

Warszawa, dnia 5 września 2019 roku

OPINIA PRAWNA

dla Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami
w sprawie terminu początkowego obowiązywania mechanizmu dobrowolności uczestnictwa właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w organizowanych przez gminy systemach odbioru odpadów komunalnych

1. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o termin początkowy możliwości korzystania przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, z wprowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku w sprawie zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 poz. 1579, dalej jako „Ustawa nowelizująca”) mechanizmu dobrowolnego ich uczestnictwa w organizowanych przez gminy systemach gospodarowania odpadami komunalnymi.

2. PODSUMOWANIE

Analiza przeprowadzona w niniejszej opinii prawnej pozwala na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, w Ustawie nowelizującej wprowadzono – jako zasadę – nieobjęcie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, gminnymi systemami odbioru odpadów komunalnych, natomiast – jako wyjątek – możliwość przystąpienia do takich mechanizmów, pod warunkiem wyrażenia pisemnej zgody przez właściciela tego rodzaju nieruchomości. **Należy uznać, że nawet w przypadku odstąpienia przez gminę od odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych, takie odpady pozostają w systemie zorganizowanym przez gminę i są objęte regulacjami zmierzającymi do ograniczenia wpływu odpadów komunalnych na środowisko.**

Po drugie, skoro po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia Ustawy nowelizującej każdy z właścicieli nieruchomości niezamieszkałych będzie mógł złożyć oświadczenie (zgodę), że życzy sobie, aby to gmina odbierała od niego odpady komunalne (art. 6c ust. 2c UCPG), wejście w życie przepisów Ustawy nowelizującej w dniu 6 września 2019 roku niejako „*automatycznie*” powoduje, że dotychczas obecni w takim mechanizmie właściciele nieruchomości, na których

nie zamieszkuje mieszkańcy, przestają być nim objęci. Dopiero spełnienie obydwu warunków koniecznych dla ich uczestnictwa (funkcjonowanie w obrocie prawnym uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG i pisemnej zgody na podstawie art. 6c ust. 2c UCPG) pozwoli na ich „przywrócenie” do systemu odbioru odpadów komunalnych.

Po trzecie, przyznanie właścicielom nieruchomości niezamieszkałych uprawnienia do „przystąpienia” do tak zorganizowanych gminnych systemów odbioru odpadów komunalnych może być rozpatrywane zarówno jako nowopowstały stosunek prawny na linii właściciel nieruchomości niezamieszkałej – gmina, jak i jako stosunek prawny, które trwając w momencie wejścia w życie przepisów Ustawy nowelizującej, nawiązał się wcześniej, a zmiana prawa wpływa (w obliczu nieprzystąpienia) lub może wpływać (w obliczu przystąpienia) na zakres realizacji już istniejącego obowiązku utrzymania czystości i porządku. W obydwu przypadkach reguły wypracowane w orzecznictwie nakazują przyjęcie zasady bezpośredniego działania nowego prawa.

Po czwarte, przewidziana w art. 6c ust. 2c UCPG dobrowolność po stronie właścicieli nieruchomości niezamieszkałych jest uprawnieniem podmiotu trzeciego w stosunku do stron, które łączą umowy na odbieranie odpadów komunalnych, i jako taka funkcjonuje niezależnie od kształtu stosunków umownych pomiędzy takimi stronami. Ustawodawca przyjął bowiem, że zasadniczo nieruchomości niezamieszkałe (pomimo podjęcia przez radę gminy uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG) nie są objęte tak zorganizowanym systemem gminnym, tzn. funkcjonującym na podstawie umowy w sprawie zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych. Ponadto, żaden z zaproponowanych przepisów przejściowych nie wskazuje terminu początkowego albo końcowego na skuteczne przedstawianie zgód na „przystąpienie” po wejściu w życie nowych przepisów. Oznacza to możliwość „przystąpienia” do tak skonstruowanego systemu odbioru odpadów w każdym czasie, a nie tylko w okresie przewidzianym przez ustawodawcę (takiego okresu nie wskazano).

Po piąte, już w samej Ustawie nowelizującej przedstawiono przekonanie co do nieodzowności dostosowania umów o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Ustawodawca zasadniczo nakazał zachowanie aktualnie obowiązujących umów w ich dotychczasowym kształcie (art. 11 ust. 1 Ustawy nowelizującej), za wyjątkiem przypadków, w których ich niedostosowanie byłoby nie do pogodzenia z systemem regulacji dotyczących utrzymania czystości i porządku zawartych złożonego z przepisów UCPG i uchwał właściwych rad gmin wydawanych na podstawie tej ustawy (art. 11 ust. 2 Ustawy nowelizującej).

Po szóste, zachowanie mocy obowiązującej przez umowy o udzielenie zamówienia publicznego nie może stanowić przeszkody do dostosowywania takich umów na podstawie mechanizmów zawartych w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych (zmiana postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty) lub ustawy Kodeks cywilny (oznaczenie sposobu wykonania zobowiązania lub wysokość świadczenia przez sąd). **Przepis art. 11 ust. 1 Ustawy nowelizującej nie wyłącza w żaden sposób dopuszczalności dokonywania zmiany stosunków zobowiązaniowych wynikających z umów o udzielenie zamówienia publicznego.**

Po siódme, przepis art. 9 ust. 1 Ustawy nowelizującej nakazujący dostosować uchwały wydane na gruncie UCPG do nowych wymagań nie dotyczy uchwał podejmowanych przez rady gmin na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG, tzn. uchwał postanawiających o odbieraniu odpadów komunalnych z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ponieważ Ustawa nowelizująca w żaden sposób nie modyfikuje ani podstawy prawnej do ich wydawania, ani innych okoliczności prawnych towarzyszących ich przyjmowaniu. **Wprowadzenie do UCPG uprawnienia do przystąpienia do gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych nie powoduje konieczności wydawania na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG nowych uchwał lub aktualizowania dotychczas obowiązujących w tym zakresie aktów prawa miejscowego.**

Po ósme, dobrowolna odmowa „przystąpienia” do tak zorganizowanego systemu gminnego odbioru odpadów komunalnych powoduje, że na właścicielu nieruchomości niezamieszkałej ciąży obowiązek przewidziane dla sytuacji, w których gminy nie są obowiązane zorganizować odbierania odpadów komunalnych. W tym zakresie przepisy UCPG nie pozostawiają „pustki legislacyjnej” umożliwiającej niewykonywanie przez właścicieli takich nieruchomości jakichkolwiek obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku. Na właścicielach nieruchomości niezamieszkałych i nieobecnych w systemie gminnym oraz na podmiotach odbierających odpady komunalne spoczywają obowiązki zmierzające do zapewnienia, że odpady komunalne zostaną przekazane podmiotom posiadającym uprawnienia do gospodarowania takimi odpadami. **Co więcej, nie tylko gminy w ramach tak zorganizowanych przez siebie systemów odbioru odpadów komunalnych, ale także podmioty odbierające odpady komunalne poza takimi systemami, powinny podejmować działania w celu zagwarantowania recyklingu i przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia na odpowiednim poziomie.** Ponadto, gminy mają obowiązek czuwać nad prawidłowością realizacji obowiązków z zakresu utrzymania czystości i porządku także w przypadku właścicieli nieruchomości, które nie są objęte systemami gminnymi w zakresie odbioru odpadów komunalnych, w szczególności jeżeli właściciele tych nieruchomości nie realizują przynależnych im obowiązków w tym zakresie. **Wejście w życie mechanizmu przewidzianego w art. 6 ust. 2c UCPG z dniem 6 września 2019 r. nie powinno wiązać się ani z nagłym zaprzestaniem odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ani z powstaniem jakichkolwiek zagrożeń o charakterze ekologicznym lub sanitarnym.**

3. ANALIZA PRAWNA

3.1 Wprowadzenie

Zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku w kontekście powstawania odpadów komunalnych określają przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2018 poz. 1454 z późn. zm., dalej jako „UCPG”). Podstawowym elementem tego aktu prawnego jest problematyka postępowania z odpadami komunalnymi. Ogólnie sformułowany obowiązek utrzymania czystości i porządku przez gminy (art. 3 ust. 1 UCPG) został skonkretyzowany

w art. 3 ust. 2 UCPG, którego wprowadzenie wskazuje, że gminy zostały zobowiązane do zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania. Przewidziany w art. 3 ust. 2 UCPG katalog zadań gmin w tym zakresie ma charakter przykładowy. Jednym z tych zadań jest obejmowanie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 3 UCPG. Wskazuje się, że ten obowiązek oznacza konieczność stworzenia w każdej gminie systemu organizacyjno-technicznego, dającego możliwość prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych i niegenerującego nadmiernych (nieuzasadnionych) kosztów¹. Przepis ten ma również zasadniczo służyć podkreśleniu powszechności uczestnictwa w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi². W dalszej części przepisów UCPG ustawodawca sprecyzował, że jedno z zadań gmin w ramach „systemu gospodarowania odpadami komunalnymi” w postaci całkowitego przejścia obowiązków związanych z organizacją odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy (system odbioru odpadów komunalnych) ma ograniczony charakter.

3.2 Status nieruchomości niezamieszkałych na gruncie przepisów UCPG

3.2.1 Dotychczasowy stan prawny

Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, to ustalenie, czy dana nieruchomość jest zamieszkała przez mieszkańców, staje się istotną przesłanką określenia sposobu funkcjonowania gminnego systemu postępowania z odpadami komunalnymi³. Zgodnie z art. 6c ust. 1 UCPG gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Niemniej jednak rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 UCPG). Oznacza to, że obowiązek realizacji zadania w postaci organizacji odbioru odpadów komunalnych nie odnosi się do właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, gdyż gminie pozostawiono w tym zakresie dowolność⁴. Na fakultatywność w tym zakresie zwracano uwagę również w orzecznictwie⁵. W konsekwencji, przepisy UCPG obecnie nie obligują, lecz wyjątkowo dopuszczają możliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej art. 6c do przepisów UCPG (Dz.U. 2011 Nr 152 poz. 897), „[w] przypadku niepodjęcia przez gminę uchwały

¹ J. Jerzmański, *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, Przegląd Komunalny 9/2011, s. 85.

² P. Czepiel, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w obliczu zmian wprowadzonych ustawą z 1 lipca 2011 r.*, Samorząd Terytorialny 5/2013, s. 55.

³ G. Radecki, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, Przegląd Prawa Publicznego 12/2012, s. 26-27.

⁴ M. Paczocha, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a zasada przyzwoitej legislacji*, *Finanse Komunalne* 7-8/2013, s. 7.

⁵ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2014 roku, sygn. akt IV SA/Wa 2762/13.

o przejęciu obowiązków również od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, przedsiębiorcy będą mieli możliwość zawierania umów na odbieranie odpadów komunalnych na dotychczasowych zasadach". Również w piśmiennictwie interpretuje się w ten sposób konsekwencje niepodjęcia stosownej uchwały przez radę gminy, poprzez wskazanie: „[w]łaściciele nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, pozostają w takiej sytuacji w systemie dotychczasowym opierającym się na swobodzie wyboru przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne”⁶. W takich przypadkach znajdują zastosowanie przepisy UCPG regulujące obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku, w szczególności art. 5 ust. 1 pkt 1, 3 i 3b UCPG zobowiązujące te osoby do wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach oraz pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami. **Powyższe nie oznacza jednak przyzwolenia na niewykonywanie przez właścicieli takich nieruchomości jakichkolwiek obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku. Przeciwnie, gminy mają obowiązek czuwać nad prawidłowością realizacji obowiązków z zakresu utrzymania czystości i porządku w przypadku właścicieli nieruchomości, które nie są objęte systemami gminnymi w zakresie odbioru odpadów komunalnych.** Przepisy UCPG wprost wskazują, że nadzór nad realizacją obowiązków spoczywających na właścicielach nieruchomości sprawują organy wykonawcze gminy (art. 5 ust. 6 UCPG). W tym kontekście gminom przysługują także prawa i obowiązki o charakterze kontrolnym (art. 6 ust. 1 i 5a UCPG) oraz – jeżeli właściciele nieruchomości nie realizują przynależnych im obowiązków – upoważnienie do zorganizowania odbioru odpadów komunalnych i wydania decyzji administracyjnej ustalającej obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych, wysokość takich opłat oraz termin ich uiszczania (art. 6 ust. 6-12 UCPG). **W zakresie tego rodzaju działań gminy wyposażono je w instrumenty, które – w założeniu ustawodawcy – powinny być wystarczające do sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem gminnego systemu gospodarki odpadami**⁷.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na jednoczesne obowiązywanie art. 3 ust. 2 pkt 3 UCPG deklarującego konieczność objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości „systemem gospodarowania odpadami komunalnymi” oraz art. 6c ust. 2 UCPG pozostawiającego organom gmin swobodną decyzję o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy,

⁶ M. Kiełbus, *Akty prawa miejscowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi – zagadnienia wybrane*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2/2014, s. 68.

⁷ Por. K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013, s. 41.

a powstają odpady komunalne. Przez „system gospodarowania odpadami komunalnymi”, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 3 UCPG, należy rozumieć ogół działań podejmowanych przez gminy w ramach realizacji obowiązkowych zadań własnych w zakresie utrzymania czystości i porządku, w szczególności poprzez nadzór nad prawidłowym postępowaniem z odpadami komunalnymi. **W związku z tym, należy uznać, że nawet w przypadku odstąpienia przez gminę od odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych, takie odpady pozostają w systemie zorganizowanym przez gminę i są objęte regulacjami zmierzającymi do ograniczenia wpływu odpadów komunalnych na środowisko.** Potwierdza to m.in. fakt, iż zgodnie z art. 9x ust. 2 w zw. z art. 9zb ust. 1 UCPG to organy wykonawcze gmin są organami właściwymi do nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy nie osiągają w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, za których osiągnięcie odpowiedzialne są właśnie gminy (art. 3b ust. 1 UCPG). Ocena dotychczasowych rozwiązań zawartych w UCPG w zakresie statusu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, nie była jednoznaczna. Z jednej strony podkreślano w piśmiennictwie, że „przepisy dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi, regulowane przede wszystkim przez u.c.p.g., cechuje daleko idący dynamizm. Wydaje się, że gruntowne zmiany ustawy powinny być już zahamowane. Ustawodawca powinien dać możliwość funkcjonowania systemowi. Tak częste i fundamentalne zmiany powodują, że adresaci nowelizowanych przepisów mają problemy z ich wdrażaniem”⁸. Z drugiej strony wyrażano daleko idące wątpliwości co do skuteczności przyjętych rozwiązań⁹. Ministerstwo Środowiska zdecydowało się na wprowadzenie dalszych modyfikacji w statusie nieruchomości niezamieszkałych w ramach reformy przepisów UCPG zapowiedzianej jeszcze w uchwale nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 roku w sprawie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022 (M.P. 2016 poz. 784).

3.2.2 Status nieruchomości niezamieszkałych w Ustawie nowelizującej

W toku prac parlamentarnych nad projektem nowelizacji UCPG dokonano modyfikacji statusu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w ramach przepisów UCPG. Impulsem do dokonania zmian w stosunku do wersji projektu datowanej na 5 czerwca 2019 roku było, naszym zdaniem, pismo Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 13 czerwca 2019 roku, znak RSMP-286/2019/WPL (dalej odpowiednio jako „Rzecznik” i „Pismo Rzecznika”). W ślad za postulatami organizacji przedsiębiorców Rzecznik zaproponował zastosowanie rozwiązania polegającego na dodaniu do art. 6c ust. 2 UCPG zdania drugiego, zgodnie z którym: „Przystąpienie właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, do zorganizowanego

⁸ A. Barczak, A. Ogonowska, *Dynamika prawa ochrony środowiska a jego wykładnia – uwagi na tle przepisów u.c.p.g.*, *Studia Prawnicze* 2/2018, s. 9.

⁹ P. Czepiel, *Gospodarowanie...*, s. 55-56; M. Paczocha, *Ustawa...*, s. 7-9.

przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest dobrowolne i następuje na podstawie zgody właściciela nieruchomości wyrażonej w formie pisemnej". Jako „konieczne” uznał Rzecznik zawarcie w ustawie przepisu przejściowego mającego rozstrzygnąć, w jaki sposób należałoby stosować znowelizowany art. 6c ust. 2 UCPG.

Ministerstwo Środowiska częściowo przychyliło się do opinii wyrażonej w Piśmie Rzecznika i w dniu 2 lipca 2019 roku podczas połączonego posiedzenia sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przedstawiło poprawkę zmierzającą do wykreślenia z projektu propozycji dodania art. 6c ust. 3a-3c UCPG (możliwość „*wyłączenia się*” z systemu w zakresie odbioru odpadów komunalnych) oraz wprowadzenia do projektu propozycji dodania art. 6c ust. 2c UCPG (możliwość „*przystąpienia*” do systemu odbioru odpadów komunalnych), z zastrzeżeniem nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. **Jednocześnie w ramach stanowisk wyrażanych w toku prac parlamentarnych Ministerstwo Środowiska nie wskazywało na konieczność odstąpienia od wykładni gramatycznej (literalnej) postulowanych rozwiązań w związku z ich przyszłym stosowaniem.** Tymczasem w celu rozpoznania właściwej normy prawnej należy ją interpretować przede wszystkim z uwzględnieniem reguł wykładni gramatycznej¹⁰. To właśnie wykładnia językowa jest punktem wyjścia dla wszelkiej wykładni prawa i zakreśla jej granice w ramach możliwego sensu słów zawartych w tekście prawnym¹¹.

Projektodawca nie podzielił natomiast stanowiska Rzecznika co do konieczności wprowadzenia rozwiązań o charakterze przejściowym. W szczególności Ministerstwo Środowiska nie zdecydowało się na odroczenie w czasie skuteczności zgód właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Żaden z zaproponowanych przepisów przejściowych nie odnosił się do statusu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, związanego z sugerowaną fakultatywnością uczestnictwa właścicieli takich nieruchomości w gminnych systemach odbioru odpadów komunalnych, w tym nie wskazywał terminu początkowego na skuteczne przedstawianie zgód na „*przystąpienie*” po wejściu w życie nowych przepisów. Oznacza to możliwość „*przystąpienia*” do takiego systemu w każdym czasie, a nie tylko w okresie przewidzianym przez ustawodawcę (takiego okresu nie wskazano).

Oprócz tego, nie zaplanowano ustanowienia bezpośredniego powiązania pomiędzy możliwością skorzystania z dopuszczalności dołączenia przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych do tak zorganizowanego systemu odbioru odpadów komunalnych z procedurą organizacji postępowań w sprawie zamówień publicznych oraz okresu

¹⁰ Zob. np. wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 roku, sygn. akt II FSK 182/19.

¹¹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2009 roku, sygn. akt II FSK 496/08.

obowiązki umów w sprawie zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych. **Takie powiązania były widoczne m.in. w uzasadnieniu projektu nowelizacji UCPG w wersji, która została skierowana do prac parlamentarnych, jednakże z uwagi na dokonane modyfikacje rozwiązań w tym zakresie, straciły one na aktualności.**

Podobnie, inaczej niż w przypadku wersji projektu nowelizacji przewidujących możliwość „wyłączenia się” z systemu w zakresie odbioru odpadów komunalnych, odstąpiono od powiązania możliwości podejmowania decyzji co do uczestnictwa w tak zorganizowanych systemach od podejmowania przez rady gmin uchwał na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG. W szczególności żadna z regulacji przejściowych nie uzależnia możliwości „przystąpienia” do takiego systemu w następstwie przyjęcia lub zmiany uchwały postanawiającej o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. **Takie powiązania były widoczne m.in. w uzasadnieniu projektu nowelizacji UCPG w wersji, która została skierowana do prac parlamentarnych, jednakże z uwagi na zmiany dokonane w tym zakresie, przepisy obecnie nie potwierdzają istnienia tego rodzaju związków.**

Połączone komisje sejmowe przyjęły poprawkę Ministerstwa Środowiska w komentowanym zakresie i ostatecznie w Ustawie nowelizującej wprowadzono – jako zasadę – nieobjęcie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, organizowanym przez gminę systemem odbioru odpadów komunalnych, natomiast – jako wyjątek – możliwość przystąpienia do takiego mechanizmu, pod warunkiem wyrażenia pisemnej zgody przez właściciela tego rodzaju nieruchomości.

3.2.3 Termin wejścia w życie nowych rozwiązań

Zgodnie z art. 27 Ustawy nowelizującej wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów, które wchodzi w życie:

- (i) z dniem 1 września 2019 roku – dotyczących funkcjonowania rejestrów podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, a także zmieniających część przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. 2019 poz. 542) oraz przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1592),
- (ii) z dniem 1 stycznia 2020 roku – dotyczących niektórych przepisów UCPG (elektroniczna ewidencja, poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych), a także zmieniających część przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. 2019 poz. 542) oraz przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2018 poz. 1990),
- (iii) z dniem 1 sierpnia 2020 roku – dotyczących termicznego przekształcania odpadów komunalnych oraz odpadów powstałych z przetwarzania odpadów komunalnych

wyłącznie w instalacjach ujętych na liście prowadzonej, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Środowiska,

- (iv) z dniem 30 czerwca 2021 roku – dotyczących przekazywania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do termicznego przekształcenia oraz definicji odpadów zielonych.

W rezultacie, pomimo postulatu zawartego w Piśmie Rzecznika dotyczącego konieczności „rozłożenia w czasie” możliwości korzystania z dobrowolności w ustalaniu statusu nieruchomości niezamieszkałych i dobrowolności w ich „przystępowaniu” do tak zorganizowanych systemów gminnych, w przepisach Ustawy nowelizującej nie wprowadzono jakichkolwiek rozwiązań odrębnych w stosunku do wejścia w życie przepisu art. 6c ust. 2c UCPG.

Przyjęty przez ustawodawcę sposób ukształtowania przepisów o wejściu w życie Ustawy nowelizującej (przepisów końcowych) powoduje, że po stronie właścicieli nieruchomości niezamieszkałych uprawnienie do „przystąpienia” do systemu gminnego w zakresie odbioru odpadów komunalnych pojawi się po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia Ustawy nowelizującej w Dzienniku Ustaw RP, czyli w dniu 6 września 2019 r. Wynika to z faktu, iż przepis art. 6c ust. 2c UCPG przewidujący takie uprawnienie wejdzie w życie właśnie w tym terminie. Zawarty w tym przepisie zwrot „przystąpienie” oznacza przyłączenie się do jakiejś grupy, organizacji lub wzięcie w czymś udziału. Istnienie możliwości „przystąpienia” do gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych przez oznaczoną osobę wymaga zatem, aby ta osoba – do czasu dołączenia do niego gminnego – znajdowała się poza takim systemem. Jedynie podmioty spoza określonego zbioru mogą zostać do niego włączone (przystąpić do niego). Oprócz tego, zdaniem Ministra Środowiska, rozwiązanie przyjęte w art. 6c ust. 2c UCPG stanowi „bardziej precyzyjne zapisanie tej wolnościowej części [nowelizacji UCPG – przyp. DZP]¹², wskutek czego po raz kolejny wskazano, że decydujące w tej kwestii są uprawnienia właścicieli nieruchomości niezamieszkałych do podjęcia swobodnej decyzji o uczestnictwie (albo jego braku) w gminnym systemie odbioru odpadów komunalnych. **Powyższe oznacza brak możliwości uznania, że mechanizm zawarty w art. 6c ust. 2c UCPG miałby znajdować zastosowanie dopiero pierwszego dnia funkcjonowania umowy na odbiór odpadów komunalnych zawartej po wejściu w życie Ustawy nowelizującej, zamiast od dnia wejścia w życie tego aktu prawnego.**

Skoro po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia Ustawy nowelizującej każdy z właścicieli nieruchomości niezamieszkałych będzie mógł złożyć oświadczenie (zgode), że w gminnym systemie odbioru odpadów komunalnych chce uczestniczyć (art. 6c

¹² Wypowiedź Ministra Środowiska podczas połączonych posiedzenia sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 3 lipca 2019 r. (godz. 9:54-9:55), nagranie dostępne pod adresem: https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=6276ACD0F7719C87C125842B003682E5.

ust. 2c UCPG), wejście w życie przepisów Ustawy nowelizującej niejako „*automatycznie*” powoduje, że dotychczas obecni w takim systemie właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, przestają być nim objęci. Dopiero spełnienie obydwu warunków koniecznych ich uczestnictwa (funkcjonowanie w obrocie prawnym uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG i pisemnej zgody na podstawie art. 6c ust. 2c UCPG) w tak zorganizowanym gminnym systemie odbioru odpadów komunalnych pozwoli na ich „*przywrócenie*” do tego systemu. W rezultacie, nie istnieją przeszkody do uznania, że po wejściu w życie Ustawy nowelizującej właściciele nieruchomości niezamieszkałych mogą nie uczestniczyć w tak zorganizowanych systemach tylko z tego powodu, że do nich nie przystąpili. Przeciwnie, powyższe potwierdza przyjęta w Ustawie nowelizującej konstrukcja wejścia w życie poszczególnych rozwiązań.

3.3 Sposób uregulowania oddziaływania nowych regulacji prawnych w Ustawie nowelizującej

3.3.1 Wymagania wynikające z Zasad techniki prawodawczej

Zalecenia dotyczące sposobu tworzenia aktów prawnych określa załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016 poz. 283, dalej jako „ZTP”). Jak podkreśla się w orzecznictwie, ZTP są zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawcy wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych¹³. Naruszenie zasad określonych w ZTP nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków dla oceny legalności utworzonych w ten sposób aktów prawnych¹⁴ m.in. dlatego że ZTP nie jest aktem normatywnym, lecz odzwierciedla standardy kultury prawnej¹⁵. Ustalając zasady poprawnej legislacji, ZTP określa także zasady właściwej interpretacji przepisów. Istnieje bowiem ścisła zależność między zasadami redagowania a zasadami interpretowania tekstów prawnych – interpretacja polega wszak na ustalaniu tak czy inaczej rozumianej woli prawodawcy¹⁶.

Obowiązujący system prawa nakłada na organy stosujące prawo powinność ustalenia nie tylko treści określonego przepisu, ale przede wszystkim, czy dany przepis w ogóle obowiązuje¹⁷. Jednym z podstawowych elementów regulowanych przepisami ZTP są postanowienia przepisów przejściowych, tzn. uregulowanie oddziaływania nowych przepisów na zdarzenia, w tym stosunki prawne, powstałe pod rządami dotychczas obowiązujących przepisów.

¹³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 25 września 2018 roku, sygn. akt II OSK 127/18.

¹⁴ Zob. np. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2018 roku, sygn. akt II OSK 3007/15.

¹⁵ Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 lipca 2018 roku, sygn. akt III SA/Łd 449/18.

¹⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 roku, sygn. akt I OSK 873/14.

¹⁷ Zob. np. wyrok SN z dnia 15 czerwca 2012 roku, sygn. akt II CSK 436/11.

Zgodnie z § 30 ust. 1 ZTP w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych. W przepisach przejściowych rozstrzyga się w szczególności:

- czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy (§ 30 ust. 2 pkt 2 ZTP),
- czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów (§ 30 ust. 2 pkt 3 ZTP),
- czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień, obowiązków, kompetencji oraz czynności, o których mowa powyżej (§ 30 ust. 2 pkt 4 ZTP).

Powyższe zasady znajdują rozwinięcie w § 31 ZTP, w którym przewidziano, że w stosunku do określonych spraw zamierza się czasowo stosować przepisy dotychczasowej ustawy, albo przepisy nowej albo znowelizowanej ustawy zaznacza się to wyraźnie nadając przepisowi przejściowemu odpowiednie brzmienie (§ 31 ust. 1 i 3 ZTP). Skorelowano z tym obowiązek ukształtowania rozwiązań przewidzianych w przepisach przejściowych i dostosowujących w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiający im możliwość przystosowania się do przepisów nowej albo znowelizowanej ustawy (§ 36 ZTP).

W rezultacie, pożądanym byłoby to, aby zmiany, które zachodzą w prawie, były dla zainteresowanych możliwie najmniej uciążliwe i przede wszystkim nie były zaskakujące. W każdym przypadku zagwarantowanie dotrzymania takich standardów wymaga odpowiedniego ukształtowania rozwiązań przejściowych przez ustawodawcę.

3.3.2 Skutki braku regulacji przejściowych

Jak podkreśla się w orzecznictwie, powinnością racjonalnego ustawodawcy, właściwie stosującego zasady techniki prawodawczej, jest wydanie przepisów dostosowujących zastany stan prawny do nowych rozwiązań i przewidujących także termin, do którego miałyby to nastąpić¹⁸. Niemniej jednak praktyka pokazuje, że zdarzają się sytuacje, w których ustawodawca – z różnych przyczyn – odstępuje od uregulowania wpływu nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych.

¹⁸ Zob. uchwała SN (7) z dnia 28 września 2000 roku, sygn. akt III ZP 21/00.

W sytuacji, gdy sam ustawodawca wyraźnie nie rozstrzyga w ustawie problemów intertemporalnych, nie ma jednoznacznej reguły mającej uniwersalne zastosowanie we wszystkich przypadkach¹⁹. Rozstrzygnięcie kwestii przejściowych opiera się wówczas na regułach wypracowanych w orzecznictwie i może polegać na przyjęciu jednej z trzech zasad:

- (i) zasady dalszego obowiązywania dawnego prawa (dotychczasowe prawo, mimo wejścia w życie nowych regulacji, ma zastosowanie do zdarzeń, które wystąpiły w przeszłości),
- (ii) zasady bezpośredniego działania nowego prawa (nowe prawo od momentu wejścia w życie reguluje wtedy także wszelkie zdarzenia z przeszłości),
- (iii) zasady wyboru prawa (wybór reżimu prawnego mającego zastosowanie do zdarzeń sprzed wejścia w życie nowego prawa pozostawia się zainteresowanym podmiotom)²⁰.

Jeżeli ustawa zmieniająca nie zawiera odmiennych unormowań przejściowych, kwestia międzyczasowa jest rozstrzygnięta na korzyść bezpośredniego stosowania ustawy nowej, zarówno do stosunków nowopowstałych, jak i tych, które trwają w momencie wejścia w życie nowelizacji, nawiązały się wcześniej²¹. Do pozytywnych aspektów bezpośredniego działania ustawy nowej najczęściej zalicza się to, że w stosunku do wszystkich podmiotów mają zastosowanie te same nowe przepisy prawa, które przynajmniej z założenia, powinny lepiej odzwierciedlać aktualne stosunki społeczne²². Co więcej, przepisy nowej ustawy są wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później niż wola ustawodawcy, której wyrazem była ustawa wcześniejsza²³.

W świetle zasady działania bezpośredniego lub natychmiastowego przepisu nowej ustawy, przepisy nowej ustawy, regulujące samodzielnie treść stosunków prawnych (praw podmiotowych), stosować należy od chwili wejścia nowej ustawy w życie do wszelkich istniejących w tej chwili stosunków prawnych (praw podmiotowych) danego typu²⁴. Innymi słowy, od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego, czy dopiero powstaną, czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa²⁵. Trwanie danego zdarzenia lub stanu rzeczy, zarówno pod rządem dawnego,

¹⁹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2018 roku, sygn. akt II OSK 3243/17.

²⁰ Zob. np. uchwała NSA (7) z dnia 10 kwietnia 2006 roku, sygn. akt I OPS 1/06.

²¹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 17 maja 2019 roku, sygn. akt II FSK 1596/17.

²² Zob. np. wyrok NSA z dnia 18 marca 2016 roku, sygn. akt II OSK 1443/14.

²³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 30 grudnia 2014 roku, sygn. akt II GSK 1795/13.

²⁴ Zob. np. wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 roku, sygn. akt II GSK 266/09.

²⁵ Zob. np. wyrok NSA z dnia 9 marca 2010 roku, sygn. akt II GSK 443/09.

jak i nowego prawa, jest więc tym elementem, który pozwala zastosować zasadę bezpośredniego działania nowego prawa²⁶. W identyczny sposób kształtuje się status rozwiązań nowych, wchodzących w życie wraz z przepisami nowymi.

W orzecznictwie prezentowane jest także stanowisko bezpośrednio wskazujące, że w razie wątpliwości czy należy stosować ustawę dawną czy nową pierwszeństwo ma nowa ustawa²⁷. Stwierdza się wprost, że „*brak przepisów intertemporalnych, oznacza, że wolą ustawodawcy było zastosowanie wprowadzanych zmian do stosunków prawnych trwających w dacie wejścia w życie ustawy*”²⁸. Inaczej mówiąc, skoro przepisy określonej ustawy tej kwestii wyraźnie nie regulują, należy przyjąć zasadę bezpośredniego zastosowania nowych przepisów²⁹. Także w kontekście wcześniejszych nowelizacji UCPG, w których nie przewidziano rozwiązań przejściowych, orzecznictwo stoi na stanowisku co do konieczności stosowania przepisów nowych³⁰. Odejście od zasady bezpośredniego działania ustawy nowej powinno znaleźć odzwierciedlenie wprost w regulacjach intertemporalnych³¹.

Podsumowując, brak rozwiązań przepisów przejściowych przesądza o bezpośrednim skutku ustawy nowej w odniesieniu do **stosunków nowopowstałych, jak i tych, które trwając w momencie wejścia w życie nowelizacji, nawiązały się wcześniej.** Wobec braku regulacji **intertemporalnej** kwestia międzyczasowa powinna być rozstrzygana na korzyść zasady bezpośredniego stosowania ustawy zmieniającej.

3.3.3 Regulacje przejściowe w Ustawie nowelizującej

Skutki oddziaływania nowych przepisów na zdarzenia, w tym stosunki prawne, powstałe pod rządami dotychczas obowiązujących przepisów, zostały uregulowane w art. 9-26 Ustawy nowelizującej. Wśród zagadnień wymagających wyraźnego wskazania w tym zakresie ustawodawca wyróżnił:

- 1) uchwały wydawane przez rady gmin na podstawie przepisów UCPG (art. 9 Ustawy nowelizującej),
- 2) stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 10 Ustawy nowelizującej),
- 3) umowy o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także umowy na prowadzenie punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 11 Ustawy nowelizującej),

²⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 roku, sygn. akt II GSK 1186/12.

²⁷ Zob. np. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 roku, sygn. akt II OSK 2236/18.

²⁸ Zob. np. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2019 roku, sygn. akt I GSK 3241/18.

²⁹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2019 roku, sygn. akt II OSK 926/17.

³⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2018 roku, sygn. akt I SA/Po 510/08.

³¹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2018 roku, sygn. akt II OSK 2079/16.

- 4) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych (art. 12 Ustawy nowelizującej),
- 5) postępowania w sprawie wpisu do rejestru przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 13 Ustawy nowelizującej),
- 6) status instalacji do sortowania lub termicznego przekształcania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (art. 15 Ustawy nowelizującej),
- 7) wojewódzkie plany gospodarki odpadami (art. 16 Ustawy nowelizującej),
- 8) przekształcanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w instalacje komunalne (art. 17 Ustawy nowelizującej),
- 9) postępowania w sprawach wydania decyzji określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 19 ust. 1 Ustawy nowelizującej),
- 10) postępowania w sprawach o wydanie decyzji administracyjnych z zakresu gospodarki odpadami (art. 19 ust. 2 i 3 Ustawy nowelizującej),
- 11) postępowania w sprawach o wydanie decyzji administracyjnych na przetwarzanie odpadów stanowiące odzysk polegający na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych (art. 21 Ustawy nowelizującej),
- 12) dopuszczalny okres magazynowania odpadów (art. 22 Ustawy nowelizującej),
- 13) czasowe utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających (art. 24 Ustawy nowelizującej),
- 14) przekazywanie opłaty recyklingowej (art. 26 Ustawy nowelizującej).

W rezultacie, pomimo postulatu zawartego w Piśmie Rzecznika dotyczącego zasadności uwzględnieniu rozwiązań o charakterze przejściowym w odniesieniu do statusu nieruchomości niezamieszkałych i dobrowolności w „przystępowaniu” do systemów gminnych w odniesieniu do odbioru odpadów komunalnych, w przepisach Ustawy nowelizującej nie wprowadzono jakichkolwiek rozwiązań intertemporalnych.

W stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie Ustawy nowelizującej wejście w życie uchwały rady gminy o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne powodowało automatyczną utratę przez właścicieli tego rodzaju nieruchomości swobody wyboru przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. Podjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG powodowało, że na obszarze oznaczonej gminy obowiązywał jednolity system odbioru odpadów komunalnych – takie same zasady dotyczyły zarówno właścicieli nieruchomości zamieszkałych, jak i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne.

Dodanie art. 6c ust. 2c UCPG w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 Ustawy nowelizującej powoduje, że podjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie art. 6c

ust. 2 UCPG nadal jest warunkiem koniecznym uczestnictwa właściciela nieruchomości niezamieszkałej w systemie gminnym odbioru odpadów komunalnych, ale przestaje być warunkiem wystarczającym w tym zakresie. Zestawienie art. 6c ust. 2 i art. 6c ust. 2c UCPG prowadzi do wniosku, że obecność określonej nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, w tak zorganizowanym gminnym systemie wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków, tzn.:

- (i) obowiązywania uchwały rady gminy o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 UCPG) oraz
- (ii) przystąpienia właściciela nieruchomości niezamieszkałej do zorganizowanego przez gminę systemu odbierania odpadów komunalnych na podstawie zgody wyrażonej w formie pisemnej (art. 6c ust. 2c UCPG).

Przepisy Ustawy nowelizującej nadają właścicielom nieruchomości dotychczas nieprzysługujące im uprawnienie do podejmowania swobodnej decyzji w stosunku do obecności tych nieruchomości w tak zorganizowanych gminnych systemach odbierania odpadami komunalnymi.

W takiej sytuacji mamy do czynienia z nowopowstałym stosunkiem prawnym na linii właściciel nieruchomości niezamieszkałej – gmina, który jest niezależny od relacji pomiędzy gminą a podmiotem, któremu udzielono zamówienia publicznego na odbiór odpadów komunalnych. Możliwość „przystąpienia” do systemu odbioru odpadów komunalnych nie można interpretować jako czegoś, co zaistniało jako zdarzenie zamknięte i zostało zakończone pod rządami dawnego prawa. Przeciwnie, jest to zdarzenie nowe, wywołane wejściem w życie przepisów Ustawy nowelizującej i jako takie powinno się rządzić regułami określonymi w przepisach nowych.

Dobrowolność uczestnictwa w tak zorganizowanych gminnych systemach odbioru odpadów komunalnych może być również rozpatrywana w kategorii stosunków prawnych, które trwając w momencie wejścia w życie przepisów nowych, nawiązały się wcześniej. Niezależnie od obowiązywania Ustawy nowelizującej, na właścicielach nieruchomości ciąży obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku, który w zależności od statusu tych nieruchomości może obejmować wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, utrzymywanie tych pojemników oraz zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych (jeżeli to gmina organizuje odbieranie takich odpadów) albo, oprócz powyższych, także pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych (jeżeli nieruchomości nie została objęta gminnym systemem w odniesieniu do odbioru odpadów komunalnych). Wejście w życie przepisów Ustawy nowelizującej nie wpływa na istnienie – trwającego także przed tym terminem – obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, natomiast ma

ono lub może mieć wpływ na zakres realizacji tego obowiązku w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych. Taka konstrukcja przepisów powoduje, że z dniem wejścia w życie Ustawy nowelizującej właściciele tego rodzaju nieruchomości powinni podjąć decyzję, czy chcą „przystąpić” do gminnych systemów odbioru odpadów komunalnych, czy też wolą podpisać umowy na odbiór odpadów z innymi przedsiębiorcami obecnymi w rejestrze działalności regulowanej – podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W konsekwencji, przyznanie właścicielom nieruchomości niezamieszkałych uprawnienia do „przystąpienia” do gminnych systemów w zakresie odbioru odpadów komunalnych może być rozpatrywane zarówno jako nowopowstały stosunek prawny na linii właściciel nieruchomości niezamieszkałej – gmina, jak i jako stosunek prawny, które trwając w momencie wejścia w życie przepisów Ustawy nowelizującej, nawiązał się wcześniej, a zmiana prawa wpływa (w obliczu nieprzystąpienia) lub może wpływać (w obliczu przystąpienia) na zakres realizacji już istniejącego obowiązku utrzymania czystości i porządku. Powyższe w szczególności przesądza o niedopuszczalności uznania, że w powyższych kwestiach ustawodawca zdecydował się na zastosowanie zasady dalszego działania prawa dawnego. Przeciwnie, w obydwu przypadkach reguły wypracowane w orzecznictwie nakazują przyjęcie zasady bezpośredniego działania nowego prawa.

3.4 Nowe rozwiązania a umowy o udzielenie zamówienia publicznego

3.4.1 Wprowadzenie

Zgodnie z art. 6c ust. 2a UCPG w brzmieniu nadanym przez Ustawę nowelizującą w przypadku gdy rada gminy w drodze uchwały, o której mowa w ust. 2, postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 i 2215 oraz z 2019 r. poz. 53 i 730) na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości. Stosownie do art. 6d ust. 1 UCPG 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. Ponadto, Ustawa nowelizująca dodaje art. 6d ust. 1a UCPG wskazujący, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta może udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu łącznie na odbieranie odpadów z nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości niezamieszkałych. W rezultacie, koniecznym wydaje się odniesienie się do relacji pomiędzy mechanizmem dobrowolności uczestnictwa właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w systemach odbioru odpadów komunalnych a przepisami przejściowymi Ustawy nowelizującej związanymi z umowami o udzielenie

zamówienia publicznego na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Inaczej niż miało to miejsce w przypadku proponowanych na etapie rządowym rozwiązań odnoszących się do możliwości „*wyłączenia się*” z tak zorganizowanego systemu, ustawodawca odstąpił od bezpośredniego powiązania dopuszczalności „*przystąpienia*” z przebiegiem postępowań w sprawie zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych. Ponadto, przepisy Ustawy nowelizującej nie warunkują skuteczności pisemnych zgód na uczestnictwo w systemie w odniesieniu do odbioru odpadów komunalnych od okresu obowiązywania i stanu realizacji umów w sprawie zamówień publicznych na tego rodzaju usługi.

Tym samym przewidziana w art. 6c ust. 2c UCPG dobrowolność po stronie właścicieli nieruchomości niezamieszkałych jest uprawnieniem podmiotu trzeciego w stosunku do stron, które łączą umowy na odbieranie odpadów komunalnych, i jako taka funkcjonuje niezależnie od kształtu stosunków umownych pomiędzy takimi stronami. Ustawodawca przyjął bowiem, że zasadniczo nieruchomości niezamieszkałe (pomimo podjęcia przez radę gminy uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG) nie są objęte systemem gminnym w zakresie funkcjonującym m.in. na podstawie umowy w sprawie zamówień publicznych na odbieranie odpadów komunalnych. Dopiero zgody właściciela takich nieruchomości skutkuje ich „*przystąpieniem*” do systemu odbierania odpadów komunalnych, przy czym Ustawa nowelizująca nie ogranicza w czasie możliwości skorzystania z takiego uprawnienia.

3.4.2 Rozwiązania przejściowe w Ustawie nowelizującej

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Ustawy nowelizującej umowy o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także umowy na prowadzenie punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawarte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność przez okres, na jaki zostały zawarte. Oznacza to, że w odniesieniu do tego rodzaju umów o udzielenie zamówienia publicznego ustawodawca **zasadniczo** przychylił się do zastosowania zasady dalszego obowiązywania dawnego prawa. Mając na względzie bezpieczeństwo obrotu oraz konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku, umowy te mają nadal obowiązywać. Przepis art. 11 ust. 1 Ustawy nowelizującej ani nie przewiduje natychmiastowej utraty mocy obowiązującej takich umów, ani nie określa jej terminu w sposób odmienny od postanowień końcowych poszczególnych umów obowiązujących w dniu wejścia w życie Ustawy nowelizującej. **Jednocześnie wykładnia celowościowa nie może zastępować wykładni gramatycznej precyzyjnie zredagowanego przepisu art. 11 ust. 1 Ustawy nowelizującej.**

Nie ulega wątpliwości, że wejście w życie przepisów Ustawy nowelizującej prowadzi do modyfikacji szeregu okoliczności mających znaczenie dla treści umów o udzielenie

zamówienia publicznego na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Dokonane zmiany dotyczą szeregu zagadnień co najmniej mogących mieć wpływ na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz odpadami pochodzącymi z przetwarzania odpadów komunalnych. W szczególności nowelizacja przepisów prawa, w tym UCPG, pociąga za sobą konieczność dostosowania uchwał podejmowanych na podstawie przepisów UCPG do nowej rzeczywistości. Zostało to dostrzeżone przez ustawodawcę. Obowiązek podjęcia działań w tym zakresie przez właściwe rady gminy został określony w art. 9 ust. 1 Ustawy nowelizującej, stosownie do którego rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Na potrzebę dostosowania do nowych uwarunkowań ustawodawca zwrócił uwagę także w kontekście rozwiązań organizacyjno-prawnych towarzyszących umowom o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 11 ust. 2 Ustawy nowelizującej umowy na odbieranie odpadów z nieruchomości, których właściciele nie są obowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dostosowuje się do regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy odpowiadających wymaganiom ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tych regulaminów albo ich zmiany. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia umów pomiędzy gminami a podmiotami odbierającymi odpady komunalne, które nie przewidywały wprost tego rodzaju zmian okoliczności. Interes publiczny oraz dyscyplina finansów publicznych tym bardziej uzasadniają konieczność dostosowania obowiązujących umów na podstawie art. 11 ust. 2 Ustawy nowelizującej – po to, aby ograniczyć ponoszenie kosztów przez gminy w sytuacjach nieświadczania usług w tym zakresie lub znaczącego ich ograniczenia.

W związku z tym, już w samej Ustawie nowelizującej przedstawiono przekonanie co do nieodzowności zaadaptowania (dopasowania) umów o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Wynika z tego, że ustawodawca zasadniczo nakazał zachowanie aktualnie obowiązujących umów w ich dotychczasowym kształcie (art. 11 ust. 1 Ustawy nowelizującej), za wyjątkiem przypadków, w których ich niedostosowanie byłoby nie do pogodzenia z systemem regulacji dotyczących utrzymania czystości i porządku zawartych złożonego z przepisów UCPG i uchwał właściwych rad gmin wydawanych na podstawie tej ustawy (art. 11 ust. 2 Ustawy nowelizującej).

Jako aspekt umów o udzielenie zamówienia publicznego, który zasługuje na szczególną uwagę w związku z wejściem w życie przepisów Ustawy nowelizującej, ustawodawca

wskazał „nieruchomości, których właściciele nie są obowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” (art. 11 ust. 2 Ustawy nowelizującej). Zgodnie z art. 6h UCPG opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c UCPG. W stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie przepisów Ustawy nowelizującej oznaczało to, że obowiązek uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mają zasadniczo ci właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy; obowiązek ten mógł też dotyczyć właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jeśli tak uchwaliła rada gminy³². Skoro po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia Ustawy nowelizującej, tzn. w dniu 6 września 2019 r., każdy z właścicieli nieruchomości niezamieszkałych będzie mógł złożyć oświadczenie (zgodę), że w gminnym systemie odbioru odpadów komunalnych chce uczestniczyć (art. 6c ust. 2c UCPG), wejście w życie przepisów Ustawy nowelizującej powoduje, że dotychczas obecni w takim systemie właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, przestają być nim objęci.

W rezultacie, uzależniona od zastosowania mechanizmu dobrowolności zawartego w art. 6c ust. 2c UCPG obecność nieruchomości w systemach gminnych odbioru odpadów komunalnych została uznana przez ustawodawcę za okoliczność uzasadniającą dostosowanie umów o udzielenie zamówienia publicznego.

3.4.3 Rozwiązania spoza Ustawy nowelizującej

Prawne możliwości dostosowania umów o udzielenie zamówienia publicznego wynikają nie tylko wprost z przepisów Ustawy nowelizującej, ale także z innych rozwiązań prawnych służących zmianie umów w związku z wystąpieniem określonych okoliczności³³.

W omawianym przypadku należy wskazać np. na art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2018 poz. 1986 z późn. zm.), zgodnie z którym zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zostały spełnione łącznie następujące warunki:

- konieczność zmiany umowy spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, oraz
- wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

³² Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2017 roku, sygn. akt I SA/Gd 1427/16.

³³ Przy czym chodzi tu o zmiany, które są dopuszczalne bezpośrednio na podstawie przepisów Prawa zamówień publicznych, a nie wynikają z postanowień danej umowy; w tym drugim przypadku zmiany umowy również są dopuszczalne na co wskazuje art. 144 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Warunkiem dodatkowym jest, by dokonywana zmiana nie prowadziła do zmiany charakteru umowy (art. 144 ust. 1b ustawy Prawo zamówień publicznych).

Podstawa do zmiany umowy w takiej sytuacji wynika z okoliczności zewnętrznych, których zamawiający działający z należytą starannością nie mógł przewidzieć w momencie udzielania zamówienia, w szczególności gdy zamówienie jest wykonywane przez dłuższy czas. Jak się podkreśla, w takim przypadku niezbędny jest pewien stopień elastyczności w celu dostosowania umowy do tych okoliczności bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia³⁴. Z (niedozwoloną) zmianą *charakteru umowy* mielibyśmy zaś do czynienia gdyby w jej wyniku nastąpiło zastąpienie przedmiotu zamówienia (tu: odbierania albo odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych) innym świadczeniem nieprzewidzianym w warunkach zamówienia.

Jako drugi przykład można wskazać art. 357¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. 2019 poz. 1145), zgodnie z którym jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażącą stratą, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy. Rozwiązując umowę sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzedzającym. Elementem szczególnie istotnym dla oceny w tym zakresie jest położenie majątkowe stron w zmienionych warunkach, albowiem ocena „*nadzwyczajności*” powinna być dokonywana z punktu widzenia stron stosunku zobowiązaniowego, zważywszy, że klauzula *rebus sic stantibus* jest instrumentem mającym wzmocnić fundamentalną zasadę *pacta sunt servanda*³⁵.

Dotychczasowe koliduje ze stwierdzeniem zawartym w Piśmie Rzecznika, iż brak przepisów przejściowych związanych z wprowadzeniem art. 6c ust. 2c UCPG „*spowodowałyby, że w gminach, gdzie w niedawnym okresie zawarte zostały umowy na odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, zarówno ich użytkownicy, jak i przedsiębiorcy z branży gospodarki odpadami byłiby pozbawieni dostępu do rynku aż do końca obowiązywania tychże umów*”. Powyższe całkowicie abstrahuje od innych rozwiązań prawnych służących zmianie umów w związku z wystąpieniem określonych okoliczności.

Zachowanie mocy obowiązującej przez umowy o udzielenie zamówienia publicznego nie może stanowić przeszkody do dostosowywania takich umów na podstawie mechanizmów zawartych w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych

³⁴ Por. motyw 109 Dyrektywy 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE. z 2014 r. seria L 94, str. 65).

³⁵ Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2005 roku, sygn. akt III CK 645/04.

(zmiana postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty) lub ustawy Kodeks cywilny (oznaczenie sposobu wykonania zobowiązania lub wysokość świadczenia przez sąd). Przepis art. 11 ust. 1 Ustawy nowelizującej nie wyłącza w żaden sposób dopuszczalności dokonywania zmiany stosunków zobowiązaniowych wynikających z umów o udzielenie zamówienia publicznego.

W tym miejscu należy również odnieść się do relacji pomiędzy nowymi rozwiązaniami a przepisem art. 12 Ustawy nowelizującej, zgodnie z którym do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Jak wskazano powyżej, przewidziana w art. 6c ust. 2c UCPG dobrowolność po stronie właścicieli nieruchomości niezamieszkałych jest uprawnieniem podmiotu trzeciego w stosunku do stron, które łączą umowy na odbieranie odpadów komunalnych, i jako taka funkcjonuje niezależnie od kształtu stosunków umownych pomiędzy takimi stronami. Przepis art. 12 Ustawy nowelizującej dotyczy ściśle określonych okoliczności, tzn. postępowań w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, a nie istnienia i możliwości skorzystania z prawa właścicieli nieruchomości do przystąpienia do gminnych systemów odbioru odpadów komunalnych. Skutkiem tego, **również wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – umowy pomiędzy gminą a podmiotem wyłonionym w trybie konkurencyjnym powinno pozostać bez wpływu na możliwość realizacji przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych uprawnień przysługujących im od dnia wejścia w życie Ustawy nowelizującej.**

3.5 Nowe rozwiązania a uchwały postanawiające o odbieraniu odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych

Jak wskazano powyżej, obecność określonej nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, w gminnym systemie odbioru odpadów komunalnych wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków, tzn.: obowiązywania uchwały rady gminy o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 UCPG) oraz przystąpienia właściciela nieruchomości niezamieszkałej do zorganizowanego przez gminę systemu odbierania odpadów komunalnych na podstawie zgody wyrażonej w formie pisemnej (art. 6c ust. 2c UCPG).

Przepisy art. 6c ust. 2 i 3 UCPG nie ulegają zmianom na gruncie Ustawy nowelizującej. Oznacza to, że również po wejściu w życie przepisów Ustawy nowelizującej uchwały podejmowane na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG będą zasadniczo sprowadzać się do stwierdzenia, że na terenie gminy X „*postanawia się o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne*”. Dodatkowo takie uchwały nadal będą mogły dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości na których jest prowadzony określony rodzaj działalności (art. 6c ust. 3 UCPG). Ustawa nowelizująca nie wprowadza natomiast obowiązku albo uprawnienia do wskazania w tego rodzaju uchwałach, że gminny system odbierania

odpadów komunalnych dotyczy wyłącznie tych właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, którzy do przystąpią do takiego systemu. Tego rodzaju uprawnienie wynika wprost z art. 6c ust. 2c UCPG i nie może być powtarzane w uchwale rady gminy. Co istotne, § 118 w zw. z § 143 ZTP wprost wyklucza możliwość powtarzania regulacji ustawowych w aktach prawa miejscowego. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego (np. w ustawie)³⁶. **Oprócz tego, na gruncie art. 6c ust. 2, 2c i 3 UCPG możliwość przystąpienia do gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych jest uzależniona od uprzedniego wydania uchwały w takim kształcie, który pozwala na przyszłe przystąpienie każdemu właścicielowi nieruchomości niezamieszkałej. Tylko jeżeli uchwała na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG daje „zielone światło” do przystępowania, wówczas możliwym jest skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 6c ust. 2c UCPG.**

Zgodnie z art. 9 ust. 1 Ustawy nowelizującej rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 (czyli UCPG) w brzmieniu dotychczasowym do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 (czyli UCPG) w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. **Powyższy przepis nie znajduje jednak zastosowania do uchwał podejmowanych przez rady gmin na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG, tzn. uchwał postanawiających o odbieraniu odpadów komunalnych z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, gdyż Ustawa nowelizująca w żaden sposób nie modyfikuje ani podstawy prawnej do ich wydania, ani innych okoliczności prawnych towarzyszących ich przyjmowaniu. W szczególności wprowadzenie do UCPG uprawnienia do przystąpienia do gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych nie powoduje konieczności wydawania na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG nowych uchwał lub aktualizowania dotychczas obowiązujących w tym zakresie aktów prawa miejscowego. Przepisy Ustawy nowelizującej – w odróżnieniu od niektórych wersji projektu nowelizacji UCPG – nie dokonują jakiegokolwiek powiązania kwestii uczestnictwa (albo jego braku) w gminnych systemach odbioru odpadów komunalnych z przyjęciem uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 UCPG. Wykładnia celowościowa nie może zastępować wykładni gramatycznej (literalnej) precyzyjnie zredagowanego przepisu art. 9 ust. 1 Ustawy nowelizującej, który wprost odnosi się do uchwał wymagających dostosowania do nowych przepisów, a nie wszystkich uchwał wydawanych przez rady gmin na gruncie przepisów UCPG.**

- 3.6 Nowe rozwiązania a realizacja obowiązków związanych z utrzymywaniem czystości i porządku
- Nieobecność określonych nieruchomości w gminnym systemie odbierania odpadów komunalnych dotychczas objętych tym systemem może wywoływać wątpliwości z perspektywy ciągłości w prawidłowym realizowaniu zadań dotyczących utrzymania czystości i porządku. Dotychczas niebudzący większych zastrzeżeń status nieruchomości niezamieszkałych ulega istotnym zmianom i jest uzależniony od większej liczby okoliczności, w tym niezależnych od

³⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 roku, sygn. akt II GSK 2114/11.

organów administracji publicznej. Jeżeli oznaczona nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, była objęta tak zorganizowanym systemem gminnym odbioru odpadów komunalnych, wówczas obowiązki jej właściciela zasadniczo sprowadzały się do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6m ust. 1 UCPG) i ponoszenia takiej opłaty (art. 6h UCPG).

Dobrowolna odmowa „przystąpienia” do systemu gminnego odbioru odpadów komunalnych powoduje, że to na właścicielu nieruchomości niezamieszkałej ciąży obowiązek przewidziane dla sytuacji, w których gminy nie są obowiązane zorganizować odbieranie odpadów komunalnych, a ich ewentualne niewykonywanie podlega karze grzywny do 5000 zł (art. 10 ust. 2 i 2a UCPG). W tym zakresie przepisy UCPG nie pozostawiają „pustki legislacyjnej” umożliwiającej niewykonywanie przez właścicieli takich nieruchomości jakichkolwiek obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 UCPG właściciele nieruchomości (nieobjętych systemami gminnymi odbioru odpadów komunalnych) zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

- zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach (pkt 3),
- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami (pkt 3b).

Dodatkowo, na podstawie przepisów Ustawy nowelizującej dodaje się art. 5 ust. 1a UCPG, stosownie do którego niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne są przekazywane przez właścicieli nieruchomości gminnej jednostce organizacyjnej lub przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne wpisanemu do rejestru działalności regulowanej.

Skutkiem tego, na właścicielach nieruchomości niezamieszkałych i nieobecnych w systemie gminnym odbioru odpadów komunalnych spoczywają obowiązki zmierzające do zapewnienia, że takie odpady zostaną przekazane podmiotom posiadającym uprawnienia do gospodarowania takimi odpadami.

Rozwinięciem dotychczasowego są reguły ogólne (wspólne dla odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości objętych systemami oraz spoza takich systemów) związane z postępowaniem z odpadami komunalnymi po ich odebraniu od właścicieli nieruchomości. Na gruncie art. 9e ust. 1 pkt 2 UCPG podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji przeznaczonych do przetwarzania tego rodzaju odpadów.

W rezultacie, także na podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości spoczywają obowiązki zmierzające do zapewnienia, żeby takie odpady zostały przekazane podmiotom posiadającym uprawnienia do gospodarowania nimi.

Podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości jest obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy

odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami (art. 9g UCPG).

Z tego powodu nie tylko gminy w ramach organizowanych przez siebie systemów odbioru odpadów, ale także podmioty odbierające odpady komunalne poza takimi systemami powinny podejmować działania w celu zagwarantowania recyklingu i przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia na odpowiednim poziomie.


Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych i którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, są również obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej – przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi (art. 6 ust. 1 UCPG). Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków dotyczących pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych (art. 6 ust. 1a UCPG). Przepisy Ustawy nowelizującej dodają również art. 6 ust. 5a UCPG przewidujący, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek kontrolować posiadanie umów na korzystanie z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Oznacza to, że gminy mają obowiązek czuwać nad prawidłowością realizacji obowiązków z zakresu utrzymania czystości i porządku także w przypadku właścicieli nieruchomości, które nie są objęte systemami gminnymi w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Prowadzi to do wniosku, że pochodzące z nieruchomości niezamieszkałych odpady komunalne nieujęte w gminnych systemach ich odbioru również powinny być przetwarzane w odpowiednich zakładach zagospodarowywania odpadów w sposób prowadzący do osiągnięcia wymaganych przez prawo Unii Europejskiej i prawo polskie poziomów odzysku, recyklingu i przygotowania do ponownego użycia.

W przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na korzystanie z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych (art. 6 ust. 6 UCPG). W takiej sytuacji wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala obowiązek uiszczenia opłat za odbieranie odpadów komunalnych, wysokość opłat i termin ich uiszczenia oraz sposób i terminy udostępniania pojemników na odpady w celu ich opróżnienia (art. 6 ust. 7 UCPG). Tego rodzaju decyzje są wydawane na okres 1 roku i obowiązkowo nadaje się im rygor natychmiastowej wykonalności (art. 6 ust. 8 i 9 UCPG).

W efekcie, gminy są zobowiązane do podejmowania działań nakierowanych na utrzymanie czystości i porządku także na nieruchomościach nieobjętych gminnymi systemami odbioru odpadów komunalnych, jeżeli właściciele tych nieruchomości nie realizują przynależnych im obowiązków w tym zakresie. Ustawodawca wykluczył w ten sposób ryzyko pozostawiania

odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości niezamieszkałych poza jakąkolwiek kontrolą gmin odpowiedzialnych za realizację zadania własnego w postaci utrzymania czystości i porządku. Oznacza to, że nieobecność nieruchomości niezamieszkałej w tym elemencie gminnego systemu, który dotyczy odbioru odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, nie skutkuje wyłączeniem jej z gminnego systemu jako takiego, lecz wyłącznie z pewnej jego części. W pozostałym zakresie gminy mają obowiązek czuwać nad prawidłowością realizacji obowiązków z zakresu utrzymania czystości i porządku w przypadku właścicieli nieruchomości, które nie są objęte systemami gminnymi w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Skutkiem tego, wejście w życie mechanizmu przewidzianego w art. 6 ust. 2c UCPG z dniem 6 września 2019 r. nie powinno wiązać się ani z nagłym zaprzestaniem odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ani z powstaniem jakichkolwiek zagrożeń o charakterze ekologicznym lub sanitarnym.



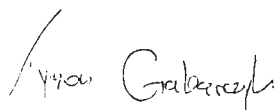
Daniel Chojnacki
Counsel

Praktyka Infrastruktury i Energetyki



dr Wojciech Hartung
Counsel

Praktyka Infrastruktury i Energetyki



Tymon Grabarczyk
Associate

Praktyka Infrastruktury i Energetyki