krajewska, E. Sobol, C. Szkiłdź, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1998, t. II, s. 446.

10 *Prawo ochrony...*, dz. cyt., s. 1.

11 Konwencja bazylejska sporządzona w Bazylei 22 marca 1989 r. o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych. W Polsce weszła w życie w dniu 18 czerwca 1992 r. (Dz.U. 1995 r. Nr 19, poz. 88). Szerzej na temat tej konwencji zob. J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, wyd. 2, Wrocław 1999, s. 13–16.

12 *Prawo ochrony...*, dz. cyt., s. 13.

które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

Z powyższego wynika, że o zakwalifikowaniu odpadów do odpadów komunalnych decyduje źródło pochodzenia, skład oraz charakter. Głównym źródłem powstawania odpadów komunalnych jest gospodarstwo domowe, czyli grupa osób wspólnie gospodarująca posiadaniem majątkiem i budżetem w celu zaspokajania potrzeb wszystkich jej członków. Odpady komunalne powinny charakteryzować się pewną regularnością gromadzenia w ramach zwyczajnego zamieszkiwania<sup>13</sup>. Odpady te zatem gromadzą się w ramach samodzielnego gospodarowania w gospodarstwie domowym, to znaczy, że osoba prowadząca gospodarstwo domowe może w dużym stopniu samodzielnie decydować o rodzaju i składzie odpadów, i tym samym być uważana za producenta odpadów. Jednakże ściśle rozróżnienie odpadów komunalnych od odpadów z innych źródeł jest niezwykle trudne i wymaga analizy konkretnego przypadku.

### 3. Model gospodarowania odpadami komunalnymi

Już od końca lat 20. ubiegłego stulecia w Polsce można mówić o kształtowaniu się modelu gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>14</sup>. Na jego kształt wpływają prawa i obowiązki, jakie mają wobec siebie podmioty uczestniczące w procesie gospodarowania odpadami komunalnymi (jednostki samorządu terytorialnego, wytwórca odpadów komunalnych, czyli właściciel nieruchomości, oraz odbierający odpady komunalne). W pojawiających się modelach istotne jest zwrócenie uwagi na dwa aspekty, a mianowicie zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi i jej finansowanie, albowiem te kwestie różnie się kształtują w zależności od modelu. Ważne jest także zwrócenie uwagi na to, na ile gmina może w tym procesie nakazywać, a zwłaszcza, na ile jest samodzielna.

Teoretycznie mamy do czynienia z wieloma modelami gospodarowania odpadami komunalnymi. Mając jednak na uwadze prawa

---

13 W. Frenz, *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Kommentar*, München 2002, s. 425.

14 Szerzej na temat ewolucji modelu zob. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013, s. 99–173.

i obowiązki podmiotów uczestniczących w procesie gospodarowania odpadami komunalnymi, możemy mówić o trzech modelach. Pierwszy to model wolnorynkowy (prywatny), drugi – model samorządowy, trzeci – model mieszany (samorządowo-prywatny).

Model prywatny wskazuje, że gmina jest tylko organizatorem procesu gospodarowania odpadami komunalnymi (czyli jest zarządzającym procesem), a właściciel nieruchomości oraz podmiot odbierający odpady (nazwijmy go przedsiębiorcą) są jego realizatorami. Gmina określa wymagania całego procesu gospodarowania odpadami komunalnymi, właściciel nieruchomości zbiera odpady, przedsiębiorca odbiera odpady od właściciela nieruchomości. W tym modelu odpowiedzialność jest podzielona pomiędzy gminą a właścicielem nieruchomości, a określone usługi świadczone są na podstawie reglamentacji. Koszty zbierania i odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych ponosi właściciel nieruchomości (wytwórca odpadów). Podmiot ten powinien posiadać umowę na odbieranie odpadów komunalnych oraz dowody zapłaty za te usługi. Usługi świadczone w zakresie odbierania odpadów komunalnych mogą być prowadzone przez jednostki organizacyjne gminy, jak i przez inne podmioty niebędące takimi jednostkami. Wykonywanie tych usług odbywa się na podstawie cywilnoprawnej umowy zawieranej między właścicielem nieruchomości a podmiotem odbierającym odpady. Właścicielem odpadów komunalnych stają się podmioty odbierające odpady.

W modelu samorządowym zmianie ulega odpowiedzialność oraz zakres obowiązków jedynie w stosunku do właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz właściciela nieruchomości. Podmiot odbierający odpady nadal wykonuje te same obowiązki. Zgodnie z tym modelem, organy gminy przejmują obowiązki właściciela nieruchomości w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi. Jednostka samorządowa może przejąć wszystkie lub niektóre obowiązki w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Przejęcie może nastąpić w sposób przewidziany przez prawo (np. w drodze uchwały). Przejmując obowiązki, właściwy organ ustala opłatę ponoszoną przez właściciela nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków.

Zaznaczyć należy, że jednostka samorządowa nie ma kompetencji do przejęcia obowiązku polegającego na zbieraniu powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych. Może ona samodzielnie wykonać przejęte obowiązki lub też zlecić to wyspecjalizowanemu przedsiębiorcy. Wówczas na jednostce samorządowej ciąży obowiązek pokrycia kosztów zawartej umowy z wpłat właścicieli nieruchomości. Istotne jest to, że jednostka samorządowa nie ma prawa uzyskiwać dochodów z tytułu przejęcia obowiązków. Wysokość opłaty powinna zatem



rekompensować wszystkie koszty związane z odbieraniem odpadów, nie tylko formalne, ale też i te rzeczywiste. W modelu tym to tylko odpowiednia gmina jest właścicielem odpadów komunalnych. Tylko ona ponosi odpowiedzialność za gospodarkę odpadami. Właściciel nieruchomości nadal uiszcza koszty zbierania i odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, poprzez opłatę ustaloną przez właściwą jednostkę samorządową. Przejęcie obowiązków powoduje, że sposób zapłaty za realizację tych obowiązków zmienia się z cywilnoprawnego na administracyjnoprawny.

Wydaje się, że najwłaściwszy byłby model pośredni (mieszany), samorządowo-prywatny. Model ten różnie by się kształtował, z przewagą czy to podmiotu publicznego, czy prywatnego. Stąd też we właściwych jednostkach samorządowych mielibyśmy zróżnicowanie praw i obowiązków, odpowiedzialności poszczególnych podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami komunalnymi. Uzależnione to byłoby od założeń przyjętych w danej jednostce samorządowej.

Na powodzenie modelu gospodarowania odpadami komunalnymi ma wpływ wiele czynników, nie tylko prawnych, ale także społecznych i politycznych. Wszystkie razem wzięte, przy ich równowadze, stabilności, ciągłości, gwarantują sukces, a co za tym idzie zapewnienie realizacji zadań.

#### **4. Zadania gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi**

Gospodarka odpadami komunalnymi jest zadaniem społecznym, którego powodzenie zależy od współdziałania wielu podmiotów o różnej, przypisanej im przez ustawodawcę, roli. Szczególną rolę odgrywają jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmina<sup>15</sup>. Z dniem 1 stycznia 2012 r. rola tych jednostek uległa wzmocnieniu. Zakres ich praw i obowiązków znacznie się zmienił, a zarazem rozszerzył. Wprowadzone zmiany spowodowały, że system gospodarki odpadami komunalnymi jest realizowany na dwóch poziomach – samorządu województwa oraz samorządu gminnego. W pierwszym przypadku odbywa się w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi, a w drugim – system budowany jest w obrębie takiego regionu, do którego przydzielona została gmina.

---

<sup>15</sup> S. Wrzosek, *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, Białystok 1999.

W tym miejscu rodzi się pytanie, czy nie została naruszona samodzielność gminy, którą ustawodawca gwarantuje w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa<sup>16</sup>? Z tych wstępnych uwag wynika, że ta samodzielność może być naruszona. Wydaje się jednak, że na tak postawione pytanie pełna odpowiedź może być udzielona po przeanalizowaniu przepisów konstruuujących prawa i obowiązki poszczególnych jednostek w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, zawartych w u.o. i u.c.p.g.<sup>17</sup>

Pozycja prawna gminy w Polsce w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi znacznie się zmieniła. Mimo że ustawodawca wprost tego nie stwierdza, gmina stała się właścicielem odpadów komunalnych. Z tego wynika, że liczba jej praw i obowiązków uległa zwiększeniu. Ogólnie można wyodrębnić siedem grup zadań gminy. Są to: zadania organizatorskie, prawodawcze, finansowe, kontrolno-nadzorcze, informacyjno-edukacyjne, analityczno-sprawozdawcze oraz rejestrowe.

Najliczniejsza jest grupa zadań organizatorskich. To jedna z ważniejszych kategorii. W ich obrębie wyróżnić można zadania wynikające z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g., art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a u.c.p.g., art. 3 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g., art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., art. 3 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., art. 3b u.c.p.g., art. 3c u.c.p.g., art. 6 ust. 6 u.c.p.g., art. 6c ust. 1 u.c.p.g., art. 6d ust. 1 u.c.p.g.

Realizując pierwszy obowiązek, gmina ma do wyboru: stworzyć warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnić wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Z powyższego wynika, że gmina powinna w tym zakresie działać samodzielnie albo poprzez określone jednostki organizacyjne. Wydaje się, że pierwsze rozwiązanie będzie właściwe dla większych gmin, a drugie dla mniejszych. Ustawodawca nie wspomina, o jakie prace ma chodzić. Gmina ma więc dużą swobodę. Wpływ na prace będą miały warunki otoczenia, w których funkcjonuje gmina. Na pewno trzeba brać pod uwagę powierzchnię danej jednostki, liczbę ludności, stan infrastruktury społecznej i technicznej, a także wiele innych elementów.

Kolejny obowiązek to zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

---

16 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 913, z późn. zm.).

17 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r., poz. 1454, z późn. zm.); dalej jako u.c.p.g.

Następny obowiązek organizatorski to obejmowanie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.). Obowiązek powyższy jest powiązany z innymi obowiązkami gminy, wynikającymi z dodanej ustawą nowelizującą rozdziału 3a (art. 6c–6s u.c.p.g.). Wydaje się, że jest to jeden z najważniejszych obowiązków spoczywających na gminie. Zdaniem J. Jerzmańskiego<sup>18</sup>, obowiązek ustanowienia systemu gospodarki odpadami sprowadza się do tego, iż w każdej gminie musi być stworzony system organizacyjno-techniczny, dający możliwość prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych i niegenerujący nadmiernych (nieuzasadnionych) kosztów.

Omawiając obowiązki związane z systemem gospodarowania odpadami, należy dokonać klasyfikacji modeli gospodarowania odpadami komunalnymi. Zdaniem M. Górskiego<sup>19</sup>, postępowanie z odpadami komunalnymi prowadzone jest w ramach dwóch modeli: gminnego, przewidzianego dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.), oraz wolnego wyboru (konkurencyjnego, umownego), przewidzianego dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale są wytwarzane odpady komunalne (art. 6 ust. 1 w związku z art. 6c ust. 2 u.c.p.g.). W modelu gminnym gmina ma przejąć pełną odpowiedzialność za odpady i system ich zagospodarowania. Będzie funkcjonować opłata ponoszona przez mieszkańców (egzekwowana przez gminę od właścicieli nieruchomości) na rzecz gminy za świadczenie usług polegających na odebraniu i zagospodarowaniu odpadów. Opłata ma być świadczeniem publicznoprawnym o charakterze powszechnym, ustanowianym uchwałą rady gminy. Gmina musi zorganizować odbiór odpadów poprzez wyłonienie, w trybie zamówienia publicznego, firmy świadczącej taką usługę w określonym rejonie. Z kolei model wolnego wyboru zakłada, że obowiązkiem właściciela nieruchomości jest zawarcie z legalnie działającym podmiotem upoważnionym do odbioru odpadów umowy o odebranie odpadów powstałych na nieruchomości i opłacenie tej usługi, gmina natomiast powinna nadzorować wykonanie obowiązku zawarcia i realizacji umowy, mając możliwość podejmowania działań dyscyplinujących właścicieli nieruchomości. Podmiotem odbierającym odpady w tym modelu może być w szczególności przedsiębiorca, posiadający wpis do gminnego rejestru działalności regulowanej.

---

18 J. Jerzmański, *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9, s. 85.

19 M. Górski, *Prawne zasady postępowania odpadami komunalnymi*. Opracowanie oparte jest na tekstach autora publikowanych w kolejnych numerach „Przeglądu Komunalnego”, począwszy od sierpnia 2011 r.

Z powyższego wynika, że model gminny jest obligatoryjny dla właścicieli tych nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Model ten może objąć także tych właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W tym ostatnim przypadku gmina może o tym postanowić w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego. Jeżeli gmina podejmie taką uchwałę i wprowadzony zostanie system gminny, wówczas nie ma już odwrotu. Taki system będzie obowiązywał cały czas. Decyzja gminy jest wówczas jednorazowa i jednokierunkowa<sup>20</sup>.

Wykonując obowiązek objęcia wszystkich mieszkańców na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, gmina ma obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.), oraz obowiązek udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d ust. 1 u.c.p.g.).

W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę, stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W przypadku, gdy gmina jest podzielona na sektory, powyższe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadza się odrębnie dla każdego z wyznaczonych sektorów. Ustawodawca wskazuje także, co powinna zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia. Wyliczenie w art. 6d ust. 4 u.c.p.g. ma charakter przykładowy. Powinno ono zawierać również elementy wynikające z art. 36 u.p.z.p. Zaznaczyć jednak należy, że elementy wynikające z art. 6d ust. 4 u.c.p.g. oraz art. 36 u.p.z.p. mają charakter obligatoryjny, muszą znaleźć się w każdej specyfikacji<sup>21</sup>.

---

20 A. Kieras-Kokot, *Razem czy osobno?*, „Przeгляд Komunalny” 2012, nr 5, s. 31.

21 Szerzej na ten temat zob. P. Hossa, *Wytyczne do opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia – jakie wymagania zawrzeć w dokumentacji przetargowej*, [w:] *Procedury utrzymania czystości i porządku w gminie. Nowe zasady gospodarowania odpadami komunalnymi: od wzorcowych uchwał i regulaminów po obowiązkową sprawozdawczość*, Poznań 2012, cz. 6, podrozdz. 6.1, s. 1–4, wydawnictwo wymiennokartkowe.

Do zamówienia publicznego, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g., w zakresie nieuregulowanym w u.c.p.g. stosuje się u.p.z.p. Po zakończeniu postępowania w sprawie zamówień publicznych wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 2 u.c.p.g.).

System ten zakłada, że właściciele nieruchomości nie będą zawierali już odrębnych umów z firmami odbierającymi odpady komunalne, będzie to czyniła gmina. Zatem każdy mieszkaniec zostanie objęty systemem odbierania odpadów komunalnych.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. zaszły pewne zmiany w zakresie umów zawieranych między gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne. Konsekwencją różnic między modelami gospodarowania odpadami, to jest gminnym i konkurencyjnym, jest to, że mamy obecnie do czynienia z dwoma rodzajami umów, tzw. przetargowych. Pierwszy rodzaj reprezentuje umowa zawierana między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne. Tę umowę można by było określić, w ślad za nazwą modelu, jako umowę gminną. Z kolei drugi rodzaj umowy to umowa zawierana między przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne a właścicielem nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Taką umowę można by było określić, odpowiednio do nazwy modelu, jako umowę wolnego wyboru.

Umowy przetargowe powinny określać w szczególności: strony, zobowiązania finansowe, stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania od nich odpadów komunalnych przez odpowiednie podmioty, zasady i tryb sprawowania kontroli i nadzoru gminy nad podmiotem odbierającym odpady komunalne, zasady odpowiedzialności przedsiębiorcy, okres, na jaki umowa jest zawierana, przyczyny jej wypowiedzenia lub rozwiązania, zobowiązania materialne stron umowy.

Pomiędzy umowami przetargowymi zachodzą istotne różnice. Jeżeli chodzi o elementy tzw. umowy gminnej, jej stronami są wójt (burmistrz, prezydent miasta) i przedsiębiorca odbierający odpady komunalne. Zobowiązania finansowe powstałe na tle tej umowy ponosi gmina. Stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania od nich odpadów komunalnych, świadczone przez odpowiednie podmioty, są określane przez wyniki przetargu. Zasady i tryb sprawowania kontroli i nadzoru gminy nad podmiotem odbierającym odpady komunalne mają charakter dwustronny; jeżeli przedsiębiorca nie realizuje warunków umowy, ma zastosowanie droga cywilnoprawna,

natomiast jeżeli powyższy podmiot nie realizuje postanowień ustawy, dopuszczalny jest nadzór administracyjny. W przypadku odpowiedzialności podmiotu odbierającego odpady komunalne stosowane są kary pieniężne, które nakłada, w zależności od tego, czy jest to przedsiębiorca (art. 9x u.c.p.g.) czy gminna jednostka organizacyjna (art. 9y u.c.p.g.), odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej oraz Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Czas trwania umowy zależy od stron, aczkolwiek w modelu gminnym znaczenie ma specyfikacja istotnych warunków zamówienia. Powinny z niej, w szczególności, wynikać przyczyny wypowiedzania lub rozwiązania umowy. Zobowiązania materialne, w postaci wykonania usługi odbioru odpadów komunalnych i przekazania do instalacji przetwarzania, ponosi podmiot odbierający odpady, wybrany w trybie zamówienia publicznego. Pośrednie znaczenie dla umowy gminnej będzie miała opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszona przez właścicieli nieruchomości na rzecz gminy, na której terenie są położone ich nieruchomości.

Należy wyraźnie podkreślić, że w modelu gminnym właściciele nieruchomości nie będą musieli samodzielnie zawierać umów z firmami odbierającymi odpady. Zgodnie z ustaloną przez każdą gminę opłatą, każdy właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, będzie płacił za odbiór wszystkich odpadów komunalnych, jakie wytworzy (art. 6h u.c.p.g.). Stawkę określa gmina na podstawie kosztów zagospodarowania odpadów (gmina jest obowiązana określić stawki preferencyjne dla mieszkańców segregujących odpady komunalne).

Z kolei umowa charakterystyczna dla modelu konkurencyjnego jest zawierana między przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne a właścicielem nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Zmienia się też podmiot w zakresie zobowiązań finansowych powstałych z tytułu zawarcia umowy. Właściciel nieruchomości ponosi opłatę za usługi na rzecz przedsiębiorcy, z którym podpisał umowę. Rada gminy określa górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbieranie odpadów komunalnych przez odpowiednie podmioty. Kontrola i nadzór gminy nad podmiotem odbierającym odpady komunalne mają charakter tylko administracyjny. Odpowiedzialność przedsiębiorcy przyjmuje postać kar pieniężnych. Ich wysokość jest taka sama jak w modelu gminnym, bez względu na podmiot odpowiedzialny. Zróznicowanie natomiast występuje w postaci podmiotu nakładającego karę. Zasady natomiast są takie same jak przy umowie gminnej. Okres, na jaki umowa jest zawierana, powinien wynikać z tej umowy, tak samo winny być w niej określone przyczyny

jej wypowiedzenia lub rozwiązania. Zobowiązania materialne umowy w zakresie wykonania usługi odbioru odpadów komunalnych i przekazania ich do instalacji przetwarzania ponosi podmiot odbierający te odpady, z którym właściciel nieruchomości zawarł umowę.

Kolejnym obowiązkiem o charakterze organizacyjnym jest ustanawianie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które obejmują co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzyw sztucznych, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g.). W piśmiennictwie wskazano, że określenie „ustanawiają” jest raczej synonimem wprowadzenia, zorganizowania przez gminę selektywnego zbierania wymienionych powyżej frakcji, a nie nałożenia obowiązku ich selektywnego zbierania „u źródła” poprzez odpowiednie postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy<sup>22</sup>. Selektywne zbieranie powyższych frakcji jest między innymi 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 u.c.p.g.) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (art. 3c ust. 1 u.c.p.g.). Skonstruowania systemów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, od strony formalnoprawnej, gminy powinny dokonać poprzez odpowiednie wymagania zawarte w regulaminie oraz w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg takiego zbierania jest spełniony określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów<sup>23</sup>.

Zadaniem gminy jest także, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Punkty te powinny być tworzone w taki sposób, aby był zapewniony łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gmin<sup>24</sup>. Ponadto gmina winna wskazać miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, pochodzącego z gospodarstw domowych. Podkreślić wypada, że gminy nie mają wyłączności w zakresie tworzenia punktów selektywnego zbierania. Literalne brzmienie

---

22 M. Duczmal, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, cz. II, „Odpady i Środowisko” 2011, nr 5, s. 32.

23 Dz.U. z 2017 r., poz. 19.

24 Szerzej na ten temat zob. A. Kiepas-Kokot, *W nowej odstonie? Punkty selektywne- go zbierania odpadów*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 10, s. 30–32.

przepisu art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wskazuje, że to gmina ma prowadzić punkty selektywnego zbierania odpadów, a przynajmniej je założyć. Z dalszych jednak regulacji u.c.p.g. wynika, że prowadzenie takiego punktu może również nastąpić poprzez powierzenie jego prowadzenia odrębnemu podmiotowi, a jedynie finansowanie punktu musi być prowadzone z budżetu gminy<sup>25</sup>.

Ponadto rada gminy jest zobowiązana, określając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zastosować niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6 ust. 4 u.c.p.g.). Skoro segregacja odpadów komunalnych jest tak ważna, warto zatem zastanowić się, jakie są skuteczne sposoby skłonięcia mieszkańców przez gminę do selektywnego zbierania tego typu odpadów. Sposobów jest wiele. Z jednej strony przyjmują one postać kar, a z drugiej nagród. Tych ostatnich winno być więcej, ale kary także powinny się pojawić i winny być dotkliwe, aby ten, kto naruszył zasadę, poczuł skutki jej nieprzestrzegania. Istotna w tym względzie będzie edukacja ekologiczna (o czym dalej).

Kolejnym obowiązkiem spoczywającym na gminie jest zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., art. 3b u.c.p.g., art. 3c u.c.p.g.). Redukcja składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji stanowi aktualnie jeden z najważniejszych problemów gospodarki odpadami komunalnymi. Niestosowanie selektywnego zbierania i przetwarzania odpadów zielonych, papieru i tektury oraz odpadów kuchennych, a także budowy instalacji termicznego oraz mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych może stać na przeszkodzie osiągnięciu wymaganych poziomów zmniejszenia ilości składowanych odpadów biodegradowalnych, wynikających z przepisów unijnych oraz polskiego prawa wewnętrznego. Gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do 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. (art. 3c ust. 1 u.c.p.g.). Uwzględniając wskazane obowiązki gmin, Minister Środowiska w drodze rozporządzenia określił poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych

---

25 Na podobnym stanowisku stanął B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami komunalnymi. Poradnik ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2011, s. 57.



ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposoby obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów<sup>26</sup>.

Zgodnie z art. 3b ust. 1 u.c.p.g. gminy są zobowiązane osiągnąć do 31 grudnia 2020 r.:

- 1) poziom recyklingu oraz przygotowania do ponownego użycia i odzysku następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła – w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Minister Środowiska został zobligowany do określenia poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych<sup>27</sup>.

Ostatnim obowiązkiem gminy o charakterze organizacyjnym jest zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej (art. 6 ust. 6 u.c.p.g.). W tym przepisie chodzi o właścicieli nieruchomości pozbywających się z nieruchomości odpadów komunalnych, którzy nie są zobligowani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, czyli tych, którzy nie zostali objęci systemem gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, określonym w rozdziale 3a u.c.p.g. Art. 6 ust. 6 u.c.p.g. dotyczy właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (np. warsztaty, firmy, urzędy itd.), i to pod warunkiem, że rada gminy nie wydała uchwały obejmującej także ich systemem gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę.

Kolejna grupa zadań gminy to zadania prawodawcze. Gmina w stosunkowo szerokim zakresie wyposażona została w kompetencje prawotwórcze związane z organizowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zmiany w zakresie tego systemu wprowadzone z dniem 1 stycznia 2012 r. w istotny sposób zwiększyły zakres

---

26 Rozporządzenie Ministra Środowiska z 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz.U. poz. 2412).

27 Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz.U. poz. 2167).

zadań gminy i co się z tym wiąże – także jej rolę w sferze stanowienia prawa miejscowego.

Obowiązki legislacyjne gminy mają umocowanie konstytucyjne. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucja RP określa charakter prawny i miejsce prawa miejscowego w systemie źródeł prawa. Z kolei zasady stanowienia, ogłaszania czy kontroli prawa miejscowego określa ustawa. W tym przypadku są to dwa akty, to jest u.s.g.<sup>28</sup> oraz ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>29</sup>. W literaturze przedmiotu, uchwały rad gmin podejmowane na podstawie u.c.p.g. dzielone są ze względu na różne kryteria. Pod uwagę bierze się zakres regulacji, charakter upoważnienia do wydania aktu, charakter prawny<sup>30</sup>. Uchwały związane z organizowaniem systemów gospodarowania odpadami komunalnymi mają charakter obligatoryjny i fakultatywny.

Przepisy znowelizowanej u.c.p.g. przewidują konieczność wydania przez gminy wielu aktów prawa miejscowego, niezbędnych z punktu widzenia skonstruowania, wdrożenia i funkcjonowania nowych systemów. Katalog tych aktów obejmuje następujące regulacje:

- 1) regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 u.c.p.g.);
- 2) uchwałę w sprawie innych sposobów wykonania obowiązku pozbycia się odpadów z terenu nieruchomości (art. 6 ust. 1a u.c.p.g.);
- 3) uchwałę w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości w systemie umownym (art. 6 ust. 2 u.c.p.g.);
- 4) uchwałę w sprawie rozciągnięcia systemu gminnego na wszystkie nieruchomości, na których powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.);

---

28 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994, z późn. zm.); dalej jako u.s.g.

29 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1523).

30 Z. Bukowski, *Znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku – zakres uchwał rad gmin*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Aktualne regulacje prawne w gospodarce odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego, Poznań 2011, s. 65; M. Górski, *Uprawnienia prawotwórcze gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006, s. 55.

- 5) uchwałę w sprawie podziału gminy na sektory (art. 6d ust. 2 u.c.p.g.);
- 6) uchwały związane ze zorganizowaniem systemu gminnego (art. 6r ust. 3 i 4 u.c.p.g.);
- 7) uchwały związane z wprowadzeniem opłat w systemie gminnym:
  - a) w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty; ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności (art. 6k ust. 1 u.c.p.g.);
  - b) w sprawie ustalenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6l u.c.p.g.);
  - c) w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6n ust. 1 u.c.p.g.).

Najważniejszym aktem prawa miejscowego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, mającym charakter obligatoryjny, jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie.

Kolejną grupą zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi są zadania o charakterze finansowym. Zadania te odgrywają niezwykle istotną rolę, albowiem ustanawiają jednolite zasady finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, a także zapewniają gminom stałe źródło finansowania gospodarki tymi odpadami<sup>31</sup>. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, powinno to umożliwić zarówno gminom, jak i przedsiębiorcom działającym na rynku gospodarki odpadami realizację inwestycji wymagających długoterminowego finansowania bez ryzyka utraty źródła finansowania danego przedsięwzięcia, jakim będą środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>32</sup>.

Zadania gminy o charakterze finansowym w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przyjmują postać opłaty, ustalonej w różnej formie i uiszczanej przez odpowiedniego właściciela nieruchomości. Można wyróżnić opłaty ustalane w drodze: umowy (art. 6 ust. 1 u.c.p.g.), decyzji (art. 6 ust. 7 u.c.p.g.) lub uchwały (art. 6k u.c.p.g.).

---

31 Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego, K. Nowackiego, Wrocław 2012, s. 172.

32 Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 1 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – druk nr 3670 Sejmu RP VI kadencji.

W pierwszym przypadku opłata ustalana jest przez podmiot odbierający odpady komunalne i stanowi jego dochód. Rola gminy ogranicza się do ustalania górnych stawek opłaty, niższych czy zróżnicowanych. W dwóch ostatnich przypadkach natomiast opłaty ustalane są przez odpowiednie organy gminy i stanowią jej dochód. Dwie pierwsze formy stosowane są tylko wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (czyli będzie tu chodziło o właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy). Z kolei trzecia forma będzie miała zastosowanie do właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, oraz do właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne<sup>33</sup>. Jest ona określana mianem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłatę ustalaną w drodze umowy ponosi właściciel nieruchomości, który nie jest obowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (czyli będzie tu chodziło o właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy). Powyższa opłata stanowi dochód podmiotu odbierającego odpady komunalne od takich właścicieli nieruchomości. Opłata ustalana jest w drodze umowy przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne (art. 6 ust. 1 u.c.p.g.). Rola gminy w zakresie ustalania wysokości opłaty ogranicza się do ustalania górnych, niższych bądź zróżnicowanych stawek, które przedsiębiorca musi uwzględnić. Rada gminy czyni to w formie uchwały.

Do obowiązków rady gminy należy określenie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za korzystanie z usług związanych z odbieraniem odpadów komunalnych (zob. art. 6 ust. 2 u.c.p.g.). Jest to opłata za świadczoną przez upoważniony podmiot usługę. W orzecznictwie administracyjnym wskazano, że posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „górnych stawek” powoduje, że rada gminy, określając stawki opłat, powinna wyznaczyć maksymalną ich wysokość. Oznacza to, że rada gminy, dokonując tych ustaleń, jest zobowiązana również uwzględnić obciążenia z tytułu podatku od towarów i usług. W ocenie organu nadzoru ustalenie górnych stawek netto za odbiór odpadów komunalnych nie wypełnia dyspozycji określonej

---

33 Przy czym w tym ostatnim przypadku, tylko wówczas, gdy rada gminy podejmie stosowną uchwałę, na mocy której właściciele ci zostaną objęci systemem gminnym.

powołanym art. 6 ust. 2 u.c.p.g.<sup>34</sup> Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, „stawka” w rozumieniu ust. 2 art. 6 u.c.p.g. winna być ustalona w jednostkach miar (objętości, pojemności) określonych w rozporządzeniu z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie legalnych jednostek miar (Dz.U. Nr 225, poz. 1638), czyli w litrach lub metrach sześciennych i w złotych – tak by faktycznie odbierana ilość odpadów po przemnożeniu przez stawkę pozwoliła ustalić koszty usługi. Ustalenie, że pewna kategoria usług ma być świadczona nieodpłatnie, nie stanowi określenia górnej stawki<sup>35</sup>.

Wypada podkreślić, że stawki opłat powinny być obligatoryjnie zmniejszone, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6 ust. 4 u.c.p.g.)<sup>36</sup>. Z przywoływanego przepisu wynika, że przesłanką będącą podstawą do zmniejszenia opłat jest odbiór odpadów segregowanych. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje innych okoliczności, w tym częstotliwości odbioru odpadów, które uzasadniałyby zmniejszenie stawki opłat za odbiór odpadów<sup>37</sup>.

Do opłat stosuje się przepisy działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 6 ust. 12 u.c.p.g.). Ta regulacja spotkała się z krytyką ze strony doktryny. Uważa się bowiem, że zbędne jest zastrzeżenie, zgodnie z którym „uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta”. W świetle postanowień art. 13 ustawy – Ordynacja podatkowa wymienione podmioty są organami podatkowymi (organy podatkowe *sensu stricto*), a więc próba nadania im statusu quasi-organów podatkowych w art. 6 ust. 12 u.c.p.g. jest rozwiązaniem zbędnym, a wręcz niespójnym z postanowieniami art. 13 ustawy – Ordynacja podatkowa<sup>38</sup>.

---

34 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 29 września 2010 r. – NK.II.0911/267/10, „Wspólnota” 2010, nr 45, s. 43; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 23 grudnia 2009 r. – PN 0911-392/09 (Dz.Urz. Warm. 2010, Nr 7, poz. 215); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 30 kwietnia 2009 r. – NK.II.0911/202/2009 (Dz.Urz.Lubel. 2009, Nr 79, poz. 1858).

35 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 4 czerwca 2009 r. – LEX-S 0911-36/09 (Dz.Urz.Mazow. 2009, Nr 115, poz. 3329).

36 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 10 maja 2012 r. – II SA/Wr 138/12, LEX nr 1166237; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 30 stycznia 2012 r. – NK-II.4131.13.2012 (Dz.Urz.Lubel. poz. 788).

37 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 2 kwietnia 2009 r. – PN0911-112/09 (Dz.Urz.Warm. 2009, Nr 50, poz. 794).

38 Z. Ofiarski, M. Ofiarska, dz. cyt., s. 183.

Słusznie podniesiono w piśmiennictwie<sup>39</sup> zarzut co do zrównania statusu dwu rodzajów opłat, to znaczy ustalanych w umowie (art. 6 ust. 1 u.c.p.g.) oraz opłat ustalanych w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez organ wykonawczy gminy (art. 6 ust. 7 u.c.p.g.). Do każdej z powyższych opłat należy stosować przepisy działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, zatytułowanego „Zobowiązania podatkowe”. Regulacje dotyczące opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawierają liczne legislacyjne uchybienia<sup>40</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, co wielokrotnie też podkreślił Trybunał Konstytucyjny, że opłata jest daniną publiczną, do której odnoszą się bezpośrednio postanowienia art. 87 i 217 Konstytucji RP. Stanowi dochód publiczny i pobierana jest w związku z wyraźnie wskazanymi usługami lub czynnościami publicznymi<sup>41</sup>. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest taką właśnie daniną. W doktrynie prawa finansowego także jest ugruntowany pogląd co do opłaty jako należącej do konstytucyjnej kategorii danin publicznych<sup>42</sup>.

Kolejna grupa obowiązków gminy to zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym. Wpływają one na efektywność działań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, podejmowanych zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i podmioty odbierające odpady komunalne od tych właścicieli. Poprzez wykonywanie powyższych zadań gmina współadministruje i współodpowiada za działalność podmiotu, którego działania podlegają kontroli i nadzorowi. Ustawa nowelizująca wzmocniła funkcje kontrolne gminy.

Kategoria kontroli stała się przedmiotem dość dogłębnego zainteresowania doktryny<sup>43</sup>. Analiza poglądów w tym zakresie pokazuje, że

---

39 Tamże.

40 Na podobnym stanowisku stanął A. Krzywoń. Por. A. Krzywoń, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2–4, s. 11–23.

41 Wprawdzie te orzeczenia zapadły w odniesieniu do innych opłat, nie mniej jednak są one jak najbardziej właściwe i do przedmiotowej opłaty. Por. wyroki dotyczące: opłaty eksploatacyjnej (wyrok z 9 lutego 1999 r. – U 4/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 4); opłaty za wykonywanie transportu drogowego (wyrok z 25 marca 2010 r. – P 9/08, P 44/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 7, poz. 68); opłaty za wydanie karty pojazdu (wyrok z 17 stycznia 2006 r. – K 6/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 1, poz. 3).

42 Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 138–139; A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 137; A. Krzywoń, *Opłata za gospodarowanie...*, dz. cyt., s. 15; Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 25; P. Sarnecki, *Uwaga 2 do art. 168*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. 4, s. 1.

43 W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 174;

w proponowanych ujęciach nie ma jakichś istotnych różnic i że poszczególne określenia kategorii kontroli są do siebie bardzo zbliżone. Dość wyczerpującą definicję kontroli przedstawił J. Starościak. Według niego, kontrola polega na obserwowaniu, ustalaniu czy wykrywaniu stanu faktycznego, porównywaniu rzeczywistości z zamierzeniami, występowaniu przeciw zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowaniu jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej<sup>44</sup>.

Kontrola konfrontowana jest na ogół z terminem nadzoru. Nadzór jest ujęciem szerszym, bowiem obok kontroli obejmuje on także możliwość oddziaływania na jednostki nadzorowane, czyli ma możliwość władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorcemu<sup>45</sup>.

Sprawa nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez gminę zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi nie może być analizowana wyłącznie na podstawie przepisów u.c.p.g.<sup>46</sup> Zastosowanie mają tu również regulacje ogólne, wynikające z u.p.o.ś. (art. 379 i art. 380)<sup>47</sup>. Do tych ostatnich *expressis verbis* odsyła art. 9u ust. 2 u.c.p.g.

Organem gminy, wyposażonym w uprawnienia kontrolno-nadzorcze, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawodawca w sposób wyraźny czyni go organem kontrolnym w sferze przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. (art. 9u ust. 1 u.c.p.g.). Adresatami, wobec których będą stosowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) środki kontrolno-nadzorcze, są właściciele nieruchomości oraz podmioty odbierające odpady komunalne od tych właścicieli. Przepisy środowiskowe dokładnie określają środki oddziaływania, które może stosować organ gminy w trakcie wykonywania funkcji nadzorczych i kontrolnych. Podmiot ten nie może jednak uzurpować sobie prawa do posługiwania się instrumentami, które nie zostały mu przyznane.

Wynikające z regulacji prawnych z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi instrumenty kontrolno-nadzorcze przypadające wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) można pod względem

---

M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 440; W. Lang, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1996, s. 229.

44 J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

45 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 17 i nast.

46 M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań...*, s. 174.

47 Szerzej na ten temat zob. A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 176–177.

podmiotowym podzielić na środki ogólne (wspólne), stosowane wobec obydwu kategorii podmiotów (to jest właściciela nieruchomości oraz podmiotu odbierającego odpady komunalne od tych właścicieli), środki, które wójt (burmistrz, prezydent miasta) stosuje tylko wobec właściciela nieruchomości oraz środki stosowane tylko wobec podmiotu odbierającego odpady komunalne od tych właścicieli.

Jeżeli chodzi o środki wspólne, należy wymienić przepisy ogólne, do których odsyła u.c.p.g., a więc art. 379 i 380 u.p.o.ś. Przepisy te ustalają zakres, właściwość i sposób prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska przez marszałka województwa, starostę oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustalają obowiązek przeprowadzenia kontroli i wyposażają zobowiązane organy w instrumenty umożliwiające wykonanie tego obowiązku, natomiast kwestię ewentualnego zastosowania środków władczego oddziaływania (nadzorczych) regulują przepisy u.c.p.g.<sup>48</sup> Zagadnienia ogólne w zakresie kontroli wynikają także z u.c.p.g., z rozdziału 4c zatytułowanego „Kontrola”. Zgodnie z art. 9v ust. 1 u.c.p.g., wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującym pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych (art. 9v ust. 2 u.c.p.g.). Z powyższego wynika, że jeżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwróci się o pomoc do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc w przeprowadzeniu kontroli, ten drugi nie może odmówić pomocy; w przeciwnym razie może odpowiadać za przestępstwo niedopełnienia obowiązku, wynikające z art. 231 § 1 Kk.<sup>49</sup>

Instrumentem służącym gminie do właściwego wykonywania zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jest prowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 3 ust. 3 pkt 3 u.c.p.g.). Celem wprowadzonego obowiązku ewidencyjnego jest kontrola wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z u.c.p.g. Ewidencja tworzona jest na podstawie danych udostępnianych przez przedsiębiorców, w trybie art. 9a ust. 1 u.c.p.g.

---

48 M. Górski, [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1270.

49 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r., poz. 1600, z późn. zm.); dalej jako Kk.



Kolejny rodzaj zadań o charakterze kontrolno-nadzorczym to zadania kierowane wobec wytwórców odpadów komunalnych, a ściślej właścicieli nieruchomości. Uprawnienia kontrolno-nadzorcze są przedmiotem u.c.p.g. Na uwagę zasługuje sprawowanie nadzoru nad realizacją obowiązków ciążących na właścicielach nieruchomości. Organem właściwym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zakłada, że jeżeli właściciel nieruchomości nie zapewnia wyposażenia nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku, w trybie przepisów u.p.e.a.<sup>50</sup> (zob. art. 5 ust. 6, 7, 9). Instrumenty kontrolno-nadzorcze stosowane wobec podmiotów odbierających odpady komunalne wynikają z ustawy – Prawo przedsiębiorców<sup>51</sup> oraz z u.c.p.g.

Z u.c.p.g. wynika, że gmina nadzoruje gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 3 ust. 2 pkt 4 u.c.p.g.). To ogólne sformułowanie daje podstawy do tego, że w dalszych przepisach u.c.p.g. ustawodawca przyznaje określone środki nadzoru. Takim instrumentem jest wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej. Kwestia ta będzie szerzej omówiona w części poświęconej zadaniom rejestrowym. Z instrumentów kontrolnych przyznanych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a stosowanych wobec podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wymienić też trzeba przekazywanie półrocznego sprawozdania na temat odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 9n ust. 1 u.c.p.g. (art. 9n ust. 2 u.c.p.g.). Jest to typowy środek kontrolny o charakterze informacyjnym. Jest z nim związana sankcja pieniężna.

Kolejna grupa zadań to zadania informacyjno-edukacyjne. Obowiązki te wynikają z art. 3 ust. 2 pkt 8 i 9 u.c.p.g.<sup>52</sup> Stosownie do tych przepisów, gminy mają obowiązek prowadzić działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Celem wskazanych działań jest głównie kształtowanie

---

50 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1314, z późn. zm.); dalej jako u.p.e.a.

51 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. (Dz.U. poz. 646, z późn. zm.).

52 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 103; B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 81–85.

świadomości ekologicznej, propagowanie zachowań, postaw, nawyków promujących zmianę ludzkich przyzwyczajzeń na takie, które będą chronić środowisko przyrodnicze uwzględniające ideę zrównoważonego rozwoju. W piśmiennictwie wskazuje się, że edukacja jest podstawą nowoczesnej gospodarki odpadami komunalnymi<sup>53</sup>. Na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska zamieszczone zostały materiały, które stanowią wsparcie kampanii informacyjnych gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>54</sup>.

Ustawodawca główny nacisk kładzie na działania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Bardzo ważne jest, aby do akcji zachęcających do segregacji włączyło się całe społeczeństwo. Wspólne działania bowiem przyniosą zamierzony efekt, a segregacja będzie opłacalna i wszyscy na tym zaoszczędzą. Dlatego też istotne są kampanie ekologiczne, prowadzone już od przedszkola, oraz różnego rodzaju akcje informacyjne, festyny, których mottem przewodnim jest „segregacja odpadów”, w tym pikniki ekologiczne. Warto się zastanowić nad uruchomieniem „zielonego telefonu” w danej gminie, na który mieszkańcy mogliby zgłaszać swoje uwagi w sprawie systemu zbiórki odpadów. Jednym ze sprawdzonych sposobów, nakłaniających do selekcji, jest utworzenie punktów skupu surowców wtórnych. Do takich miejsc można zaliczyć np. skup makulatury, punkty przyjmowania metalowych odpadów, komisje, antykwariaty itd. Dla zachęty można zaproponować, że za przyniesienie do punktu skupu butelek czy makulatury mieszkańiec oprócz pieniędzy za oddane surowce wtórne może dostać bon, upoważniający do zniżki np. na stacji benzynowej, biletu do kina czy teatru. Innym sposobem jest także prowadzenie różnego rodzaju programów zbiórki odpadów niebezpiecznych i uciążliwych dla środowiska, a co za tym idzie i dla zdrowia ludzi. Wiele gmin stosuje takie programy, na przykład dzielnica Warszawy Białołęka<sup>55</sup>. Od czerwca 1999 r. na jej terenie realizowany jest „Program zbiórki odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych”, w którego ramach z odpadów komunalnych selekcionowane są przeterminowane leki. W każdej

---

53 E.H. Grygorczuk-Petersons, I.A. Tałałaj, *Kształtowanie gospodarki odpadami w gminie*, Białystok 2007, s. 113–114; J. Zyśk, *Dzień Ziemi*, „Odpady i Środowisko” 2012, nr 4 (76), s. 39–42; B. Poskrobko, T. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa 2012, s. 273–274.

54 Materiały źródłowe na stronie: [http://www.mos.gov.pl/arttykul/443\\_kampanie\\_gminne/17606\\_wsparcie\\_kampanii\\_informacyjnych\\_gmin.html](http://www.mos.gov.pl/arttykul/443_kampanie_gminne/17606_wsparcie_kampanii_informacyjnych_gmin.html) (dostęp: 25 listopada 2018 r.).

55 Materiały źródłowe na stronie: <http://www.bialoleka.waw.pl/page/index.php?id=388&str=3> (dostęp: 25 listopada 2018 r.).

aptece istniejącej w tej gminie ustawiono specjalistyczne, zabezpieczone i oznakowane pojemniki z przeznaczeniem na przeterminowane leki. Bezużyteczne lekarstwa są przynoszone przez mieszkańców do aptek, skąd są odbierane celem utylizacji poprzez spalanie przez Zakład Utylizacji Odpadów.

Wydaje się, że najskuteczniejsze metody w zakresie skłonienia mieszkańców do segregacji odpadów komunalnych można uzyskać przez placówki oświatowe. Akcje typu „Zrób coś dobrego dla środowiska naturalnego. Segregacja śmieci = czystsze środowisko naturalne” są uczeniem dzieci od najmłodszych lat, że segregacja śmieci to jeden ze sposobów walki o czystsze środowisko naturalne, który powinien stać się udziałem każdego z nas. W tym celu powinno organizować się różnego rodzaju konkursy związane z prowadzonymi akcjami środowiskowymi. Nie ulega wątpliwości, że świadomość ekologiczna idzie w parze z kulturą. Segregujemy odpady, a więc postępujemy kulturalnie.

O ile ustawodawca co do prowadzenia działań edukacyjnych jest dość enigmatyczny, o tyle w zakresie działań informacyjnych jest bardziej konkretny. Informacje, wymienione w punkcie 9 art. 3 ust. 3 u.p.c.p.g., mają być udostępniane w dwojaki sposób, a mianowicie na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. W tym ostatnim przypadku nie wskazano sposobów, stąd też w każdej gminie może to być wykonane inaczej, zależnie od zwyczajowych warunków lokalnych.

Zadania o charakterze analityczno-sprawozdawczym są nową grupą obowiązków, wprowadzoną ustawą nowelizującą. Wydaje się, że te zadania są niezwykle ważne. Gmina, wykonując inne zadania, będzie dzięki nim wiedziała, które problemy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi wymagają większej uwagi. W przypadku zadań analitycznych ustawodawca wskazuje termin ich realizowania oraz cel. Gmina ma natomiast swobodę co do formy podejmowania tego typu działań, albowiem ustawodawca jej nie określa. W myśl art. 3 ust. 3 pkt 10 u.c.p.g. gmina jest zobowiązana do dokonania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Analiza taka winna być przeprowadzona co roku. Nie wskazano jednak dokładnej daty, czy chodzi np. o pierwszy kwartał przyszłego roku, następującego po tym, którego analiza ma dotyczyć. Ustawodawca nie wskazał też konsekwencji prawnych niedotrzymania obowiązku. Stąd też będą miały tu zastosowanie regulacje ogólne wynikające z u.s.g.

W przypadku zadań sprawozdawczych ustawodawca wykazał się większą precyzją. Określa bowiem formę zadania, organ gminy zobowiązany do jego wykonania, termin, podmiot weryfikujący, termin

jego przedłożenia temu podmiotowi, środki weryfikacyjne, jakie ten podmiot może podjąć, oraz zawartość dokumentu. Zgodnie z art. 9q ust 1 u.c.p.g., wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do sporządzenia sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dokument powyższy sporządzany jest na podstawie sprawozdań otrzymanych od podmiotów odbierających odpady komunalne. Sprawozdanie wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza co roku i przedkłada je marszałkowi województwa i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy. Elementy, jakie winno zawierać sprawozdanie, wynika z art. 9q ust. 3 u.c.p.g.; wyliczenie ujęto w katalogu zamkniętym.

Jeżeli sprawozdanie nie zostanie złożone, konsekwencją jest przyjęcie (art. 9q ust. 4 u.c.p.g.), że gmina nie wykonała obowiązków, po pierwsze – osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów, o których mowa w art. 3b u.c.p.g., po drugie – ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, o których mowa w art. 3c u.c.p.g. W doktrynie na tle powyższego przepisu pojawiła się wątpliwość. W. Radecki<sup>56</sup> postawił bowiem pytanie, czy chodzi o niezłożenie sprawozdania w ogóle, czy o niezłożenie sprawozdania w terminie zakreślonym w art. 9q ust. 2 u.c.p.g. Autor ten stwierdza, że „ponieważ ocena wykonania obowiązków określonych w art. 3b i 3c następuje rocznie, zatem na pierwszy rzut oka wydaje się, że także spóźnione złożenie sprawozdania jest równoznaczne z niewykonaniem tych obowiązków”. Uważa on, że taka argumentacja nie jest oczywista, zważywszy na art. 9z ust. 1 u.c.p.g., który przewiduje delikt administracyjny, polegający na przekazaniu przez gminę po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9q, z sankcją kary pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia. Jednocześnie art. 9z ust. 2 przewiduje kary pieniężne za niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 3b i 3c, a niezłożenie sprawozdania uznaje się za niewykonanie tych obowiązków. W konkluzji autor stwierdza, że nie jest wykluczona interpretacja, zgodnie z którą dopiero niezłożenie sprawozdania w ogóle uruchamia sankcje z art. 9x ust. 2, a spóźnienie jest sankcjonowane tylko na podstawie art. 9z ust. 1. Wydaje się, że należy przychylić się do tej ostatniej tezy.

---

56 W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 308.

Zadania o charakterze rejestrowym stanowią *novum* w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi. Wprowadziła je ustawa nowelizująca. Z dniem 1 stycznia 2012 r. działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stała się bowiem działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy – obecnie Prawa przedsiębiorców. Adresatem zadań o charakterze rejestrowym, jak w przypadku większości zadań gminy, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Prowadzi on rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 u.c.p.g.). Właściwość miejscowa organu sprowadza się do miejsca odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rejestr prowadzi się w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych, która może stanowić część innych baz danych z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami.

Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zastępuje dotychczasowe zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych<sup>57</sup>. Przed dokonaniem wpisu organ rejestrowy nie sprawdza rzetelności danych i informacji podawanych we wniosku o wpis do tego rejestru. Te dane mogą być sprawdzone dopiero po dokonaniu wpisu, w ramach kontroli następczej (*ex post*)<sup>58</sup>. Artykuł 9b ust. 4 u.c.p.g. zawiera treści, które wójt (burmistrz, prezydent miasta) winien zamieścić w rejestrze. Wpis do rejestru jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w rejestrze. Wpis ma charakter konstytutywny, co oznacza, że rodzi prawo do wykonywania działalności.

Odpowiedzialność gminy za realizację zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi analizować trzeba na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony, gmina ponosi odpowiedzialność na zasadach ogólnych – tak jest w przypadku nadzoru wobec gminy, który odbywa się według u.s.g. Z drugiej strony, jest ona uregulowana szczegółowo, wynikając z u.c.p.g. Reforma gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce wprowadziła do u.c.p.g. odpowiedzialność administracyjną w postaci kar pieniężnych wymierzanych nie tylko podmiotom prywatnym, ale

---

57 Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej przedsiębiorcy, którzy w dniu wejścia w życie nowelizacji (1 stycznia 2012 r.) posiadali stosowne zezwolenie, mogli nadal prowadzić taką działalność na podstawie otrzymanej wcześniej decyzji, jednakże jedynie do końca 2012 r. Po upływie tego terminu powinni uzyskać wpis do gminnego rejestru działalności regulowanej, przy czym skorzystają ze zwolnienia od opłaty skarbowej za wpis.

58 A. Brzezińska, *Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, cz. II. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2012, s. 1.

także i gminie. Wydaje się, że te instrumenty zmotywują poszczególne podmioty, w tym gminę, do realizacji nałożonych zadań. Ustawodawca wykazał się jednak niekonsekwencją, albowiem karę, jeżeli chodzi o jednostkę samorządową, można wymierzyć tylko gminie. A co z samorządowym województwem? Przecież na tę jednostkę również zostały nałożone określone zadania. Ponadto wykonanie niektórych przepisów dotyczących kar pieniężnych może być problematyczne, a nawet niewykonalne (por. art. 9z ust. 3 u.c.p.g.).

W Polsce środki nadzoru w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi są dość rzadko stosowane. Wydaje się, że przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w ich dość rygorystycznym charakterze, nie zawsze adekwatnym do przewinienia. Należy jednak pamiętać, że nadzór ma niewątpliwie ważne znaczenie, z jednej strony wyznacza granice samodzielności samorządu terytorialnego, w tym gminy, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, a z drugiej strony w trybie nadzoru następuje wykluczenie z obrotu prawnego nielegalnych aktów władzy publicznej oraz zastosowanie środków personalnych. Nadzór zatem służy utrzymaniu działalności podmiotu nadzorowanego w granicach prawnie określonych (dozwolonych)<sup>59</sup>. Zastosowane środki nadzoru odgrywają więc istotną rolę, decydując o jego intensywności. Nie jest przy tym potrzebne tworzenie specjalnych środków nadzoru w sferze gospodarowania odpadami komunalnymi – to by zapewne doprowadziło do nadregulacji, niepotrzebnych wątpliwości oraz licznych polemik w literaturze. Istniejące środki są wystarczające mimo ich wad.

Jeżeli chodzi o zastosowanie środków nadzoru wobec organów gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, dość skutecznym środkiem może być zawieszenie organów gminy. Jest to niewątpliwie akt administracyjny stosowania prawa, który jest implikacją naruszenia przepisów powszechnie obowiązujących poprzez przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Ten rodzaj środka odpowiedzialności administracyjnej, a zwłaszcza zagrożenie jego zastosowania, może być wykorzystany do wymuszenia realizacji obowiązków spoczywających na wspomnianych organach, niezależnie od ich charakteru prawnego, formy, w jakiej mają być realizowane, oraz rodzaju organu zobligowanego do wykonania zadań ciążących na gminie<sup>60</sup>. Zastosowanie drastycznego środka nadzoru, jakim jest odwołanie

---

59 W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego*, Księga Jubileuszowa Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie 1995–2010, Szczecin 2010, s. 103.

60 D.R. Kijowski, *Odpowiedzialność w samorządzie terytorialnym na gruncie prawa administracyjnego*, [w:] *Odpowiedzialność jako instrument zapewnienia*

wójta lub rozwiązanie rady gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, nie powinno, wydaje się, mieć miejsca. Regulacje prawne przewidują dość dużą gamę środków nadzoru stosujących się do odpowiednich sytuacji, że sięganie po tak „drakoński” środek nie jest konieczne. Niemniej jednak środki nadzoru powinny odgrywać istotną rolę w zakresie odpowiedzialności administracyjnej. Na pewno postępowanie nadzorcze jest szybsze niż ogólne postępowanie przed sądami administracyjnymi czy powszechnymi.

Ponadto do katalogu przypadków odpowiedzialności administracyjnej zaliczyć należy także sankcje przewidziane przepisami o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Doktryna jednak nie jest zgodna co do tej kwalifikacji. W piśmiennictwie pojawiają się bowiem poglądy, uznające odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu niewykonania wyroku sądowego jako rodzaj odpowiedzialności cywilnoprawnej. Należy jednakże stanąć na tym pierwszym stanowisku, gdyż istotą środków odpowiedzialności administracyjnej jest właśnie ponoszenie przez organy administracji publicznej niekorzystnych konsekwencji naruszeń prawa<sup>61</sup>. Ponadto rolą sądu administracyjnego jest nie tylko sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych, ale także kontroli nad wykonywaniem administracji publicznej. Sąd administracyjny stosuje w tym przypadku wyłącznie normy prawa administracyjnego – i, jak zauważa D. Kijowski<sup>62</sup>, podjęte rozstrzygnięcie bliższe jest wymierzeniu grzywny w postępowaniu administracyjnym niż rozstrzygnięciu sporu między organem administrującym a skarżącym. I te właśnie przesłanki uzasadniają zaliczenie odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu niewykonania wyroku sądu administracyjnego do instrumentów odpowiedzialności administracyjnej.

Przejawem odpowiedzialności administracyjnej są decyzje i postanowienia organów wyższego stopnia podejmowane w sprawach zakończonych decyzjami ostatecznymi. Do przypadków analizowanej odpowiedzialności zaliczymy także reformacyjne decyzje w postępowaniu administracyjnym w toku postępowania odwoławczego.

W związku z tym, że system gospodarowania odpadami komunalnymi nie funkcjonował w zadowalający sposób, nowelizacja u.c.p.g. z 2011 r. wprowadziła do ustawy rozdział 4d, zatytułowany „Kary pieniężne”. Było to *novum* w polskiej praktyce odpadowej. Dotychczas

---

*prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego (O potrzebie badań)*, pod red. nauk. B. Cudowskiego, Białystok 2006, s. 41–42.

61 Na podobnym stanowisku stanął D.R. Kijowski. Zob. D.R. Kijowski, *Odpowiedzialność w samorządzie terytorialnym...*, dz. cyt., s. 42.

62 Tamże.

istniejące przepisy nie przewidywały kar pieniężnych nałożonych na gminy za niezrealizowanie określonych obowiązków. Kara pieniężna jest prawnym środkiem działania administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska<sup>63</sup>. Podmiot zasadniczo odpowiada tylko za skutek swojego działania, bez względu na istnienie winy lub jej brak; odpowiedzialność administracyjna występuje niezależnie od winy danego podmiotu, a przesłanką jej zastosowania jest obiektywnie ujęte bezprawie administracyjne<sup>64</sup>. W rozdziale 4d u.c.p.g. wskazano zakres podmiotowy i przedmiotowy kar pieniężnych, a także ich wysokość, organy wymierzające kary oraz zagadnienia proceduralne. Delikty administracyjne<sup>65</sup>, których może dopuścić się gmina, zostały uregulowane w art. 9z u.c.p.g. Ustawodawca, wskazując te delikty, określił także organy administracji publicznej, które wymierzają kary pieniężne za te delikty. W tym zakresie właściwy jest Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Ustawodawca nie wskazał właściwości miejscowej organu kontroli, wydaje się jednak, że właściwy jest ten Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, na którego obszarze działania znajduje się gmina.

Kara pieniężna nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej. Ma ona charakter decyzji związanej, co oznacza, że właściwy organ musi ją wymierzyć, jeżeli zostaną spełnione wszystkie przesłanki deliktu administracyjnego. Ustawodawca nie wprowadza modyfikacji co do postępowania odwoławczego. Od decyzji Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska służy odwołanie do Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, nakładając na gminę kary pieniężne z art. 9z ust. 1, 2 i 4, może je zawiesić lub umorzyć.

Analizując delikty administracyjne i kary za nie, należy zwrócić uwagę na pewne terminy nieostre, które wprowadził ustawodawca. Chodzi o wyznaczniki wynikające z art. 9zc u.c.p.g., to jest stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasowa działalność podmiotu. Terminy te nie zostały nigdzie zdefiniowane w u.c.p.g. Zastanawia termin „stopień szkodliwości czynu”. Analizowany zwrot językowy zbliżony jest do pojęcia, jakim posługuje się prawo karne, a mianowicie „stopnia społecznej szkodliwości czynu”.

---

63 K. Popik-Choraży, *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne. Tytuł V, Dział III ustawy Prawo ochrony środowiska*, Lublin 2009, s. 39.

64 J. Stelmasiak, K. Popik-Muzyka, *Administracyjna kara pieniężna w ustawie – Prawo ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2002, nr 1, s. 13.

65 D. Danecka, *Pojęcie deliktu administracyjnego w Polsce, Czechach i Słowacji*, [w:] *Rozważania o...*, pod red. G. Dobrowolskiego, Katowice 2018, s. 110 i nast.



Wprawdzie u.c.p.g. nie zawiera przymiotnika „społeczny”, ale wydaje się, że należy w tym miejscu posiłkować się definicją zaproponowaną w prawie karnym, albowiem w żadnej innej dyscyplinie nie pojawia się taki zwrot. Zgodnie z art. 115 § 2 Kk i art. 47 § 6 Kpw, przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu bierze się pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej i grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Należy zgodzić się z W. Radeckim<sup>66</sup>, że przy interpretacji art. 9zc u.c.p.g. nie należy odwoływać się do „podmiotowych” okoliczności wpływających na ocenę stopnia szkodliwości czynu (postać zamiaru i motywacja), gdyż one nie mają znaczenia przy ocenie stopnia szkodliwości czynu w rozumieniu u.c.p.g. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby pozostałe elementy powyższych artykułów z zakresu prawa karnego były brane z u.c.p.g. przy interpretacji stopnia szkodliwości czynu.

Dość enigmatyczny jest także zwrot „zakres naruszenia”. I w tym miejscu ustawodawca nie daje żadnych wskazówek. Patrząc jednak na charakter deliktów administracyjnych i powyższy wyznacznik, wydaje się, że wskaźnikiem powinna być ilość odpadów. Na pewno nie będzie problemu z takim ustaleniem przy dwóch pierwszych deliktach, co do których ma mieć zastosowanie powyższy wyznacznik. Wątpliwość pojawia się natomiast przy dwóch następnych deliktach. Jak wyznaczyć bowiem zakres naruszenia przy przekazaniu nierzetelnego sprawozdania czy niezorganizowaniu przetargu na odbieranie odpadów komunalnych – tego ustawodawca nie wyjaśnia, a do tej pory orzecznictwo milczy.

Wydaje się, że ostatni wyznacznik, jakim jest „dotychczasowa działalność podmiotu” nie powinien budzić tyle wątpliwości, co dwa poprzednie. Organ wymierzający karę powinien w tym wypadku brać pod uwagę, czy podmiot, któremu ma być wymierzona kara, był wcześniej karany za delikt administracyjny, czy rzetelnie wykonuje swoje obowiązki w tym zakresie.

Ustawodawca określa termin uiszczenia kary pieniężnej. Wynosi on 30 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu takiej kary stała się ostateczna. Wskazuje także, czyj dochód stanowią kary czy na jaki rachunek bankowy mają być przekazane. Gmina wnosi kary pieniężne na rachunek bankowy właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

---

66 W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w przepisach o postępowaniu z odpadami komunalnymi*, [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki...*, dz. cyt., s. 276.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadza też instytucję zawieszenia i umorzenia kary pieniężnej. Środki te można zastosować tylko w odniesieniu do gminy, i tylko w odniesieniu do określonej kary pieniężnej (za spóźnione przekazanie sprawozdania, za nieosiągnięcie wymaganych poziomów, za niezorganizowanie przetargu). Warunkiem zastosowania instrumentu zawieszenia kary jest uprzednie złożenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosku o zawieszenie zapłaty kary pieniężnej. Organem rozpatrującym wniosek jest Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Może on zgodzić się lub nie, albowiem decyzja ma charakter uznaniowy, lecz nie jest to uznaniowość nieograniczona. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym<sup>67</sup> już dawno temu wskazano, że organ administracji, działając na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą art. 7 Kpa<sup>68</sup> – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela (a więc i gminy), jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków.

Na zakończenie należy wskazać, że zgodnie z art. 9 zf u.c.p.g., do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa, przy czym uprawnienia organów podatkowych przysługują Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Rozważając zawarte tam regulacje, przyjąć należy, że jest to niewłaściwe. Takie odesłanie sprawia, że do procedury znajdzie zastosowanie Kpa, któremu obce są instytucje regulowane w dziale III Ordynacji podatkowej (np. przedawnienie, umorzenie)<sup>69</sup>.

## 5. Podsumowanie

Konkludując, należy wskazać, że zadania gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi są bardzo rozbudowane. Gmina dysponuje szerokimi instrumentami służącymi do szczelnego zapewnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Analizując te zadania, trzeba zaznaczyć, że optymalnym modelem gospodarowania odpadami komunalnymi jest model samorządowy. W tym kierunku zmierza

---

67 Wyrok NSA z 11 czerwca 1981r. – SA 820/81, OSPiKA 1982, z. 1–2, poz. 22 z glosą aprobującą J. Łętowskiego.

68 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.); dalej jako Kpa.

69 Podobny pogląd wyraził B. Dziadkiewicz. Zob. B. Dziadkiewicz, dz. cyt., s. 120.

też ustawodawstwo polskie, które jednak wymaga jeszcze doprecyzowania, a przede wszystkim dania więcej swobody gminie. Trzeba jednak pamiętać, że na powodzenie modelu gospodarki odpadami komunalnymi ma wpływ wiele czynników, nie tylko prawnych, ale także społecznych, ekonomicznych i politycznych. Wszystkie razem wzięte, przy ich równowadze, stabilności i ciągłości, gwarantują sukces, a co za tym idzie zapewnienie modelu, który będzie najbardziej racjonalny.

W modelu tym następuje przekazanie gminie odpowiedzialności za gospodarkę odpadami komunalnymi. Jest to model sprawdzony, który funkcjonuje w większości państw członkowskich UE (np. w Niemczech). Wyznaczając właściwy podmiot, powinno się kierować przesłanką właścicielską, czyli wybrana jednostka powinna być właścicielem odpadów komunalnych. Dla uniknięcia ewentualnych sporów prawnych winno to *expressis verbis* wynikać z przepisów prawnych. Nie należy tego domniemywać ani wywodzić w drodze odpowiedniej wykładni. Niestety, w obowiązującym ustawodawstwie tego nie uczyniono – i dopiero przy zastosowaniu wykładni celowościowej i funkcjonalnej można dojść do takiego wniosku.

Nie bez znaczenia jest przesłanka finansowa. System gospodarowania odpadami komunalnymi powinien być finansowany z opłat za odbieranie odpadów komunalnych uiszczanych przez wytwórców tych odpadów, czyli mieszkańców. Zastanawiające jest jednak to, jakie metody winny być stosowane przy ustalaniu opłaty. Wydaje się, że najwłaściwsza byłaby metoda liczona od liczby mieszkańców zamieszkujących dane gospodarstwo domowe. Takie gospodarstwo co roku winno do urzędu przedkładać deklarację zawierającą właściwe informacje konieczne przy ustalaniu wysokości opłaty. W tym celu odpowiednie organy powinny być wyposażone w instrumenty kontrolne, które umożliwią sprawdzenie informacji zawartych w takiej deklaracji. Niezbędne byłoby utworzenie „policji śmieciowej” w ramach Straży Miejskiej. Ten organ zająłby się monitorowaniem procesu, nadzorowaniem i kontrolą wdrażania wymogów unijnych. Mogą pojawić się zarzuty, czy konieczny jest kolejny twór. Wydaje się, że ze względu na wagę problemu, jaki stanowią odpady komunalne, taki organ winien być wyłoniony. W Polsce takiej służby jednak nie ma.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm. i sprost.).
- Konwencja bazylejska sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Dz.U. 1995 r. Nr 19, poz. 88).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1314, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r., poz. 1454, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r., poz. 1600, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 913, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1523).
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 r., poz. 992, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz.U. poz. 2167).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz.U. poz. 2412).

## Orzecznictwo

- Wyrok TK z 9 lutego 1999 r. – U 4/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 4.
- Wyrok TK z 17 stycznia 2006 r. – K 6/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z 25 marca 2010 r. – P 9/08, P 44/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 7, poz. 68.

Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r. – SA 820/81, OSPiKA 1982, z. 1–2, poz. 22 z glosą aprobującą J. Łętowskiego.

Wyrok WSA z 10 maja 2012 r. – II SA/Wr 138/12, LEX nr 1166237.

## Rozstrzygnięcia nadzorcze

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 30 kwietnia 2009 r. – NK.II. 0911/202/2009 (Dz.Urz.Lubel. 2009, Nr 79, poz. 1858).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 29 września 2010 r. – NK.II. 0911/267/10, „Wspólnota” 2010, nr 45.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 30 stycznia 2012 r. – NK-II. 4131.13.2012 (Dz.Urz.Lubel. 2012, poz. 788).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 4 czerwca 2009 r. – LEX-S 0911-36/09 (Dz.Urz.Mazow. 2009, Nr 115, poz. 3329).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 2 kwietnia 2009 r. – PN0911-112/09 (Dz.Urz.Warm. 2009, Nr 50, poz. 794).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 23 grudnia 2009 r. – PN 0911-392/09 (Dz.Urz.Warm. 2010, Nr 7, poz. 215).

## Literatura

Barczak A., Kowalewska E., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.

Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013.

Brzezińska A., *Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, cz. II. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2012.

Bukowski Z., *Znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku – zakres uchwał rad gmin, [w:] Zarządzanie gospodarką odpadami. Aktualne regulacje prawne w gospodarce odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego, Poznań 2011.

Danecka D., *Pojęcie deliktu administracyjnego w Polsce, Czechach i Słowacji, [w:] Rozważania o...*, pod red. G. Dobrowolskiego, Katowice 2018.

Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.

Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.

Duczmał M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, cz. II, „Odpady i Środowisko” 2011, nr 5.*

Dziadkiewicz B., *Zasady gospodarki odpadami komunalnymi. Poradnik ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2011.

Frenz W., *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Kommentar*, München 2002.

Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2008.

Górski M., [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
- Górski M., *Nowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami, w tym odpadami komunalnymi*, [w:] *Nowe prawo ochrony środowiska. Materiały IX Ogólnopolskiej Konferencji szkoleniowej 21–22 stycznia 2013*, Poznań 2013.
- Górski M., *Prawne zasady postępowania odpadami komunalnymi*. Opracowanie oparte jest na tekstach autora publikowanych w kolejnych numerach „Przeglądu Komunalnego”, począwszy od sierpnia 2011 r.
- Górski M., *Uprawnienia prawotwórcze gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2006.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Grygorczuk-Petersons E.H., Tałała I.A., *Kształtowanie gospodarki odpadami w gminie*, Białystok 2007.
- Hossa P., *Wytyczne do opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia – jakie wymagania zawrzeć w dokumentacji przetargowej*, [w:] *Procedury utrzymania czystości i porządku w gminie. Nowe zasady gospodarowania odpadami komunalnymi: od wzorcowych uchwał i regulaminów, po obowiązkową sprawozdawczość*, Poznań 2012.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jaśkiewicz P., Olejniczak A., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013 r.*, Warszawa 2013.
- Jendrońska J., Jerzmański J. (red.), *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 2006.
- Jerzmański J., *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9.
- Jerzmański J., Mazurkiewicz M., Radecki W., *Ustawa o odpadach z komentarzem*, wyd. 2 uaktualnione, Wrocław 1999.
- Kiepas-Kokot A., *W nowej odstonie? Punkty selektywnego zbierania odpadów*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 10.
- Kieras-Kokot A., *Razem czy osobno?*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 5.
- Kijowski D.R., *Odpowiedzialność w samorządzie terytorialnym na gruncie prawa administracyjnego*, [w:] *Odpowiedzialność jako instrument zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego (O potrzebie badań)*, pod red. naukową B. Cudowskiego, Białystok 2006.
- Krzywoń A., *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2–4.
- Lang W., *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1996.
- Miemiec W., Miemiec M., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego*, Księga Jubileuszowa Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie 1995–2010, Szczecin 2010.
- Ofiarski Z., Ofiarska M., *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego, K. Nowackiego, Wrocław 2012.

- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008.
- Popik-Choraży K., *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne. Tytuł V, Dział III ustawy Prawo ochrony środowiska*, Lublin 2009.
- Poskrobko B., Poskrobko T., *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w przepisach o postępowaniu z odpadami komunalnymi*, [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012.
- Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Równy K., *Reforma systemu ONZ dla przyspieszenia wdrażania zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 2.
- Sarnecki P., *Uwaga 2 do art. 168*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. 4, Warszawa 2005.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Stelmasiak J., Popik-Muzyka K., *Administracyjna kara pieniężna w ustawie – Prawo ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2002, nr 1.
- Szkiłądź H., Bik S., Krajewska M., Sobol E., Szkiłądź C., *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1998.
- Waksmańska M., *Projekt ramowej dyrektywy o odpadach*, „Prawo i Środowisko” 2006, nr 1.
- Wrzosek S., *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, Białystok 1999.
- Zyśk J., *Dzień Ziemi*, „Odpady i Środowisko” 2012, nr 4.

# Streszczenie

## Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, jak powinien kształtować się model gospodarki odpadami komunalnymi, w którym właścicielem odpadów jest gmina. W związku z powyższym rodzi się pytanie: na ile gmina może nakazywać w ustalonym modelu, a co za tym idzie, na ile jest samodzielna w tym zakresie? W celu uzyskania odpowiedzi na powyższe pytania przeanalizowano zadania gminy w badanej dziedzinie.

**Słowa kluczowe:** odpady, odpady komunalne, zadania, gmina.

## Summary

### Municipal waste management by the commune

The aim of the study is to analyse how the municipal waste management model in which the waste is owned by the municipality should be shaped. In connection with the above, a question arises: to what extent, in the given model, the commune may recourse to orders, and to which extent it is independent in this respect? The analysis of tasks of the commune in the studied field has been presented in order to answer the above questions.

**Key words:** wastes, communal waste, tasks, commune.





# Rozdział VII



# Realizacja zadań gminy w zakresie odbioru odpadów komunalnych – gmina jako usługobiorca

## 1. Wprowadzenie

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>1</sup> stanowi, że utrzymanie czystości i porządku w gminach – a w tym zakresie także odbiór odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy<sup>2</sup> – należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Ustanowienie przez ustawodawcę zadania własnego gminy jako obowiązkowego oznacza, że gmina nie może zaniechać jego realizacji; sam system zaś musi obejmować wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy.<sup>3</sup>

Jak w dalszej części tego przepisu (ust. 2) wyjaśnia ustawodawca, sposób wykonywania nałożonego obowiązku jest alternatywny:

---

\* Anna Packo – członek Krajowej Izby Odwoławczej, członek Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

\*\* Honorata Łopianowska – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

1 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 i 1629), dalej u.c.p.g.

2 Samo pojęcie „utrzymania czystości i porządku” nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane, jak też nie zawarł on szczegółowego katalogu zadań i obowiązków gminy w tym zakresie – art. 3 ust. 2 u.c.p.g. zawiera jedynie ich przykładowe wyliczenie, które w znaczącym zakresie odnosi się do odbioru i zagospodarowania odpadów, jak: budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, ustanowienie systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zapewnienie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów.

3 Art. 3 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.

gmina powinna stworzyć warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnić wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.

„Tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku” bez wątpienia odnosi się do tworzenia warunków dla efektywnej działalności na terenie gminy przedsiębiorców, natomiast „tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych” należy interpretować w kontekście art. 2 i 9 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>4</sup> oraz art. 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>. Powyższe przepisy stanowią odpowiednio, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego – spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych; dodatkowo podkreślają, iż zadania własne w zakresie utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

Niezależnie od wybranej metody realizacji zadania gmina zobowiązana jest do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym do wykonywania nadzoru nad realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne i osiągnięcia założonego efektu ekologicznego (odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania).<sup>6</sup> „Ustawodawca w ten sposób wskazał wyraźnie, że samorząd ma obowiązek utworzyć, doskonalić i nadzorować system gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto zaznaczył, że zlecenie części zadań w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie podmiotom trzecim nie zwalnia od, ani nie zmniejsza odpowiedzialności gminy w tym zakresie. A zatem, jeśli firma odbierająca odpady komunalne przestaje wywiązywać się z powierzonego jej zadania, gmina ma obowiązek, bez względu na stopień winy poszczególnych stron, bez

---

4 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827, 1496 i 1693).

5 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 poz. 62, 1000, 1366, 1369, 1693, 2245, 2354 i 2500).

6 Art. 3 ust. 2 pkt 4 i 7 u.c.p.g.

zbędnej zwłoki doprowadzić do takiego stanu, w którym odbiór odpadów zostanie przywrócony.”<sup>7</sup>

## 2. Granice samodzielności gmin przy realizacji zadania odbioru odpadów komunalnych

Jednak pomimo wskazania na wstępie możliwości decydowania o formie wykonywania działalności dotyczącej utrzymania czystości i porządku, w zakresie odbioru odpadów komunalnych ustawodawca w zupełnie odmienny sposób uregulował tryb wykonywania przez gminę obowiązków, odmawiając jej w dużej mierze możliwości samodzielnego decydowania o metodzie realizacji, jak i samodzielnej realizacji tych zadań, co wynika z art. 6c i 6d u.c.p.g.

Zgodnie z art. 6c ust. 1 u.c.p.g., gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Kolejne jednostki redakcyjne art. 6c zawierają regulacje w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – zawierają one upoważnienie dla rady gminy do objęcia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, tego zakresu lub jego części<sup>8</sup> swoją działalnością, a także wskazują na formę zlecenia odbioru tych odpadów: gmina zobowiązana jest zorganizować przetarg w trybie ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>9</sup> na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie takich odpadów.

Przepis ten został uzupełniony normami art. 6d u.c.p.g., określającymi procedury służące realizacji zakładanych celów. Zgodnie z art. 6d ust. 1 tej ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Jeżeli

---

7 A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2017, komentarz do art. 3.

8 Uchwała ta może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości, na których jest prowadzony określony rodzaj działalności (art. 6c ust. 3 u.c.p.g.), z zastrzeżeniem wyjątku przewidzianego w ust. 4, tj. nieruchomości stanowiących teren zamknięty, podlegających Ministrowi Obrony Narodowej.

9 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1986 i 2215 oraz z 2019 r. poz. 53), zwana dalej p.z.p.

zaś rada gminy podejmie uchwałę o podziale obszaru gminy na sektory, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadza się odrębnie dla każdego z wyznaczonych sektorów (ust. 2 i 3).

Należy się tu zgodzić z opinią A. Mitusia, ogólnie podzielaną w piśmiennictwie, że „z uwagi na całokształt regulacji prawnych wydaje się, że należy wywieść następującą normę: gminne jednostki organizacyjne mogą wykonywać szereg zadań z zakresu utrzymania porządku i czystości w gminie, jednakże poza odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz odbieraniem i zagospodarowaniem tych odpadów<sup>10</sup>, chyba że odbiór odpadów komunalnych odbywa się na zlecenie właścicieli nieruchomości niezamieszkanymi i nie istnieje w tym zakresie stosowna uchwała rady gminy o przejściu obowiązku odbioru przez gminę. Gminne jednostki organizacyjne, w tym samorządowe zakłady budżetowe, mogą zatem wykonywać tylko te zadania, które nie są objęte gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych.”<sup>11</sup>

### **3. Działalność usługowa gminy w zakresie odbioru odpadów komunalnych**

Na gruncie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach działalnością usługową gminy jest więc udostępnianie – za odpłatnością – mieszkańcom gminy usługi odbioru odpadów, ewentualnie udostępnianie takiej usługi również przedsiębiorcom i instytucjom mającym siedziby na terenie gminy. W przypadku zaś, gdy gmina nie wywiązuje się ze swoich obowiązków usługodawcy, właścicielom nieruchomości przysługuje możliwość skorzystania z wykonania zastępczego, poprzez przekazanie odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej (art. 6s u.c.p.g.).

Z analizy przywołanych przepisów można również wysnuć następujące wnioski: odbiór odpadów z terenu gminy jest zadaniem własnym gminy, które częściowo jest dla gminy obligatoryjne, częściowo zaś fakultatywne. Co więcej – wbrew ogólnej zasadzie wykonywania zadań przez gminy – w dużej mierze narzucono jej wykonywanie tego zadania niesamodzielnie, poprzez podmioty zewnętrzne.

---

10 Przy zastrzeżeniu, że chodzi tu o łączne zlecenie zagospodarowania odpadów, obejmujące także ich odbiór.

11 A. Mituś, *Zlecenie wykonywania zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2 (926), s. 123–136.

Obligatoryjna część zadania została określona w art. 6c ust. 1 u.c.p.g. i dotyczy odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W tym zakresie gminę można określić mianem „usługodawcy koniecznego dwustronnie”, co oznacza, że gmina ma obowiązek realizować usługę odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości mieszkalnych, a właściciele ci, na mocy ustawy, mają obowiązek z usługi gminy korzystać i nie mogą wybrać alternatywnego usługodawcy.

Fakultatywna część zadania gminy to zakres czynności, o którym mowa w art. 6c ust. 2–3 u.c.p.g., tj. odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Analogicznie gminę można by tu nazwać „usługodawcą koniecznym jednostronnie”, bowiem ten zakres odbioru zależy od decyzji gminy. Jednak w momencie, w którym gmina podejmuje się odbioru tego typu odpadów, właściciele nieruchomości, na mocy uchwały rady gminy stanowiącej akt prawa miejscowego, zobowiązani są z usługi gminy korzystać.

#### **4. Zlecenie przez gminę usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych**

Z powyższym podziałem na obligatoryjny i fakultatywny odbiór odpadów przez gminę wiążą się dalsze obowiązki gminy – w zakresie zlecenia usług dotyczących odbioru odpadów przedsiębiorcom. Zatem w im większym zakresie gmina przejmuje rynek odpadów, tym szerszy dostęp do realizacji usługi musi zapewnić przedsiębiorcom.

Jak już bowiem zauważono, niezależnie od wskazań art. 3 u.c.p.g., wykonywanie zadań w zakresie odbioru odpadów przez jednostki organizacyjne gminy zostało znacznie ograniczone<sup>12</sup> w celu umożliwienia prowadzenia działalności gospodarczej podmiotom prywatnym oraz zapewnienia konkurencyjności na rynku odpadów, co skutkowało także lepszymi efektami ekologicznymi (pod warunkiem premiowania

---

12 Jakkolwiek, po uchynieniu art. 6e i zmianie art. 6d u.c.p.g., ograniczenie to nie jest już tak restrykcyjne. Wcześniejsze regulacje zakładały bowiem, że gminy muszą wybierać wykonawcę jedynie w trybie przetargu, a spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne na zlecenie gminy jedynie wtedy, gdy zostały wybrane w drodze takiego przetargu. Z kolei uchylony art. 3a u.c.p.g. określał sposób realizacji zadań polegających na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – również poprzez otwarcie tego zakresu działań na udział podmiotów prywatnych.



przez gminy wykonawców stosujących najbardziej przyjazne środowisku metody odbioru i zagospodarowywania odpadów).

Przy obligatoryjnym dla gminy zakresie odbioru odpadów, czyli z nieruchomości mieszkalnych, gmina jest obowiązana udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d ust. 1 i 3 u.c.p.g.). Natomiast przy zakresie odbioru odpadów, który jest dla gminy fakultatywny, gmina zobowiązana jest zorganizować przetarg w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie takich odpadów (art. 6c ust. 2a u.c.p.g.).

Tym samym, na mocy powyższych norm, gmina ma obowiązek stać się usługobiorcą – również w stosunku do własnych jednostek organizacyjnych. Przy czym także w tym wypadku można wyróżnić sytuację, w której gmina jest usługobiorcą obligatoryjnym – dotyczy to odbioru odpadów komunalnych – oraz usługobiorcą fakultatywnym – w zakresie zagospodarowania odpadów. Gmina ma bowiem prawo wyboru, czy dalsze zlecenie przez nią realizacji usługi będzie obejmowało jedynie odbiór odpadów, czy też ich łączny odbiór i zagospodarowanie (art. 6d ust. 1 oraz art. 6c ust. 2a u.c.p.g.).<sup>13</sup> „Bezsprzeczne jest, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie przewiduje jako odrębne zakresowo czynności odbieranie odpadów i ich zagospodarowanie. Wielokrotnie potwierdzone zostało również, że gmina może decydować o tym, czy organizować przetarg na odbieranie i zagospodarowanie odpadów czy też odrębnie powierzać zadanie odbierania odpadów w trybie przetargowym, zaś zagospodarowanie powierzać podmiotowi wewnętrznemu w trybie bezprzetargowym.”<sup>14</sup>

Przy tym w każdym wypadku gmina jest usługobiorcą jednostronnie zobowiązanym – w przeciwieństwie bowiem do mieszkańców, którym prawo nakazuje korzystać z usługi odbioru odpadów przez gminę, żaden przedsiębiorca nie jest zobowiązany świadczyć usług na rzecz gminy.

Należy tu podkreślić, że nakaz stosowania przez gminę zamówień publicznych w tym wypadku wynika wyłącznie z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, a nie z przepisów odnoszących się do

---

13 W stosunku do samodzielnego zlecenia zagospodarowania odpadów, bez ich odbioru, ustawa nie nakłada na gminę żadnych obowiązków co do metody wyboru wykonawcy.

14 A. Modrzejewski, *Nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych a powierzone spółkom komunalnym zadania zagospodarowania odpadów komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 6, s. 69–83.

zamówień publicznych, które ze swojej istoty nie obejmują stosunków wynikających z władztwa gminy nad jej jednostkami organizacyjnymi, które nie stanowią przedmiotu umów prawa cywilnego, nie są uznawane za zamówienia publiczne.<sup>15</sup>

## 5. Stosowanie procedur zamówień publicznych przy zlecaniu odbioru odpadów komunalnych

Różnicę pomiędzy regulacjami art. 6d ust. 1 i art. 6c ust. 2a u.c.p.g. i ich *ratio legis* w praktyce można sprowadzić do tego, czy gmina ma prawo udzielić zamówienia bezpośrednio swojej jednostce organizacyjnej (w praktyce – spółce komunalnej), czy też musi otworzyć się na konkurencję. Podmiot „obowiązany udzielić zamówienia publicznego”, po spełnieniu przesłanek ustawowych, może skorzystać bowiem z dowolnego trybu udzielenia zamówienia wskazanego w ustawie – Prawo zamówień publicznych: przetargu nieograniczonego (art. 39 i nast.), przetargu ograniczonego (art. 47 i nast.), zamówienia z wolnej ręki (art. 66 i nast.), a także innych trybów (negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne, zapytanie o cenę, licytacja elektroniczna)<sup>16</sup>. Podmiot „zobowiązany przeprowadzić przetarg” może zaś wybrać jedynie tryb przetargu nieograniczonego lub ograniczonego.

Jak wynika z przywołanych przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, przetarg nieograniczony to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy. W trybie przetargu ograniczonego, w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, zainteresowani wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a oferty mogą składać wykonawcy zaproszeni do składania ofert (zakwalifikowani w pierwszym etapie na podstawie złożonych wniosków). Są to więc tryby otwarte na konkurencję, dopuszczające udział wszystkich zainteresowanych zamówieniem podmiotów, w których spółki gminne uczestniczą na takich samych zasadach i prawach jak inni przedsiębiorcy – tym samym możliwość powierzenia przez

---

15 Zgodnie z art. 2 pkt 13 p.z.p. zamówienia publiczne to umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

16 Które to tryby w przypadku odbioru odpadów mają marginalne znaczenie, nie występując w praktyce.

gminę realizacji usługi własnej spółce jest ograniczona i zależy od sytuacji rynkowej i wyniku przetargu.

Natomiast zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą, a na gruncie obecnie obowiązujących przepisów gmina do wykonania usługi może wybrać własną spółkę, przy zastrzeżeniu spełnienia przesłanek określonych w przepisach art. 67 p.z.p.

W przypadku odbioru odpadów, dokonana w 2016 r. zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych spowodowały możliwość powrotu gmin do samodzielnej realizacji zadań w zakresie odbioru odpadów (w części, do której są zobowiązane ustawowo) poprzez skorzystanie z możliwości udzielania tzw. zamówień *in house*<sup>17</sup>, tj. własnym podmiotom.

Podstawę prawną ku temu stanowi art. 67 ust. 1 pkt 12–14 p.z.p. Zgodnie z przywołanymi regulacjami zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

- 12) zamówienie udzielane jest przez zamawiającego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a<sup>18</sup>, osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:
  - a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób,
  - b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a,
  - c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego;

---

<sup>17</sup> Nazwa *in house* jest w praktyce stosowana do regulacji art. 67 ust. 1 pkt 12–14 p.z.p. ze względu na udzielanie zamówień publicznych przez zamawiających własnym podmiotom, ale nie do końca poprawna z prawnego punktu widzenia – w swoim oryginalnym, unijnym, znaczeniu odnosi się bowiem do udzielania zamówień nieobjętych systemem zamówień publicznych właśnie ze względu na działanie „wewnątrz” struktur organizacyjnych danego zamawiającego.

<sup>18</sup> Tj. m.in. jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i ich związki.

- 13) zamówienie udzielane jest przez zamawiającego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a, innemu zamawiającemu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4, który sprawuje kontrolę nad zamawiającym udzielającym zamówienia, lub innej osobie prawnej kontrolowanej przez tego samego zamawiającego, jeżeli spełnione są następujące warunki:
- a) zamawiający, któremu udzielane jest zamówienie, sprawuje nad zamawiającym udzielającym zamówienia kontrolę odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami kontrolowanego zamawiającego; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego, któremu udzielane jest zamówienie,
  - b) ponad 90% działalności kontrolowanego zamawiającego dotyczy wykonywania zadań powierzonych mu przez zamawiającego sprawującego kontrolę, o której mowa w lit. a, lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a,
  - c) w kontrolowanym zamawiającym i w zamawiającym sprawującym kontrolę nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego;
- 14) zamówienie udzielane jest przez zamawiającego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a, osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:
- a) zamawiający wspólnie z innymi zamawiającymi, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4, sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę, która odpowiada kontroli sprawowanej przez nich nad własnymi jednostkami, przy czym wspólne sprawowanie kontroli ma miejsce, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:
    - w skład organów decyzyjnych kontrolowanej osoby prawnej wchodzi przedstawiciele wszystkich uczestniczących zamawiających, z zastrzeżeniem, że poszczególny przedstawiciel może reprezentować więcej niż jednego zamawiającego,
    - uczestniczący zamawiający mogą wspólnie wywierać dominujący wpływ na cele strategiczne oraz istotne decyzje kontrolowanej osoby prawnej,
    - kontrolowana osoba prawna nie działa w interesie sprzecznym z interesami zamawiających sprawujących nad nią kontrolę,

- b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiających sprawujących nad nią kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tych zamawiających,
- c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego;

W niektórych przypadkach niewykluczone jest także zastosowanie art. 67 ust. 1 pkt 15 p.z.p., jednak będzie to sytuacja mniej typowa i odnosząca się raczej do współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego niż do własnych spółek. Standardowo stosunki pomiędzy gminą a jej spółką będą mieściły się w dyspozycji art. 67 ust. 1 pkt 12 p.z.p.

Przywołany art. 67 ust. 1 pkt 12–15 p.z.p. stanowi implementację art. 12 dyrektywy 2014/24/UE<sup>19</sup> i art. 28 dyrektywy 2014/25/UE<sup>20</sup>. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na nadmierną restrykcyjność ustawodawcy krajowego, który w ustawie – Prawo zamówień publicznych zaostrzył wymogi w stosunku do regulacji unijnych poprzez wymóg udzielania zamówienia z wolnej ręki zamiast generalnego wyłączenia zamówień *in house* z zamówień publicznych oraz przewidział zastosowanie progu 90%, a nie 80% powierzonych zadań. Przyjęto także wadliwą, zbyt skomplikowaną redakcję art. 67 ust. 1 pkt 13 p.z.p. – wskazującego, w przypadku udzielania zamówienia osobie prawnej, o której mowa w tym przepisie, na konieczność łącznego spełnienia wzajemnie wykluczających się przesłanek obustronnego kontrolowania przez poszczególne podmioty, które w przepisach dyrektywy z tego właśnie powodu zostały ujęte jako alternatywne.

Z punktu widzenia gminy i odbioru odpadów, zaletą objęcia zamówień *in house* regulacją art. 67 p.z.p., w kontekście dyspozycji art. 6d ust. 1 u.c.p.g., jest włączenie ich w zakres zamówień publicznych, a zatem możliwość powierzania własnym spółkom realizacji usług w trybie zamówienia z wolnej ręki, zamiast – jak wcześniej – wyłącznie w trybie przetargowym.

---

19 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/UE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65).

20 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 243).

## 6. Poglądy dotyczące odbioru odpadów komunalnych w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zawarty w art. 6c ust. 2a i art. 6d ust. 1 u.c.p.g. wymóg zlecenia przez gminę usługi w postaci przetargu czy zamówienia publicznego ma także tę konsekwencję, że musi nastąpić w formie umowy, a nie powierzenia zadań w drodze uchwały rady gminy. W konsekwencji, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, gmina przy realizacji zadania nie może posłużyć się w tym celu jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 lutego 2017 r. (II OSK 1369/15): „Przepisy art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakładają na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Jak wskazuje się w doktrynie, ustawa ta stanowi wyłom od zasad rządzących realizacją zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego, nakazując bezwzględny obowiązek organizowania przetargu, nawet wówczas gdy gmina samodzielnie realizuje to zadanie w formie zakładu budżetowego lub spółki na podstawie uchwały rady gminy, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym, ustawie o gospodarce komunalnej oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych. Pogląd powyższy w pełni podziela i przyjmuje za własny także skład Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający w niniejszej sprawie. Za prawidłowe należy uznać odwołanie się przez Sąd I instancji do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r. – K 17/12, w którym zajął on jednoznaczne stanowisko, że w świetle art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego, co wymaga przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego. Na motywy takiego rozwiązania ustawodawcy w ślad za Trybunałem trafnie zwrócił uwagę Sąd I instancji, oprócz wskazania, że celem regulacji było uniemożliwienie gminom bezpośredniego zlecenia na odbiór odpadów swoim jednostkom organizacyjnym, nie wymaga to zatem ich ponownego przytaczania. Oznacza to w realiach rozpoznawanej sprawy, że powierzenie przez Gminę (...) odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, nieposiadającemu osobowości prawnej

Zakładowi Gospodarki Komunalnej bez przeprowadzenia przetargu pozostaje w sprzeczności z art. 6d ust. 1 powołanej ustawy. Udział jednostek organizacyjnych gminy w systemie odbioru odpadów komunalnych wymaga zatem przekształcenia ich w spółki prawa handlowego”. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził także kategorycznie, że w świetle art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego.

Stan prawny, do którego odnosił się Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyroku, uległ zmianie poprzez zastąpienie obowiązku przeprowadzenia przetargu możliwością udzielenia zamówienia w dowolnym trybie, w tym zamówienia z wolnej ręki. Wydaje się jednak, że same założenia, na których Sąd oparł wyrok, nie uległyby zmianie w obecnym stanie prawnym – chyba że Sąd przyjąłby za podstawę kolejnego rozstrzygnięcia cel ustawodawcy, którym było odstąpienie od konieczności przeprowadzania konkurencyjnych postępowań i możliwość realizacji zadania przez własne jednostki organizacyjne. Wobec brzmienia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach warunkiem *sine qua non* byłoby tu jednak stwierdzenie przez Sąd możliwości zawarcia między gminą a jej zakładem budżetowym umowy prawa cywilnego (umowy o zamówienie publiczne). Takie założenie przeczyłoby jednak tej części uzasadnienia wyroku, w której Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „w świetle art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej obowiązek stosowania procedur przetargowych nie wystąpi ani w przypadku powierzenia zadań własnej spółce prawa handlowego (gdyż powierzenie zadań nie następuje w drodze umowy, lecz w drodze uchwały rady gminy) ani w przypadku, gdy gmina chce wykonywać zadania przy pomocy zakładów budżetowych (ponieważ ustawa – Prawo zamówień publicznych nie dotyczy stosunków gmina – samorządowy zakład budżetowy)”<sup>21</sup>.

## **7. Pozostałe skutki wprowadzenia omawianych regulacji dla praktyki odbioru odpadów komunalnych**

Konsekwencją wprowadzonej regulacji, niebędącą zapewne zamiarem ustawodawcy, lecz pojawiającą się w praktyce, jest konflikt pomiędzy

---

21. Pogląd taki został wyrażony także w wyroku NSA z 10 listopada 2016 r. – II OSK 291/15, na który NSA wprost powołał się w wyroku z 14 lutego 2017 r. – II OSK 1369/15.

interesami poszczególnych gmin – ze względu bowiem na wymóg koncentracji działalności na własnej gminie (90% powierzonych zadań), spółki gminne (najczęściej z większych miast) nie mogą świadczyć usług w innych, okolicznych gminach, nieposiadających własnych przedsiębiorstw oczyszczania, co do tej pory było powszechne. Może to budzić obawy tych gmin o zmniejszenie liczby podmiotów zainteresowanych udziałem w organizowanych przez nie przetargach, a tym samym o zwiększenie kosztów odbioru odpadów.

Dla samej gminy możliwość powierzenia odbioru odpadów bezpośrednio własnej spółce w trybie zamówienia z wolnej ręki niewątpliwie jest zaletą, ułatwiając jej realizację zadania odbioru odpadów poprzez zaangażowanie własnej jednostki organizacyjnej oraz powodując brak uzależnienia od terminu rozstrzygnięcia i wyniku przetargu, a także brak obaw o utrzymanie takiej spółki – która to okoliczność na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów uznawana była za dużą uciążliwość dla samej spółki, jak i gminy, a spółki te poszukiwały możliwości utrzymania się ze świadczenia usług w innych gminach. Konsekwencją odsunięcia spółki komunalnej od świadczenia usług we własnej gminie było bowiem negowanie podstawy jej istnienia, jak również – przy braku dochodów ze świadczenia usług – brak możliwości pokrycia kosztów jej działalności. Jak zauważył J. Serwacki, przy wprowadzeniu rozwiązania nakazującego gminom zlecenie usług odbioru odpadów w drodze przetargów „zakładano, że będą one sprzyjać urynkowieniu usług w tej dziedzinie, a tą drogą osiągnie się obniżenie cen świadczonych usług, a może nawet podniesienie ich jakości. Rzeczywistość nie potwierdziła jednak tych założeń, a równocześnie dał się zauważyć niepokojący proces ubożenia jednostek należących do gmin, prowadzący do ich restrukturyzacji opartej na wyprzedazy majątku, a w wielu przypadkach do likwidacji tych podmiotów, ze szkodą dla gmin. (...) Na tym przykładzie można prześledzić z perspektywy czasu negatywne skutki ograniczania samodzielności gmin w realizacji ich zadań własnych, wynikające z odebrania gminom możliwości wyboru sposobu realizacji zadań. (...) Iluzoryczne w tej sytuacji stawało się prawo tworzenia odpowiednich gminnych jednostek organizacyjnych wobec niepewności, czy jednostka ta będzie mogła w praktyce wykonywać zadanie, do którego realizacji została powołana”<sup>22</sup>.

---

22 J. Serwacki, *Samodzielność gmin w realizacji ich zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 5, s. 69–74.



Z drugiej strony jednak możliwość zlecenia odbioru odpadów bezpośrednio własnym spółkom negatywnie wpływa na konkurencję na rynku odbioru odpadów, w szczególności w tych gminach, które mają rozwinięty sektor prywatny, a także może negatywnie wpływać na ochronę środowiska – powierzenie bowiem odbioru odpadów spółkom komunalnym nie przekłada się na zapewnienie najlepszego sposobu odbioru i zagospodarowania tych odpadów, najmniej uciążliwego dla środowiska, w szczególności w połączeniu z dążeniem gmin do pobierania od mieszkańców jak najmniejszych opłat za odbiór odpadów oraz ponoszenia w tym zakresie jak najmniejszych wydatków. Jakkolwiek z punktu widzenia ochrony środowiska kluczowe znaczenie ma część usługi dotycząca nie tyle odbioru odpadów (choć i ta może być prowadzona w mniej lub bardziej ekologiczny sposób), co ich zagospodarowania.

Innym odnotowanym negatywnym zjawiskiem jest często pojawiająca się monopolizacja rynku usług odbioru odpadów w danej gminie lub regionie. Nie wynika ona jednak z samej tylko możliwości powierzenia wykonania ogółu usług własnej spółce gminnej, czy też obowiązku wyboru danego wykonawcy w przetargu, ale przede wszystkim z koncentracji realizacji usługi powierzanej jednemu podmiotowi lub grupie wykonawców tworzących konsorcjum dla całej gminy lub jej rejonu. Przeciwdziałać temu miała regulacja art. 6d ust. 2 i 3 u.c.p.g. Nie wydaje się jednak, by możliwość tworzenia sektorów była powszechnie wykorzystywana przez gminy, skoro wygodniejszy jest podział zamówienia na części lub dopuszczenia składnia ofert częściowych, w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, dla ustalonych przez zamawiającego obszarów gminy (rejonów).

Negatywne konsekwencje powierzenia odbioru odpadów własnym spółkom można stwierdzić także w przypadku, gdy dana gmina – najczęściej z przyczyn finansowo-politycznych, korzystając ze swojej pozycji właściciela – nie dostosowuje zakresu powierzenia zadania do rzeczywistych możliwości realizacyjnych spółki, dodatkowo wymuszając na tej spółce ceny niepokrywające kosztów odbioru i odpowiedniego zagospodarowania odpadów. W przypadku takim spółka komunalna musi jednocześnie szukać najtańszych możliwości odbioru i zagospodarowania odpadów, jak i podwykonawców – którzy jednak nie godzą się na świadczenie usług za ceny nierynkowe. Tym samym w praktyce może okazać się, że również powierzenie zadania własnej jednostce organizacyjnej nie będzie skutkowało jego poprawnym wykonaniem, a sama spółka gminna stanie się jedynie pośrednikiem pomiędzy gminą a podwykonawcami, dodając koszty swojego utrzymania do kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów.

## 8. Podsumowanie

Oczywiste jest jednak, że niezależnie od środków, które podejmie ustawodawca, i ich negatywnej czy pozytywnej oceny przez prawników i uczestników rynku odbioru odpadów, zarówno prawidłowość wykonania zadania własnego gminy, jak i efekt ekologiczny, jaki osiągnie dana gmina w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów, w największej mierze zależy od założeń, jakie gmina ta przyjmie dla swojej działalności i na ile, określając warunki realizacji zamówienia – czy to z wolnej ręki swojej spółce, czy w otwartym przetargu – przedłoży niską cenę nad jakość świadczonych usług.

W przypadku spółek własnych, konieczne jest więc ciągle inwestowanie w rozwój rozwiązań proekologicznych, w które wyposażona zostanie jednostka, zaś przy organizacji przetargu możliwe jest zastosowanie w stosunku do wykonawców wymagań jakościowych, które muszą zostać bezwzględnie spełnione, jak i wymagań nieobowiązkowych, punktowanych w ramach kryteriów oceny ofert. Jako przykładowe, ramowe wymogi można wymienić: sposób odbioru i zagospodarowania odpadów, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów (np. preferowanie pojemników i worków na odpady wielokrotnego użytku, pochodzących z recyklingu i poddających się recyklingowi), przygotowanie odpadów do ponownego użycia, recykling, inne procesy odzysku (punktowanie zwiększonego poziomu w stosunku do wymaganego minimalnie, wytwarzanie paliwa alternatywnego, wykorzystanie w trakcie realizacji usługi papieru z makulatury, np. do wydruków), standard pojazdów do odbioru odpadów (poziom emisji spalin, poziom spalania paliwa, wyposażenie pojazdów w wagi do ważenia odpadów, szkolenia dla kierowców w zakresie ekologicznego prowadzenia pojazdów).<sup>23</sup> W dziedzinie ochrony środowiska bowiem stosunkowo łatwo jest zastosować się do starej zasady: *chcieć to móc*.

---

23 Szczegółową analizę przykładowych, możliwych do zastosowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, kryteriów oceny ofert zawarto np. w: A. Packo, H. Łopianowska, *Pozacenowe kryteria wyboru oferty*, Warszawa 2014, s. 221–231.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 i 1629).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827 oraz z 2018 r. poz. 1496 i 1693).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 i 2215 oraz z 2019 r. poz. 53).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62, 1000, 1366, 1369, 1693, 2245, 2354 i 2500).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/UE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 243).

## Orzecznictwo

- Wyrok TK z 28 listopada 2013 r. – K 17/12.
- Wyrok NSA z 10 listopada 2016 r. – II OSK 291/15.
- Wyrok NSA z 14 lutego 2017 r. – II OSK 1369/15.

## Literatura

- Jezierska-Markocka A., Markocki M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Mituś A., *Zlecanie wykonywania zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2.
- Modrzejewski A., *Nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych a powierzone spółkom komunalnym zadania zagospodarowania odpadów komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 6.
- Packo A., Łopianowska H., *Pozacenowe kryteria wyboru oferty*, Warszawa 2014.
- Serwacki J., *Samodzielność gmin w realizacji ich zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 5.

# Streszczenie

## **Realizacja zadań gminy w zakresie odbioru odpadów komunalnych – gmina jako usługobiorca**

Przedmiotem artykułu jest analiza sytuacji gminy w odniesieniu do realizacji zadań własnych gminy w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Sytuacja ta wynika z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ze szczególnym uwzględnieniem statusu gminy jako przymusowego usługobiorcy ze względu na narzuconą mu rolę podmiotu zobowiązanego do zlecenia odbioru odpadów komunalnych z zastosowaniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych jako wyjątku od zasady swobody wyboru przez jednostki samorządu terytorialnego formy prowadzenia gospodarki komunalnej.

**Słowa kluczowe:** odbiór odpadów, gospodarowanie odpadami, samodzielność gmin, zamówienia publiczne.

## Summary

### **The execution of municipality's tasks in the area of waste collection – municipality as a recipient of services.**

The subject matter of the article is an analysis of municipality position in reference to execution communities' own tasks being a result of legal rules of Act on maintaining cleanliness and order in municipalities, specially considering the status of a municipality as an involuntary customer on account of enforced role of the subject obliged to commission waste collection following the regulations of Public Procurement Law as an exception to the rule of freedom of choice, by local government units, according to forms of municipal management.

**Key words:** waste collection, waste management, autonomy of municipalities, public procurement.



# Rozdział VIII



# Realizacja zadań gminy w zakresie odbioru odpadów komunalnych – gmina jako usługodawca

## 1. Wprowadzenie

Zadania gminy z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi wytwarzanymi na ich obszarach stanowią istotny i doniosły element działalności gmin. Na sposób wykonania tych zadań znaczący wpływ mają dokumenty opracowane na szczeblu krajowym i unijnym. Jednym z takich dokumentów jest decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”<sup>1</sup>, w której określono siedem zadań w zakresie gospodarki odpadami, wśród których wymieniono ochronę środowiska i zdrowia ludzi przez zapobieganie negatywnemu wpływowi wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, a także pilne zwiększenie wysiłków w zakresie zwalczania zanieczyszczenia i ustanowienia ogólnounijnego głównego celu ilościowego w zakresie ograniczenia ilości odpadów wyrzucanych do mórz, czy poprawę gospodarki odpadami w Unii. Wskazany dokument akcentuje szeroki, interdyscyplinarny charakter działań w zakresie gospodarowania odpadami i ich wpływ na całą gospodarkę, obrazując obieg w gospodarce odpadu od zasobu po odpad i jego ponowne przekształcenie w nadający się do wykorzystania zasób.

Dyrektywy unijne obligują do jak najmniej uciążliwego dla środowiska lub zdrowia ludzkiego postępowania z odpadami, zmierzają do zachęcania stosowania hierarchii postępowania z odpadami oraz

---

\* Honorata Łopianowska – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

\*\* Anna Packo – członek Krajowej Izby Odwoławczej, członek Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE L 354 z 28.12.2013, s. 171.



obciążania posiadaczy odpadów (lub poprzednich posiadaczy, a także producentów produktów, z których odpady powstały) kosztami gospodarki odpadami w myśl zasady „zanieczyszczający płaci”<sup>2</sup>. Akcentują też konieczność uwzględnienia nie tylko samej fazy istnienia odpadów, ale także potrzebę wzmocnienia środków koniecznych do przeciwdziałania powstawaniu odpadów, podejście uwzględniające cały cykl życia produktów i materiałów i skupienie się na zmniejszaniu oddziaływania na środowisko, jakie wywiera wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi, co ma podnieść wartość ekonomiczną odpadów. Wskazano również na celowość zachęcania do poddawania odpadów odzyskowi oraz wykorzystywania odzyskanych materiałów w celu ochrony zasobów naturalnych.

Także inne dokumenty, wypracowane na poziomie Unii Europejskiej, wyrażają postulaty racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych gospodarek, zapobiegania degradacji środowiska, utracie bioróżnorodności i nie zrównoważonemu wykorzystywaniu zasobów.

W opracowaniu Komisji Europejskiej „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”<sup>3</sup> eksponuje się długofalowe cele Unii Europejskiej. W zakresie projektu przewodniego „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” wskazano, że celem projektu jest wsparcie zmiany w kierunku niskoemisyjnego i efektywniej korzystającego z zasobów społeczeństwa, które racjonalnie korzysta ze wszystkich swoich zasobów. Także i ten dokument formułuje wobec państw członkowskich postulaty przeprowadzenia wielopłaszczyznowych działań mających służyć zapewnieniu proekologicznego i optymalnego gospodarowania zasobami naturalnymi. Szereg innych dokumentów opracowanych na poziomie unijnym akcentuje utrzymywanie jak najdłużej wartości produktów i materiałów, ograniczanie do minimum ilości odpadów, a także ponowne – po osiągnięciu przez dany produkt końca przydatności do użycia – wykorzystywanie zasobów w obrębie gospodarki (gospodarka o obiegu zamkniętym).

Nałożone na gminy obowiązki w zakresie redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz wskaźników recyklingu odpadów oraz wtórnego ich wykorzystania i przetworzenia wymagają

---

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3, motyw 1).

3 Komunikat Komisji „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex52010DC020>.

od gmin wykazania inwencji i starań, a także podjęcia działań informacyjnych i edukacyjnych, uświadamiających mieszkańcom ich wpływ na osiągnięcie założonych celów i uzyskanie satysfakcjonujących ekologicznie rezultatów.

## **2. Zadania własne gminy w zakresie gospodarki odpadami**

Pojęcie zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego definiuje art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, określając je jako zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Obok tych zadań jednostka samorządu terytorialnego może wykonywać zadania zlecone przez ustawę, wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Katalog zadań gminy w sposób otwarty (przykładowy) reguluje ustawa o samorządzie gminnym<sup>4</sup>, a także inne ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. podstawową rolą gminy – jej zadaniem własnym – jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, przy czym zadania własne obejmują sprawy między innymi z zakresu utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Odrębne ustawy określają, które zadania mają charakter obowiązkowy, przy czym zasady i sposób realizacji zadań gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku, warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów reguluje ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>5</sup>, zaś w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie – ustawa o odpadach<sup>6</sup>.

W myśl art. 3 ust. 1 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Oznacza to, że niezależnie od woli samej gminy i poszczególnych jej mieszkańców, gmina musi zapewnić realizację tego zadania, w tym w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Ustawa ta w sposób przykładowy specyfikuje szczegółowe obowiązki gminy, wymagając m.in. zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania

---

4 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432 i 2500), zwana dalej u.s.g.

5 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 i 1629), zwana dalej u.c.p.g.

6 Ustawa z dnia 14 grudnia 2002 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 r. poz. 992, 1000, 1479, 1544, 1564 i 1592 oraz z 2019 r. poz. 60).

odpadów komunalnych; ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych i tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy; zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, a także prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi.

Na gminy nałożono obowiązek osiągnięcia w perspektywie czasu określonych wskaźników recyklingu odpadów oraz wtórnego ich wykorzystania i przetworzenia, a także ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Szczegółowe wskaźniki procentowe zawarto w art. 3c ust. 1 u.c.p.g. Skutkiem niezyskania założonych parametrów jest możliwość nałożenia na gminę kary.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach czyni gminę podstawową jednostką, na poziomie której realizowane jest zadanie utrzymania czystości i porządku. Jak bowiem często się podkreśla, gmina ma monopol na odbieranie odpadów komunalnych od mieszkańców. Trzeba jednak zauważyć, że to monopol iluzoryczny, ograniczający się do odpowiedzialności za wykonanie zadania, bowiem gmina jest zobligowana przepisami do zorganizowania systemu utrzymania porządku i czystości na swoim obszarze, jednak w realizacji tego zadania została istotnie ograniczona, mogąc powierzyć jego wykonanie wyłącznie podmiotowi wyłonionemu w trybie zamówienia publicznego.

Znamienne jest, że pozycję gminy w zakresie tego zadania określa się jako władztwo nad odpadami, akcentując, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sposób wyraźny nie rozstrzygają kwestii przeniesienia na gminy własności odpadów przekazanych do systemu przez mieszkańców, co mogłoby w konsekwencji skutkować uznaniem, że gmina przejmuje także wynikającą z przepisów ustawy o odpadach odpowiedzialność obciążającą wytwórcę odpadów za zagospodarowanie odpadów zgodnie z prawem (art. 27 ustawy o odpadach)<sup>7</sup>.

---

7 M. Górski, *Obowiązki gmin w nowych systemach postępowania z odpadami komunalnymi i odpowiedzialność z tytułu ich niewykonania*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami – nowe wyzwania, korzyści, propozycje zmian*, red. T. Kupczyk, M. Żebrowski, K. Sosnowska, I. Tomys, Wrocław 2015, s. 17–18.

Trafnie wyeksponował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 listopada 2017 r. (w sprawie sygn. akt II OSK 593/16) rolę gminy jako głównego organizatora tego zadania od chwili wprowadzenia od 1 stycznia 2012 r. nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>8</sup>: „Nowy system został oparty na założeniu, że gmina przejmuje pełne władztwo nad odpadami komunalnymi, czyli odpowiedzialność za ich odebranie od wytwórców oraz zagospodarowanie zgodnie z prawem. Przejęcie władztwa nad odpadami komunalnymi wiązało się z koniecznością podjęcia i zrealizowania czynności organizatorskich zapewniających prawidłowe funkcjonowanie zmienionego systemu postępowania z odpadami komunalnymi. (...) Na władztwo zadaniowe gminy w zakresie postępowania z odpadami składają się: uprawnienia władcze organów gminy, uprawnienia prawotwórcze organu stanowiącego oraz uprawnienia nadzorcze organu wykonawczego. Władztwo zadaniowe gminy związane z gospodarką odpadami komunalnymi pozwala w sposób trwały oddziaływać na postępowanie przedsiębiorców odbierających odpady komunalne w celu realizacji zadań nałożonych na gminę w zakresie postępowania z tymi odpadami”.

### **3. Współdziałanie gminy z innymi podmiotami przy realizacji zadań w zakresie odbioru odpadów komunalnych**

To gmina jest odpowiedzialna za zorganizowanie systemu gospodarowania odpadami na swoim terenie, przy czym to zadanie własne zobligowana jest wykonać nie wyłącznie własnymi zasobami i nie samodzielnie oraz zgodnie z własną inwencją, lecz we współpracy z szeregiem zainteresowanych podmiotów i zgodnie z wytycznymi wynikającymi z ponadgminnych regulacji. Zadanie własne gminy w tym zakresie zostało przełamane obowiązkiem współdziałania wszystkich interesariuszy przedsięwzięcia, jakim jest odbiór i zagospodarowanie odpadów. Interesariuszami są:

- mieszkańcy, na których nałożono szereg obowiązków, takich jak wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,

---

8 Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897).

chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczaną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi; zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a u.c.p.g.; pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami; realizację innych obowiązków określonych w regulaminie;

- samorząd województwa opracowujący wojewódzki plan gospodarki odpadami; minister właściwy do spraw środowiska, który opiniuje ten plan oraz bierze udział w uzgodnieniu planu inwestycyjnego stanowiącego załącznik do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; sąsiednie gminy z obszaru województwa, których organy wykonawcze opiniują wojewódzki plan gospodarki odpadami; właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
- organy władzy na poziomie krajowym, bowiem przedsięwzięcia gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości w gminach powinny wpisywać się w krajowe założenia wyartykułowane w opracowywanym przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem do spraw gospodarki wodnej, a uchwalanym przez Radę Ministrów, krajowym planie gospodarki odpadami, który wyraża długookresową politykę gospodarki odpadami na poziomie krajowym;
- inne jednostki samorządu terytorialnego – zważywszy, że przepisy nakładają na gminę obowiązek zorganizowania systemu zagospodarowania odpadów z uwzględnieniem większych, ponadgminnych regionów gospodarowania; pożądane jest współdziałanie gmin w korzystaniu z tych samych jednostek; niejednokrotnie z tego powodu okaże się także przydatne ustalenie zbliżonych standardów świadczenia usługi odbioru odpadów na rzecz mieszkańców;
- Państwowa Inspekcja Sanitarna – uchwalany przez radę gminy jako akt prawa miejscowego regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powstaje przy udziale państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (art. 4 ust. 1 u.c.p.g.).

W zakresie realizacji tego zadania gminy zostały zatem zobligowane do interakcji z szeregiem podmiotów, co ma zapewnić powodzenie

w osiągnięciu celu, jakim jest optymalne gospodarowanie odpadami na każdym etapie ich wytwarzania, a następnie odzysku czy utylizacji.

Dodatkowo, ciążące na gminie zadanie gospodarowania odpadami gmina obowiązana jest wykonać nie w jakikolwiek sposób, jaki uzna za właściwy dla realizacji nałożonego celu, lecz w formule zlecenia wykonania zadania podmiotowi trzeciemu (wykonawcy zadania), zgodnie z obowiązującymi w tej mierze regulacjami.

#### **4. Formy realizacji przez gminę zadań w zakresie odbioru odpadów komunalnych**

Formy realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej określa ustawa o gospodarce komunalnej<sup>9</sup>, zgodnie z którą gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z art. 2 tej ustawy, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego, w drodze umowy, mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Wskazuje się, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania własne w jednej z trzech następujących form: w formie własnej jednostki organizacyjnej (zakład budżetowy); w formie utworzonej przez siebie spółki prawa handlowego – tj. spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 9 ust. 1 u.g.k.); a także poprzez powierzenie wykonania określonych zadań osobom trzecim na podstawie umowy<sup>10</sup>.

Powyższe zasady dotyczące wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej doznają jednak wyjątku w odniesieniu do tego konkretnego zadania, jakim jest odbiór i zagospodarowanie odpadów, które ustawodawca potraktował szczególnie, wprowadzając w ustawie

---

9 Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827 oraz z 2018 r. poz. 1496 i 1693), zwana dalej u.g.k.

10 Patrz opracowana przez Urząd Zamówień Publicznych interpretacja nt. *Współpraca publiczno-publiczna w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych*; wyrok NSA z 11 sierpnia 2005 r. – II GSK 105/05.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek zastosowania procedury przewidzianej w ustawie – Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup>.

Zgodnie z art. 6d ust. 1 u.c.p.g., w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Natomiast jeśli chodzi o zadania gminy, które nie mają charakteru obowiązkowego, to jest dotyczące odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w sytuacji, gdy gmina w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie takich odpadów (art. 6c ust. 2a u.c.p.g.).

Niezastosowanie zamówienia publicznego tam, gdzie ustawa tego wymaga, skutkuje nałożeniem na gminę kary pieniężnej przez organ właściwy w sprawach ochrony środowiska<sup>12</sup>, zaś dodatkowo – na osoby działające za zamawiającego może zostać nałożona kara w trybie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>13</sup>. Obowiązek zastosowania zamówienia publicznego, w tym także ewentualnego zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, dotyczy również własnych jednostek organizacyjnych gminy – utworzonych przez nią spółek prawa handlowego.

Jak podkreślono w jednym z orzeczeń: „Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl ust. 2 pkt 1 wskazanego przepisu, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Zatem utrzymanie czystości i porządku na swoim terenie gminy mogą zapewnić za

---

11 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1986 i 2215 oraz z 2019 r. poz. 53).

12 Por. wyroki NSA z 14 lutego 2017 r. – II OSK 1369/15 oraz z 10 listopada 2016 r. – II OSK 291/15.

13 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1458, 1669, 1693 i 2192).

pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości i podmiotowości prawnej. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy u.c.p.g., artykuł 6d ust. 1 ma taki sens, że w przypadku zlecenia wykonywania zadań podmiotom zewnętrznym, do których art. 6e faktycznie zalicza też spółki gminne, gmina nie działa, opierając się na zasadach ogólnych wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej (art. 3 ust. 1 tejże ustawy), ale zlecenia takiego może dokonać w trybie ustawy o zamówieniach publicznych poprzez zastosowanie jednej z przewidzianych form działania, czyli przetargu.<sup>14</sup> (aktualnie – od 1 stycznia 2017 r. – także innego trybu udzielania zamówienia publicznego).

Wniosek ten potwierdza uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2013 r. – K 17/12<sup>15</sup>, w którym zajął on stanowisko, że w świetle art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego, a działanie na tym polu wymaga przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego, który zgodnie z zakwestionowanym art. 6e u.c.p.g. może, na zlecenie gminy, odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, o ile został wybrany w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g. Trybunał zarazem powołał się na motywy takiej oceny znajdujące oparcie w intencji ustawodawcy, jako że w uzasadnieniu projektu ustawy przyjęto, że gminy będą wyłaniały w drodze przetargu podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co tym samym będzie się wiązało z koniecznością przekształcenia gminnych jednostek organizacyjnych w spółki prawa handlowego.<sup>16</sup> Celem zaś ustawodawcy wyrażonym w art. 6d ust. 1 u.c.p.g. było zobowiązanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta do wybrania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w drodze przetargu – ustawa nie dopuszcza innego sposobu wyłonienia podmiotu świadczącego te usługi.

Powyższe stanowisko Trybunału przesądziło o nieaktualności wyrażanego niekiedy, korzystnego dla gmin zapatrywania, że gmina może bez konieczności przeprowadzania przetargu powierzyć wykonywanie zadania odbioru i zagospodarowania odpadów utworzonej w tym celu własnej jednostce organizacyjnej. O ile bowiem gmina może uczynić to

---

14 Wyrok NSA z 10 listopada 2016 r. – II OSK 291/15.

15 Stanowisko to jest częściowo nieaktualne ze względu na zmianę art. 6c i art. 6d oraz uchylenie art. 6e u.c.p.g.

16 Druk nr 3670 Sejmu VI kadencji.



w odniesieniu do pozostałych zadań komunalnych, to odbiór i zagospodarowanie odpadów zostały objęte regulacją szczególną, wymagającą udzielenia w tym zakresie zamówienia publicznego. Samodzielność gminy, w tym co do wyboru formy prowadzenia gospodarki komunalnej, doznaje tu więc ograniczenia.

Także w odniesieniu do pobierania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od mieszkańców istnieją wątpliwości co do możliwości przekazania tej funkcji jednostce podległej, to jest upoważnienia na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz organów, jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy, do załatwiania spraw dotyczących opłat. O ile w literaturze i orzecznictwie uznawano dopuszczalność przekazania na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. podmiotowi zewnętrznemu, jakim jest spółka komunalna<sup>17</sup>, kompetencji wójta, burmistrza (prezydenta miasta) do określania w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a więc załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej prowadzonej na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej<sup>18</sup>, to uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16) podważyła to podejście, w sposób jednoznaczny stwierdzając, że w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłączone jest stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g., pozwalającego radzie gminy na upoważnienie organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz organu jednostki lub organizacji pozarządowej, z którą zawarła umowę, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Powyższe oznacza, że finalnie gmina może zlecić wykonywanie określonego zakresu zadań z zakresu gospodarki odpadami podmiotowi trzeciemu, w tym także własnej jednostce organizacyjnej (przede wszystkim spółce komunalnej), jednak nie może jej – przy tej sposobności

---

17 Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2013 r. – II OSK 2409/13, z 24 lutego 2015 r. – II OSK 2289/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 kwietnia 2015 r. – I SA/Wr 2477/14; K. Sobierski, *Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzecznich i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2012/2/20, A.K. Modrzejewski, *Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku*, „Samorząd Terytorialny”, 2014, nr 6, s. 5–15, K. Ziemiński, *Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 209–225.

18 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800, 1000, 1039, 1075, 1499, 1540, 1544, 1629, 1693, 2126, 2193, 2244 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 60).

– powierzyć kompetencji załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, obejmujących określanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi tym podmiotom.

## **5. Gmina jako dostawca usług odbioru odpadów komunalnych**

Uczynienie gminy podstawową jednostką właściwą w sprawie gospodarowania odpadami komunalnymi powoduje, że staje się ona podmiotem odpowiedzialnym za wprowadzenie efektywnego sposobu prowadzenia gospodarki odpadami na swoim terenie.

Gmina prowadzi zatem działalność usługową polegającą na udostępnianiu mieszkańcom gminy usługi odbioru i zagospodarowania odpadów, ewentualnie udostępnienia takiej usługi również przedsiębiorcom i instytucjom mającym siedziby na terenie gminy.

Gmina, wykonując zadania z zakresu gospodarki odpadami, tj. dostarczając mieszkańcom swojego obszaru usługi, występuje w roli usługodawcy w takim zakresie jak pełnowartościowy przedsiębiorca. Wprawdzie czyni to niebezpośrednio, lecz wyłaniając bardziej lub mniej satysfakcjonującego wykonawcę usługi, jednak – z perspektywy odbiorcy usługi (mieszkańca) – to gmina jest dostawcą usługi i wobec niej będą formułowane ewentualne zastrzeżenia.

O zadaniu własnym gminy – usłudze świadczonej przez gminę – w zakresie gospodarki odpadami można powiedzieć, po pierwsze, że jest ono obowiązkowe (art. 3 ust. 1 u.c.p.g.), a gmina od jego wykonania nie może się uchylić, niezależnie od przeszkód faktycznych czy występujących ograniczeń finansowych, i zawsze jest obowiązana wykonać na rzecz mieszkańców świadczenie w postaci stałego i ciągłego odbioru odpadów. Jak podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 8 listopada 2011 r. (IV SA/Po 717/11), „zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W celu realizacji tegoż obowiązku gmina winna podejmować wszelkie działania prawne i organizacyjne oraz czuwać nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań w tym zakresie. Natomiast zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach, dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone

w przepisach o ochronie środowiska, opracowywane są plany gospodarki odpadami”. Gmina jest zatem usługodawcą koniecznym, mieszkańcy gminy nie mają możliwości wyboru czy też możliwości rezygnacji z jego usług.

Po drugie, przepisy przewidują swego rodzaju wykonanie zastępcze obowiązku odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości – w przypadku gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej (art. 6s u.c.p.g.).

Po trzecie, zadanie odbioru odpadów ma charakter zadania obowiązkowego jedynie co do odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.). Natomiast w takim zakresie, w jakim odbiór odpadów komunalnych dotyczy właścicieli nieruchomości, w których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – odbiór tych odpadów ma charakter zadania wykonywanego fakultatywnie (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.).

Po czwarte, jest to zadanie zintegrowane – wykonywane nie wyłącznie przez gminę i jej jednostki, lecz w porozumieniu i współpracy z szeregiem podmiotów zaangażowanych w tworzenie i wykonywanie polityki gospodarowania odpadami, w tym także – a może przede wszystkim – we współpracy i przy głównym udziale wytwórców odpadów.

Stąd tak ważna dla efektywnego i świadomego gospodarowania odpadami jest odpowiednia polityka informacyjna – bez woli i współpracy wytwórców odpadów (mieszkańców) i ich aktywnych starań o jak najmniej szkodliwe dla środowiska wytwarzanie odpadów (kwestia ograniczania ilości odpadów, wtórnego wykorzystywania, segregowania), gmina nie tylko nie osiągnie sukcesu w racjonalnym, korzystnym dla wszystkich gospodarowaniu odpadami, ale i nie sprosta uzyskaniu postawionych na nią współczynników poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia poszczególnych frakcji odpadów oraz zmniejszenia masy odpadów ulegających biodegradacji (art. 3b i 3c u.c.p.g.).

Po piąte, to zadanie realizowane odpłatnie – za wykonywanie na rzecz właścicieli nieruchomości czynności odbioru odpadów gmina pobiera opłatę, która winna być z jednej strony ekwiwalentna do kosztów usługi, z drugiej zaś ma charakter celowy – ma służyć wyłącznie pokryciu kosztów działania systemu gospodarowania odpadami.

Po szóste, zadanie realizowane jest w warunkach ograniczonej samodzielności co do wyboru metody zlecenia wykonywania

i pobierania opłat (określenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

W konsekwencji gminy stają się podmiotami gospodarującymi w pełnym tego słowa znaczeniu: od wyboru w sposób efektywny taniego i satysfakcjonującego mieszkańców wykonawcy usług po świadome przyjęcie na siebie roli podatnika podatku od towarów i usług.

## **6. Gmina jako podatnik w zakresie usług związanych z odbiorem odpadów komunalnych**

O ile nie budzi już wątpliwości status gminy jako podatnika na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług, gdy dotyczy to usług świadczonych na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>19</sup>, o tyle gminy, w sposób poważny traktując zadanie z zakresu gospodarki odpadami, umiejętnie analizują swoje prawa jako podatnika.

Przykładem jest wystąpienie przez jedną z gmin do organu właściwego w sprawie o wydanie interpretacji indywidualnej prawa podatkowego z zapytaniem o skutki podatkowe na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług<sup>20</sup> sprzedaży zebranych selektywnie odpadów (frakcja szkło i frakcja sucha) na rzecz należącej do gminy spółki prawa handlowego, która jednocześnie występuje w roli wyłonionego dostawcy usługi odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców<sup>21</sup>. Za prawidłowe zostało uznane stanowisko gminy co do tego, że sprzedaż odpadów komunalnych selektywnie zebranych między gminą a jej spółką stanowi świadczenie usług, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, oraz co do braku opodatkowania pobieranych przez gminę opłat z tytułu odbierania odpadów komunalnych. Organ interpretacyjny, a za nim sądy administracyjne uznały natomiast za nieprawidłowe zapatrywania w zakresie prawa do pełnego odliczenia podatku naliczonego zawartego w fakturach dokumentujących wydatki związane

---

19 Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych oraz analogiczny przepis art. 13 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L Nr 347 z 11.12.2006, s. 1, z późn. zm.).

20 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2174, 2193, 2215, 2244, 2354, 2392 i 2433).

21 Sytuacja opisana w wyroku NSA z 14 listopada 2016 r. – I FSK 321/15.

z organizacją systemu odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców (w tym faktur za usługi świadczone przez spółkę komunalną). Wskazały, że skoro gmina jest w stanie przyporządkować wydatki związane z organizacją systemu odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców do wykonywanych przez nią czynności opodatkowanych, tj. sprzedaży spółce komunalnej odpadów z frakcji suchej i szkła, to nie przysługuje jej pełne prawo do odliczenia podatku naliczonego, a jedynie odliczenie podatku naliczonego związanego ze sprzedażą opodatkowaną.

## **7. Odpłatny charakter usługi odbioru odpadów komunalnych**

Działalność w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów gmina wykonuje na rzecz mieszkańców odpłatnie.

Zasadą jest, że opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów powinny być ekwiwalentne do kosztów świadczenia usługi, zaś dochody uzyskane z tego tytułu mogą być przeznaczone jedynie na utrzymanie systemu gospodarki odpadami. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, względnie związku międzygminnego, jeśli ten w odpowiednim zakresie przejął zadania gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1aa u.c.p.g.).

Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć też koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (art. 6r ust. 2a i 2b u.c.p.g.). Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, mogą być wykorzystane również na wyposażenie nieruchomości

przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2 u.c.p.g., przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

Trzeba podkreślić okoliczność, że gmina (a w praktyce – wyłoniony przez nią wykonawca) nie realizuje tej usługi w sposób satysfakcjonujący jej adresatów, np. nie segreguje odpadów, nie zwalnia mieszkańców z ponoszenia opłat. Jak podkreślono w orzecznictwie, bez znaczenia są w tej mierze zastrzeżenia osób obowiązanych do ponoszenia opłat (mieszkańców), stanowiące próbę kwestionowania działań organu w zakresie ochrony środowiska czy organizacji selektywnej zbiórki odpadów – stosownie bowiem do art. 6i ust. 1 u.c.p.g. obowiązek uiszczenia opłaty w odniesieniu do nieruchomości zamieszkanymi powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, a powstanie tego obowiązku zostało uzależnione od faktu samego zamieszkiwania w danej nieruchomości<sup>22</sup>.

Gmina mogąc – a w zasadzie – musząc zlecić innym podmiotom wykonywanie zadania odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów, nie ma swobody jednoczesnego przekazania zadania określania opłat za te czynności.

Taki brak możliwości delegowania swojej jednostce zadania określania opłat wynika z krytycznie ocenianej<sup>23</sup> uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16), w której Sąd uznał, że w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 u.c.p.g. wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g. W uzasadnieniu uchwały Sąd, analizując relacje pomiędzy uregulowaniem wprowadzonym przez art. 39 ust. 4 w związku z art. 9 ust. 1 u.s.g. a unormowaniem ukształtowanym przez art. 6q ust. 1 u.c.p.g. analizowanym przy uwzględnieniu treści art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej, wyeksponował wagę pojęcia kompetencji organu podatkowego,

---

22 Wyrok WSA w Łodzi z 3 grudnia 2015 r. – I Sa/Łd 954/15, wyrok NSA z 6 kwietnia 2018 r. – II FSK 872/16.

23 K. Ziemiński, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16)*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 82–91.

wynikającą z art. 13 Ordynacji podatkowej istotę koncepcji jedności systemu organów podatkowych i ograniczony przez ten przepis katalog podmiotów traktowanych jako organy podatkowe, w tym użycie w art. 6q ust. 1 u.c.p.g. skorelowanego z brzmieniem Ordynacji podatkowej zwrotu, że w sprawach opłat uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (zarządowi związku międzygminnego co do opłat stanowiących dochód związku międzygminnego).

Analizując relację wymienionych ustaw, uznano, że przepisom Ordynacji podatkowej, operującej w art. 13 pojęciem organu podatkowego, nie jest znana konstrukcja delegowania kompetencji, zaś w świetle art. 143 § 1 tej ustawy dopuszczalne jest jedynie upoważnienie funkcjonariusza celnego lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w imieniu organu i w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń (dekoncentracja wewnętrzna). W rezultacie wspomniana uchwała przesądziła, że tylko te podmioty mają, w zakresie opłat za odbieranie odpadów, atrybut wyłączności działania jako organ podatkowy i tylko one są umocowane do realizowania jego kompetencji, jednak bez prawa delegowania ich w ramach dekoncentracji zewnętrznej.

Co do przedstawionego przez Sąd zapatrywania, można zrozumieć zastrzeżenia dotyczące dopuszczalności delegowania przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego – w formule upoważnienia – zadania określania i pobierania opłat przez inny podmiot, w tym własną spółkę komunalną<sup>24</sup>, co w istocie stanowiłoby delegowanie kompetencji, a nie jedynie upoważnienie do dokonywania określonych czynności w imieniu właściwego organu. Dostrzeżenia jednak wymaga, że ustawodawca, decydując się na powierzenie gminom zadania z zakresu gospodarowania odpadami i wymuszając przekazanie jego realizacji podmiotom trzecim (wykonawcom wyłonionym w trybie odpowiedniej procedury zamówienia publicznego), winien dać także możliwość przekazania własnej jednostce – spółce gminnej czynności z zakresu ustalania i poboru opłat za gospodarowanie odpadami. Powyższe jest

---

24 To bowiem wiąże się z realizacją funkcji organu podatkowego, skoro, na podstawie art. 6 ust. 11 oraz 6q u.c.p.g., do opłat stosuje się przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a co do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiących dochód związku międzygminnego – zarządowi takiego związku.

o tyle celowe, że to podmiot wykonujący zadania z zakresu odbioru odpadów ma wiedzę o stanie faktycznym dotyczącym odpadów, w tym ich segregacji.

Powyższa uchwała ma walor wiążący wszystkie sądy administracyjne w analogicznych sprawach<sup>25</sup>, zaś uchybienie regułom w zakresie właściwości organów pociąga daleko idące skutki, pozostaje zatem postulować zmianę obowiązujących przepisów – czy to art. 6q ust. 1 u.c.p.g. poprzez dookreślenie, że uprawnienia organów przysługują wymienionym w nim podmiotom z zastrzeżeniem regulacji art. 39 ust. 4 u.s.g., względnie poprzez wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą w przypadku udzielenia przez radę gminy na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – uprawnienia organu podatkowego przysługują upoważnionemu podmiotowi. Do rozważenia jest wprowadzenie – przy okazji toczących się aktualnie prac nad projektem nowej Ordynacji podatkowej – uniwersalnej regulacji, poprzez dopuszczenie przekazania kompetencji organu podatkowego innemu podmiotowi na podstawie odrębnych przepisów.

## 8. Wnioski

Racjonalnej, świadomie prowadzonej gospodarce odpadami poświęca się aktualnie wiele uwagi. Z jednej strony realizacja zasady „zanieczyszczający płaci” wymaga wypracowania przez gminy sprawnych, a zarazem sprawiedliwych mechanizmów pobierania opłat. Z drugiej zaś strony gmina, jako podmiot zapewniający mieszkańcom swojego obszaru realizację zadania własnego w sferze odbioru i zagospodarowania odpadów, nie ma wystarczającej samodzielności w zakresie organizacji systemu gospodarki odpadami: nie tworząc spółki komunalnej, nie może samodzielnie, własnymi zasobami, realizować tego zadania – choć wprowadzone 1 stycznia 2017 r. przepisy zmieniające ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawę – Prawo zamówień publicznych, dające możliwość przeprowadzenia zamówienia typu *in house*, stanowią właściwy i zgodny z oczekiwaniami gmin kierunek.

---

25 Zgodnie z art. 269 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, 1467, 1629, z 2019 r. poz. 11, 60), jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi.



Za pożądane należy też uznać przyznanie gminom w zakresie tego zadania większej autonomii, w tym kompetencji w zakresie możliwości powierzenia podmiotowi realizującemu to zadanie również roli związanej z ustalaniem i pobieraniem opłat z tego tytułu.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432 i 2500).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 i 1629).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827 oraz z 2018 r. poz. 1496 i 1693).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2002 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 r. poz. 992, 1000, 1479, 1544, 1564 i 1592 oraz z 2019 r. poz. 60).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 i 2215 oraz z 2019 r. poz. 53).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2174, 2193, 2215, 2244, 2354, 2392 i 2433).
- Dyrektywa Rady 86/278/EWG z 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.Urz. WE L 181 z 04.07.1986, s. 6, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 265).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. WE L 365 z 31.12.1994, s. 10, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 13, s. 349).
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. WE L 182 z 16.07.1999, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.Urz. WE L 269 z 21.10.2000, s. 34, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 224).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/21/WE z 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE Oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s. 15, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz.Urz. UE L 266 z 26.09.2006, s. 1, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (Dz.Urz. UE L 164 z 25.06.2008, s. 19).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3, z późn. zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010, s. 17, z późn. zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz.Urz. UE L 197 z 24.07.2012, s. 38, z późn. zm.).

Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. (MP z 2016 r., poz. 784).

## Orzecznictwo

Wyrok NSA z 11 sierpnia 2005 r. – II GSK 105/05.

Wyrok NSA z 26 listopada 2013 r. – II OSK 2409/13.

Wyrok NSA z 24 lutego 2015 r. – II OSK 2289/14.

Wyrok NSA z 10 listopada 2016 r. – II OSK 291/15.

Wyrok NSA z 14 listopada 2016 r. – I FSK 321/15.

Wyrok NSA z 14 lutego 2017 r. – II OSK 1369/15.

Wyrok NSA z 7 listopada 2017 r. – II OSK 593/16.

Wyrok NSA z 6 kwietnia 2018 r. – II FSK 872/16.

Wyrok WSA w Poznaniu z 8 listopada 2011 r. – IV SA/Po 717/11.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 23 kwietnia 2015 r. – I SA/Wr 2477/14.

Wyrok WSA w Łodzi z 3 grudnia 2015 r. – I Sa/Łd 954/15.

## Literatura

Górski M., *Obowiązki gmin w nowych systemach postępowania z odpadami komunalnymi i odpowiedzialność z tytułu ich niewykonania*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami – nowe wyzwania, korzyści, propozycje zmian*, red. T. Kupczyk, M. Żebrowski, K. Sosnowska, I. Tomys, Wrocław 2015.

*Interpretacja Urzędu Zamówień Publicznych*, [w:] *Współpraca publiczno-publiczna w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2017.

*Komunikat Komisji Europa 2020*, [w:] *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010.

Modrzejewski A.K., *Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6.

Sobieralski K., *Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzeczniczych i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012/2/20.

Ziemski K., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16)*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3.

Ziemski K., *Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.

# Streszczenie

## Realizacja zadań gminy w zakresie odbioru odpadów komunalnych – gmina jako usługodawca

Ustawodawca nałożył na gminę obowiązek realizacji – jako zadania własnego – odbioru i zagospodarowania odpadów. Zadanie to gmina wykonuje jako obligatoryjny dostawca usługi publicznej na rzecz mieszkańców, z którego usługi mieszkańcy nie mogą zrezygnować. Jednocześnie gmina nie ma możliwości swobodnego doboru środków, jakimi sprostą świadczeniu usługi, będąc zarazem zobligowana do osiągnięcia stawianych na poziomie krajowym oraz unijnym celów: przeciwdziałania powstawaniu odpadów oraz uzyskiwania odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu w celu ochrony zasobów naturalnych. Równocześnie w wykonywaniu tego zadania gmina nie ma pełnej samodzielności – zarówno co do formy prowadzenia gospodarki komunalnej, jak i możliwości przekazania kompetencji ustalania opłat własnej jednostce organizacyjnej świadczącej usługę odbioru odpadów.

**Słowa kluczowe:** odbiór odpadów, gospodarowanie odpadami, samodzielność gmin, zamówienia publiczne.

## Summary

### The execution of municipality's tasks in the area of waste collection – municipality as a provider of services

The legislator imposed on municipality, as its own task, the obligation of waste collection and management. This task is carried out by municipality as a compulsory public service provider in favor of inhabitants, who can not resign from this provider. Also a municipality do not possess the right of free selection of means, which are capable of service performing, being at the same time obliged to achieve goals set on domestic and EU level in the form of countermeasure against waste creation and obtaining proper levels of recycling in order to protect natural resources. In addition, performing this

task municipality does not have entire independence, both the form of conducting municipal management and capacity to pass on charge setting competencies to its own units which are providing services of waste collection.

**Key words:** waste collection, waste management, autonomy of municipalities, public procurement.

# Spis treści

Słowo wstępne . . . . .	3
Wprowadzenie . . . . .	5
Rozdział I	
Kazimierz Równy – <i>Pilne zadania władz publicznych, szczególnie samorządu terytorialnego, we wdrażaniu zobowiązań międzynarodowych dotyczących zrównoważonego rozwoju w ochronie środowiska</i> . . . . .	9
Bibliografia . . . . .	30
Streszczenie . . . . .	31
Rozdział II	
Hubert Izdebski – <i>Zadania jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmy ich wykonywania ze szczególnym uwzględnieniem obszaru ochrony środowiska</i> . . . . .	35
Bibliografia . . . . .	50
Streszczenie . . . . .	53
Rozdział III	
Małgorzata Falencka-Jabłońska – <i>Zasada „myśl globalnie, działaj lokalnie” w ochronie środowiska i jej realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego</i> . . . . .	57
Bibliografia . . . . .	67
Streszczenie . . . . .	69
Rozdział IV	
Jacek Sobczak – <i>Standardy unijne gospodarki odpadami</i> . . . . .	73
Bibliografia . . . . .	94
Streszczenie . . . . .	97
Rozdział V	
Elżbieta Mreńca – <i>Uchwały antysmogowe sejmików województw jako instrument prawny w zakresie ochrony powietrza</i> . . . . .	101
Bibliografia . . . . .	116
Streszczenie . . . . .	120

## Rozdział VI

Anna Barczak – <i>Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę</i> . . . . .	123
Bibliografia . . . . .	155
Streszczenie . . . . .	159

## Rozdział VII

Anna Packo, Honorata Łopianowska – <i>Realizacja zadań gminy w zakresie odbioru odpadów komunalnych – gmina jako usługobiorca</i> . . . . .	163
Bibliografia . . . . .	178
Streszczenie . . . . .	179

## Rozdział VIII

Honorata Łopianowska, Anna Packo – <i>Realizacja zadań gminy w zakresie odbioru odpadów komunalnych – gmina jako usługodawca</i> . . . . .	183
Bibliografia . . . . .	200
Streszczenie . . . . .	202

ISBN 978-83-65711-55-7