

Artur K. Modrzejewski

Problemy funkcjonowania nieruchomości niezamieszkałych po wejściu w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw

Problems with the functioning of uninhabited real estates after the entry into force of the Act of 19th July 2019 amending the Act on Maintaining Cleanliness and Order in Municipalities and Certain Other Acts

The article contains a description of the relationship between the consent of the owner of uninhabited real estate and the public law obligations resulting from the submitted declaration concerning the amount of the fee for municipal waste management. The author negatively assesses the legal solutions that give owners of uninhabited real estates the freedom to choose whether they want to be included in the municipal waste management system. Given the massive scale of performance of the service of waste collection and management, the tightness of the system is important, which is not guaranteed by the regulations adopted by the legislator.

Keywords: real estate, municipal waste

W artykule opisano wzajemną relację pomiędzy zgodą właściciela nieruchomości niezamieszkałej a obowiązkami publicznoprawnymi wynikającymi ze złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Autor negatywnie ocenia rozwiązania prawne, które dają właścicielom nieruchomości niezamieszkałych swobodę wyboru, czy chcą być objęci gminnym systemem gospodarki odpadami. Przy masowej skali realizacji usługi odbioru i zagospodarowania odpadów istotna jest szczelność systemu, czego nie gwarantują przyjęte przez ustawodawcę regulacje.

Słowa kluczowe: nieruchomości, odpady komunalne

Doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt ■
Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Katedra Prawa i Postępowania
Administracyjnego, BIAŁYSTOK, POLSKA ■
a.modrzejewski@uwb.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-3849-4208>

Wstęp

System gospodarki odpadami komunalnymi podlega ciągłym zmianom. Spowodowane to jest przede wszystkim koniecznością wdrażania wymogów zawartych w dyrektywie w sprawie odpadów z 2008 r.¹. Przywołany akt prawa UE

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE L 312/3 z 22 listopada 2008 r.

zapoczątkował bowiem kierunek zmian w tej dziedzinie i wykreował obecny kształt systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Dalsze zmiany wynikały z jednej strony ze zgłaszanych zastrzeżeń przez jednostki samorządu terytorialnego, jako nadzorców systemu i głównych odpowiedzialnych za jego wdrażanie, z drugiej – był to efekt dążenia prawodawcy do optymalizacji tego systemu. Niestety owa optymalizacja, zakładana jako punkt wyjścia, bardzo często w praktyce powoduje trudności interpretacyjne, a nawet wiązać się może z cofnięciem w rozwoju systemu. Do tego rodzaju działań zaliczyć należy regulacje w systemie gospodarki odpadami komunalnymi w zakresie statusu prawnego nieruchomości niezamieszkałych. Problem polega na tym, że nie tylko nie jest do końca jasne i precyzyjne, jakie nieruchomości zaliczone powinny być do kategorii nieruchomości niezamieszkałych, ale również nie jest jasne, czy wszystkie te nieruchomości wchodzi do stworzonego przez gminę systemu. Zagadnienie to nabiera znaczenia w kontekście unijnych dyrektyw odpadowych odnoszących się do tworzenia systemu gospodarki odpadami w obiegu zamkniętym², gdzie konieczne jest objęcie jednorodnym i szczelnym systemem wszystkich źródeł powstawania odpadów.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza statusu prawnego nieruchomości niezamieszkałych w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem zmian, jakie dokonano na mocy ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579). Stawiam przy tym hipotezę, że aktualny status tego rodzaju nieruchomości jest na tyle nieprecyzyjny, że z punktu widzenia gmin ogólną tendencją może być odstępowanie od obejmowania tego rodzaju nieruchomości systemem. Dodatkowo istotne rozbieżności pomiędzy pierwotnym zamierzeniem ustawodawcy a finalnym kształtem rozwiązań prawnych nie pozwalają na jednoznaczne określenie tego, jakimi względami kierowano się, przyjmując określony model rozwiązań. Analizowany problem, wbrew pozorom, nie ma charakteru krótkotrwałego, tzn. powiązanego z aktualnym stanem po wejściu w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³, przyjęcie określonej koncepcji powiązanej z momentem, od którego konieczne będzie składanie zgód na objęcie systemem, determinować może zakres podmiotowy gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na długie lata.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz.Urz. UE L 150/109 z 14 czerwca 2018 r.

³ Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1454; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości w gminach lub u.c.p.g.

Nieruchomość niezamieszkała i mieszana

Zgodnie z art. 6c ust. 1 i 2 u.c.p.g. gminy zobowiązane są objąć systemem tzw. nieruchomości zamieszkałe⁴, zaś w przypadku nieruchomości niezamieszkałych istnieje w tym zakresie dowolność⁵. O objęciu systemem nieruchomości niezamieszkałych rada gminy decyduje w drodze uchwały. W orzecznictwie jako kryterium różnicujące oba rodzaje nieruchomości (zamieszkałe i niezamieszkałe) przyjmuje się często odwołanie do norm prawa cywilnego. W tym znaczeniu pojęcie „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” oznacza nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy w rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego, a jedynie przebywają na niej⁶. Wyrażane są również poglądy odmienne, zgodnie z którymi pojęcie „nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy”, w kontekście konieczności zorganizowania odbioru odpadów komunalnych, należy wiązać z faktycznym jej zamieszkiwaniem, a nie odwoływać się do wąskiego rozumienia terminu „zamieszkiwania”, jakie przypisuje się mu na gruncie Kodeksu cywilnego⁷.

W mojej ocenie, o ile istotny jest fakt zamieszkiwania (pobytu) na nieruchomości, to ważna jest również (a może przede wszystkim) spełniana przez taką nieruchomość funkcja. Nieruchomość mieszkalna (np. dom jednorodzinny) przez sam fakt tylko czasowego zamieszkiwania w nim, nie staje się automatycznie nieruchomością niezamieszkałą, tzn. jeśli nieruchomość ze swej natury nie jest przeznaczona do stałego na niej zamieszkiwania, mieściła się będzie w kategorii nieruchomości niezamieszkałych. Jeśli dom jednorodzinny będzie zamieszkiwany np. okresowo (będzie przeznaczony pod wynajem) – to i tak traktowany powinien być jako nieruchomość zamieszkała – taka jest bowiem jego funkcja. Jeśli zaś w tym samym domu stworzony zostanie hotel (pensjonat), to zmienia się jego przeznaczenie i w tym zakresie traktowany powinien być jako nieruchomość niezamieszkała. Powiązanie charakteru nieruchomości tylko z czynnikiem „zamieszkiwania” na niej podważa sens wprowadzonego przez ustawodawcę

⁴ A. Barczak, *Pozycja prawna wójta w ochronie środowiska* [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małyśa-Sulińska, M. Stec, 2014, LEX.

⁵ P. Czepiel, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w obliczu zmian wprowadzonych ustawą z 1 lipca 2011 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5, s. 45.

⁶ Zob. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 6 marca 2019 r., sygn. akt I SA/Go 36/19; z 12 września 2019 r., sygn. akt I SA/Go 281/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; dalej: CBOSA.

⁷ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 14 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Sz 992/17, CBOSA; por. także M. Kropiwnicka, *Zasady odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4, s. 45; J. Klatka, M. Kuźniak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, 2012, LEX.

podziału nieruchomości. Zauważyć bowiem należy, że ustawa przewiduje różne metody określania wysokości opłaty w zależności od charakteru nieruchomości – wybór metody (spośród określonych w art. 6j ust. 1 i 2 – uprzednio wskazanej przez radę gminy, i metody „od pojemnika” na podstawie 6j ust. 3 u.c.p.g.) nie może zależeć do subiektywnego postrzegania kategorii zamieszkiwania przez właściciela tej nieruchomości. Warto przy tym – jako czynnik pomocniczy – w rozstrzygnięciu o charakterze nieruchomości traktować przeznaczenie określonego budynku zapisane w dokumentach i rejestrach ewidencyjnych oraz podatkowych⁸.

Ustawodawca pewne kategorie nieruchomości niejako automatycznie zaliczył do nieruchomości niezamieszkałych, przyznając im szczególny status, objawiający się czy to obligatoryjnym objęciem (jeśli gmina decyduje się uprzednio podjąć uchwałę na podstawie art. 6c ust. 2 w związku z art. 6c ust. 3 u.c.p.g.), czy też możliwością wyboru co do zastosowanej metody bądź włączenia do systemu. Spośród tych nieruchomości na szczególną uwagę zasługują domy letniskowe. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym zauważa się, że pojęciem domku letniskowego oraz nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe należy nadać znaczenie przyjęte w języku potocznym. Domki letniskowe nie służą do zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych tylko do celów związanych z wypoczynkiem. Zasadniczo nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, nie są wykorzystywane do zamieszkania, tylko w celu czasowego przebywania w związku z wypoczynkiem. Dlatego też są zaliczane do kategorii nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają na nich odpady komunalne. Istotne jest tu nie przeznaczenie nieruchomości (np. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), tylko faktyczne funkcje, jakie pełnią, faktyczny sposób ich wykorzystania⁹. To z kolei oznacza, że ustalenie wysokości opłaty zryczałtowanej za tę kategorię nieruchomości (zgodnie z art. 6j ust. 3b u.c.p.g) powinno opierać się na uwzględnieniu średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach letniskowych na obszarze gminy wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odnoszącej się do nieruchomości niezamieszkałych¹⁰. Względem domów letniskowych nie ma również zastosowania przepis dający właścicielowi takiej nieruchomości prawo do decydowania o przystąpie-

⁸ A.K. Modrzejewski, *Właściciel i nieruchomość w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 88–98.

⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Go 150/17; wyrok WSA w Opolu z 8 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Op 242/17, CBOSA.

¹⁰ Taki sposób obliczenia stawki przewidywał wprost art. 6j ust. 3c w brzmieniu ustawy o utrzymaniu czystości w gminach przed 6 września 2019 r.

niu do systemu – w przypadku objęcia tym systemem wszystkich nieruchomości niezamieszkałych.

Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości w gminach z 6 września 2019 r. zmieniła treść art. 6j ust. 3b tej ustawy, odnosząc się do maksymalnej wysokości zryczałtowanej stawki opłaty (odchodząc od wskazania sposobu wyliczenia stawki zryczałtowanej), ale nie zmieniła charakteru nieruchomości letniskowych jako nieruchomości niezamieszkałych. Obejmując systemem nieruchomości niezamieszkałe, brakuje podstaw, by wyszczególnić w specjalny sposób domy letniskowe (np. przez wskazanie, że oprócz nieruchomości niezamieszkałych systemem obejmuje się domy letniskowe). Jeśli gmina nie podjęła uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. (bądź też nie zastosowała wybiórczego objęcia systemem tylko niektórych kategorii nieruchomości niezamieszkałych na podstawie art. 6c ust. 3 u.c.p.g. – w powiązaniu z art. 6c ust. 2 u.c.p.g.), właściciele domów letniskowych muszą zawrzeć stosowne umowy cywilne na odbiór odpadów komunalnych.

Praktyka wskazuje, że do nieruchomości niezamieszkałych zaliczyć należy np. budynki użyteczności publicznej, placówki oświatowe, lokale handlowe, gastronomiczne, zakłady rzemieślnicze, usługowe, produkcyjne, hotele, szpitale, akademiki, internaty, ogródki działkowe, targowiska, cmentarze itp.¹¹. Precyzyjne odniesienie się do tego, z jaką nieruchomością mamy do czynienia, istotne jest w kontekście art. 6c ust. 3 u.c.p.g., zgodnie z którym uchwała obejmująca nieruchomości niezamieszkałe może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości, na których jest prowadzony określony rodzaj działalności. W kontekście wprowadzonej zgody właścicieli nieruchomości niezamieszkałych na objęcie systemem (o czym szerzej w dalszych rozważaniach) organizacyjnie pożytecznym rozwiązaniem dla gmin może okazać się objęcie systemem nieruchomości np. stanowiących budynki użyteczności publicznej czy też prowadzonych przez różnego rodzaju jednostki organizacyjne gminy.

Objęcie systemem nieruchomości niezamieszkałych powoduje, że pojawia się trzecia kategoria nieruchomości, są to tzw. nieruchomości mieszane, czyli takie, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części nieruchomości niezamieszkałe (art. 6c ust. 2 b i art. 6j ust. 4 u.c.p.g.). Jeśli gmina nie obejmuje systemem nieruchomości niezamieszkałych (rezygnuje z obejmowania systemem nieruchomości niezamieszkałych) – z punktu widzenia gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie ma kategorii nieruchomości mieszanych – w systemie są tylko nieruchomości zamieszkałe (wynika to z powiązania art. 6c ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g.). W przypadku podjęcia uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. – w zakresie nieruchomości mieszanych nie ma zastosowania art. 6c ust. 2c – właściciele nieruchomości niezamieszkałych w ramach nie-

¹¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 786/18, CBOSA.

ruchomości mieszanych otrzymują możliwość dobrowolnego przystąpienia do gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jeśli gmina chce, by w systemie pozostały nieruchomości mieszane, np. znajdujące się w zasobach spółdzielni czy wspólnot mieszkaniowych, ale jednocześnie nie chce systemem obejmować innych nieruchomości niezamieszkałych (ze względu na możliwość swobodnego wstępowania i występowania z systemu i powiązany z tym brak stabilności finansowej i określenia strumienia odpadów), to zasadne jest podjęcie stosownej uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 w związku z ust. 3 u.c.p.g. – ze wskazaniem, że systemem objęte są tylko nieruchomości niezamieszkałe, stanowiące część nieruchomości mieszanych.

W doktrynie wyrażany jest także pogląd, zgodnie z którym ustawodawca postanowił doprecyzować kwestię nieruchomości częściowo zamieszkałych i częściowo niezamieszkałych w taki sposób, że wyłączył tę grupę nieruchomości spod stosowania art. 6c ust. 2a i 2c u.c.p.g, ucinając wcześniejsze wątpliwości i sygnalizując, że te nieruchomości muszą być traktowane w całości tak jakby były zamieszkałe¹².

W mojej ocenie pogląd ten nie jest do końca uzasadniony. Jak zostało bowiem wcześniej wykazane, dla powstania kategorii nieruchomości mieszanych konieczne jest pierwotne podjęcie uchwały o objęciu nieruchomości niezamieszkałych systemem (na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g.), w innym przypadku nie ma kategorii nieruchomości mieszanych. Oczywiście jeśli gmina obejmie systemem nieruchomości niezamieszkałe i pojawia się kategoria nieruchomości mieszanych, to nie znajduje zastosowania art. 6c ust. 2a u.c.p.g. oraz art. 6c ust. 2c u.c.p.g., ale chodzi o sposób przeprowadzenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych (wybór określonego trybu) i możliwości dowolnego przystąpienia do systemu właściciela takiej nieruchomości. Wątpliwości, co do sposobu traktowania tego rodzaju nieruchomości, pojawiały się głównie na gruncie sposobu organizacji odbioru odpadów z tych nieruchomości (możliwości zastosowania zamówienia w trybie tzw. *in house*)¹³. W kontekście udzielania zamówienia publicznego ustawodawca wyjaśnił wcześniejsze wątpliwości, wprowadzając art. 6c ust. 2b. Nie oznacza to jednak, że te nieruchomości zawsze zostają objęte systemem i są tożsame z nieruchomościami zamieszkałymi. O tym, że nieruchomości mieszane nie są przez ustawodawcę traktowane jako nieruchomości zamieszkałe, świadczy również art. 6j ust. 4 u.c.p.g, który wyraźnie stanowi, że w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat

¹² A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2019, art. 6c.

¹³ A. Specht-Schampera, *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*, „Przeгляд Komunalny” 2018, nr 2, s. 30–33.

obliczonych zgodnie z ust. 1–3 – czyli jest to suma opłat obliczanych dla części zamieszkałej i niezamieszkałej. Dopiero na mocy uchwały rada gminy może zdecydować o zastosowaniu jednego sposobu obliczania opłaty na terenie takich nieruchomości. Gdyby zamiarem ustawodawcy było automatyczne zrównanie nieruchomości mieszanych z kategorią nieruchomości zamieszkałych, legislacyjnie zbędne byłoby wprowadzenie rozróżnień dla tej kategorii nieruchomości. W mojej ocenie, w przypadku chęci pozostawienia nieruchomości mieszanych w systemie konieczne jest podjęcie przez radę uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. w związku z art. 6c ust. 3 u.c.p.g.

Fakultatywne przystąpienie do systemu

Jak wcześniej wskazano, dla objęcia nieruchomości niezamieszkałych gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi konieczne jest uprzednie podjęcie uchwały na podstawie art. 6c ust. 3 u.c.p.g. w związku z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. Zgodnie z art. 6c ust. 2c u.c.p.g. przystąpienie właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, z wyłączeniem właściciela nieruchomości, o której mowa w art. 6j ust. 3b, do zorganizowanego przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest dobrowolne i następuje na podstawie zgody właściciela nieruchomości wyrażonej w formie pisemnej.

Już samo założenie o dobrowolności przystąpienia do systemu właściciela nieruchomości niezamieszkałej budzi wątpliwości. Na mocy tegoż oświadczenia właściciel nieruchomości wyraża bowiem chęć objęcia reżimem prawnym funkcjonującym w ramach prawa podatkowego i publicznoprawnych opłat. Powiązanie oświadczenia ze złożoną deklaracją w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami opisane zostanie w dalszych rozważaniach.

Ustawodawca nie przewidział szczególnej formy, w jakiej przystąpienie do systemu miałyby nastąpić, ale niewątpliwie oświadczenie o przystąpieniu do systemu odróżnić należy od złożonej deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Oświadczenie to staje się pewnym elementem dodatkowym obok samej deklaracji – można stwierdzić, że warunkuje skuteczność złożenia deklaracji, skoro ustawodawca w sposób wyraźny wprowadził oświadczenie jako element dodatkowy. W przypadku gdyby oświadczenie nie zawierało wszelkich elementów niezbędnych do tego, by uznać je za skuteczne, np. podpisu osoby upoważnionej do reprezentowania właściciela nieruchomości niezamieszkałej, konieczne będzie wezwanie do uzupełniania braków, tutaj zasadne byłoby raczej powoływanie się na przepisy ordynacji podatkowej¹⁴, na podstawie bowiem tej ustawy prowadzone są postępowania w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

¹⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2019, poz. 900; dalej: o.p.

Charakter prawny takiego oświadczenia jest interesujący również z tego względu, że w ten sposób założono dobrowolność objęcia obowiązkiem publicznoprawnym wnoszenia opłaty i, w moim przekonaniu, w pewnym stopniu zrównano prowadzenie przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z samą usługą odbierania tych odpadów. Tymczasem wysokość opłaty nie jest powiązana jedynie z kosztami odbioru odpadów, a wiąże się z koniecznością partycypowania w kosztach funkcjonowania całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zgodnie z treścią art. 6r ust. 2 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.

W tym kontekście pojawia się problem braku spójności rozwiązań i szczelności systemu. Jeśli bowiem gmina podejmuje uchwałę na mocy art. 6c ust. 2 u.c.p.g., daje właścicielom nieruchomości niezamieszkałych możliwość korzystania np. z punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK). Właściciel nieruchomości, który nie wyrazi zgody o przystąpieniu do systemu, w praktyce nie będzie pozbawiony prawa korzystania z gminnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami objęte jest tajemnicą skarbową¹⁵. Powstaje wątpliwość, czy w związku z tym tajemnica ta nie rozciąga się również na zgodę o przystąpieniu do systemu gospodarowania odpadami (skoro oba te dokumenty są ze sobą nierozzerwalnie związane i złożenie jednego powiązane jest z koniecznością złożenia następnego).

Jak wywodzi W. Stachurski, tajemnica skarbowa stanowi wyłączenie jawności indywidualnych danych zawartych we wszelkich dokumentach, jakie podatnik, płatnik, inkasent składa organowi podatkowemu, a także jakie znajdują się

¹⁵ Por. K. Teszner, *Realizacja opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi a obowiązek przestrzegania tajemnicy skarbowej*, „Prawo Finansów Publicznych” 2013, nr 10, s. 22–28; *idem*, *Tajemnica skarbowa i odpowiedzialność administracji gminnej za jej naruszenie w kontekście przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, cz. 1, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 7, s. 15–19; *idem*, *Tajemnica skarbowa i odpowiedzialność administracji gminnej za jej naruszenie w kontekście przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, cz. 2, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 8, s. 31–36.

w dokumentach tego organu lub pozyskanych przez organ informacji na temat tych danych¹⁶. Oznacza to, że również oświadczenia o objęciu systemem, jako indywidualne dane zawarte w dokumentach składanych organowi podatkowemu, objęte powinny być tajemnicą skarbową.

Żaden zaś przepis nie upoważnia prowadzącego PSZOK do weryfikowania przy przyjęciu odpadów, czy właściciel nieruchomości niezamieszkałej złożył stosowną deklarację (a w związku z tym czy złożył również zgodę na objęcie systemem)¹⁷, tym bardziej żaden przepis nie upoważnia prowadzącego PSZOK np. do legitymowania osób dostarczających odpady¹⁸.

Do tej pory problem ten rozstrzygany był na poziomie systemowym, tzn. jeśli gmina objęła systemem nieruchomości niezamieszkałe, to każdy właściciel takiej nieruchomości mógł deponować odpady w PSZOK, ale również automatycznie partycypował w kosztach funkcjonowania całego systemu. Założona fakultatywność uczestniczenia w gminnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi prowadzić może do konieczności gospodarowania przez gminę odpadami pochodzącymi z nieruchomości niezamieszkałych, przy jednoczesnym braku współuczestniczenia w kosztach tego systemu ze strony właścicieli tej kategorii nieruchomości. Przedstawiony problem dotyczył będzie nie tylko funkcjonowania PSZOK, ale w znacznej mierze wystąpić może jako zjawisko generalne, powiązane z podrzucaniem do altan śmietnikowych nieruchomości zamieszkałych odpadów pochodzących z nieruchomości niezamieszkałych – celem obniżenia wysokości wnoszonych opłat do przedsiębiorców odbierających odpady na podstawie umów.

Przyznanie właścicielom nieruchomości niezamieszkałych swobody wyboru tego, czy przystąpić do gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, rodzi zasadnicze pytanie o to, w jaki sposób postępować – po wejściu w życie znowelizowanych przepisów – w sytuacji, jeśli gmina przed wejściem w życie ustawy zmieniającej na podstawie art. 6c u.c.p.g. objęła systemem nieruchomości niezamieszkałe.

¹⁶ W. Stachurski [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, 2019, LEX.

¹⁷ Art. 294 § 1 o.p. wskazuje na podmioty zobowiązane do przestrzegania tajemnicy skarbowej, § 4 odnosi się do wszystkich innych osób, którym udostępniono informacje objęte tą tajemnicą – przy tym chodzi tu głównie o pracowników innych organów i instytucji, w tym sądów, którym w związku z wykonywaniem ich zadań przekazywane są informacje objęte tajemnicą skarbową. Dotyczy to również innych osób, które z racji współpracy z organami podatkowymi mają dostęp do danych objętych tajemnicą skarbową, np. biegli. Wątpliwe jest jednoznaczne uznanie, że do grupy tych osób zaliczyć można prowadzących punkty selektywnej zbiórki odpadów, nie współpracują oni z organami podatkowymi, a przeprowadzają czynność zbierania odpadów.

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego NR P-II.4131.2.9.2018 z 18 stycznia 2018 r., http://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl/WDU_R/2018/305/oryginal/akt.pdf.

Czy zgodnie z art. 6c ust. 2c u.c.p.g. należy uznać, że z dniem wejścia w życie nowelizacji z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw każdy właściciel nieruchomości niezamieszkałej automatycznie znajduje się poza gminnym systemem gospodarki odpadami i konieczne jest złożenie stosownego oświadczenia o przystąpieniu do tego systemu, ewentualnie zawarcie stosownej umowy na odbiór odpadów? Powiązany z tym jest byt prawny złożonych wcześniej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami oraz o ewentualne podstawy wygaszenia tych deklaracji.

Ustawodawca założył, że art. 6c ust. 2c u.c.p.g. wchodzi w życie po upływie 14-dniowego terminu *vacatio legis*, bezpośrednio nie zastosowano żadnych okresów przejściowych. Przy tym przyjęte przez ustawodawcę założenie, że konieczne jest przystąpienie do systemu, pozostaje w całkowitej sprzeczności z mechanizmem przewidzianym pierwotnie w uzasadnieniu projektu ustawy.

W uzasadnieniu zakładano bowiem, że uchwała o objęciu nieruchomości niezamieszkałych systemem wywołuje skutek powszechny (względem wszystkich tego rodzaju nieruchomości), chyba że w ciągu 30 dni od dnia publikacji uchwały właściciel nieruchomości złoży oświadczenie o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę i pozbywaniu się odpadów na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1. Gmina, organizując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych z tych nieruchomości, dysponowałaby danymi, z ilu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, będą odbierane odpady przez przedsiębiorcę wyłonionego w tym postępowaniu. Przepis miał wejść w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia, a jego zastosowanie byłoby możliwe w przypadku podjęcia nowej uchwały rady gminy lub podpisania nowej umowy w wymienionym wyżej zakresie.

Zakładano, że aby zapewnić stabilność systemu, rezygnacja z wyłączenia się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę lub wyłączenie się właściciela nieruchomości będzie ponownie możliwe w związku z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, przystępując do przeprowadzenia następnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych, byłby obowiązany zamieścić na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informację o tym zamiarze oraz o terminie, nie krótszym niż 30 dni od zamieszczenia informacji na stronie internetowej urzędu gminy, składania oświadczeń o:

- rezygnacji z wyłączenia się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, jeżeli właściciel nieruchomości dokonał poprzednio zawiadomienia o wyłączeniu się,

- wyłączeniu się właściciela nieruchomości z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, jeżeli właściciel nieruchomości jest objęty tym systemem¹⁹.

Rozbudowany mechanizm objęcia systemem nieruchomości niezamieszkałych został w konsekwencji sprowadzony tylko do złożenia przez właściciela nieruchomości niezamieszkałej oświadczenia o przystąpieniu do niego. Przez co nie jest możliwe ustalenie intencji normodawcy poprzez zwykłe sięgnięcie do treści uzasadnienia ustawy. Określony prawem publicznym obowiązek, polegający na uczestnictwie w zorganizowanym przez gminę systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, został zastąpiony przez oświadczenie woli składane przez każdego z właścicieli z osobna. Oświadczenie takie, ze względu na brak ograniczeń ustawowych, w każdej chwili można złożyć i wycofać. Wraz z oświadczeniem składana powinna być deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pomijając dywagacje dotyczące praktycznych aspektów tak daleko posuniętej swobody właścicieli nieruchomości co do objęcia systemem (wyobrazić można sobie bowiem sytuację, w której w każdym miesiącu składane jest oświadczenie o przystąpieniu do systemu, a następnie jest wycofywane), to istotne wydaje się ustalenie, czy tego rodzaju oświadczenie konieczne jest już po wejściu w życie ustawy z 19 lipca 2019 r.?

Zauważyć przy tym należy, że w analizowanym przypadku nie chodzi o określenie momentu wejścia w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, bo termin ten został określony zgodnie z art. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461) i nie budzi zasadniczych wątpliwości, ale o wsteczny skutek, jaki wywołuje art. 6c ust. 2c u.c.p.g. Konsekwencją zastosowania przewidzianego w nim mechanizmu jest bowiem zachwianie stabilności gminnego systemu gospodarki odpadami, poprzez, po pierwsze, obniżenie wolumenu odpadów przyjmowanych z terenu gminy, po drugie, przez odpływ środków zakładanych z tej kategorii nieruchomości z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jeśli z dniem wejścia w życie ustawy wszyscy właściciele nieruchomości pozostają poza systemem, bez wątpienia wpływa to na zawartą przed dniem wejścia w życie nowelizacji umowę na odbiór odpadów komunalnych. O ile więc art. 6c ust. 2c bezpośrednio wywołuje skutek na przyszłość wobec właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, to pośrednio retroaktywnie oddziałuje na gminy jako zarządzających systemem.

W tym kontekście pojawić się może zarzut naruszenia przez nowelizację z 19 lipca 2019 r. zasady *lex retro non agit*. Zasada ta oznacza, że nie należy sta-

¹⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3495> [dostęp 19 grudnia 2019 r.].

nowić norm prawnych (w tym także intertemporalnych) nakazujących stosowanie nowo ustanowionych norm do zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie tych nowych norm, z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych przez te normy. W razie wątpliwości należy więc przyjąć, że każdy przepis normuje przyszłość, a nie przeszłość²⁰. Niedopuszczalne jest bowiem stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają²¹. Dopuszcza się wyjątki od tej zasady, gdy wymagają tego względy sprawiedliwości społecznej albo gdy chodzi o modyfikację prawa podmiotowego na korzyść obywateli²².

Do stosunków prawnych między gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, odnosi się jej art. 11, zgodnie z którym umowy o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także umowy na prowadzenie PSZOK, zawarte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność przez okres, na jaki zostały zawarte. Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, jak również wynikające z niej zasady bardziej szczegółowe, takie jak zasada ochrony praw nabytych, ochrony ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ochrony interesów w toku oraz *lex retro non agit*, nie zakazują ustawodawcy zmiany prawa, nawet w sposób niekorzystny dla obywateli, lecz nakazują poszanowanie ich zaufania do prawa już obowiązującego²³. Literalnie więc nowelizacja nie narusza zakazu retroaktywności, ale gdyby przyjąć założenie, że z dniem wejścia nowych przepisów wszyscy właściciele nieruchomości niezamieszkałych wyłączeni zostają z gminnego systemu gospodarki odpadami, taki negatywny skutek wsteczny – względem gmin i przedsiębiorców odbierających odpady – miałby miejsce. Przy tym strony umowy na odbiór odpadów nie miałyby zagwarantowanego czasu na odpowiednie ułożenie wzajemnych stosunków.

Odstąpienie od zasady zakazu retroaktywności prawa można by upatrywać w takiej zmianie regulacji prawnych, która z założenia ma być korzystna dla obywateli (właścicieli nieruchomości niezamieszkałych) – dając im możliwość wyboru, co do uczestnictwa w gminnym systemie. Pamiętać jednak należy, że stroną

²⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 96; A. Spotowski, *Zasada lex retro non agit (geneza, uzasadnienia, zasięg)*, „Palestra” 2019, nr 9, s. 14.

²¹ J. Kornaszewska, *Zasada „lex retro non agit”. Czy prawo nie działa wstecz?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2(42), s. 172.

²² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 97.

²³ M. Florczak-Wątor, Art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2019, LEX.

umowy o odbieranie odpadów komunalnych zawartych przez gminy są również przedsiębiorcy i to oni ponieśliby negatywne skutki prezentowanej wykładni.

Konsekwencją wprowadzonych rozwiązań jest sytuacja, w której nowelizacja wprost nie powinna wpływać na zawarte przed dniem jej wejścia w życie umowy na odbiór odpadów, jednakże nie można przyjąć, że właściciele nieruchomości niebędący stronami umów na odbiór odpadów pomiędzy gminą a przedsiębiorcą świadczącym usługę odbioru, byłiby związani treścią art. 11 ustawy 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. To znaczy, że zakaz ingerencji w zawarte umowy powodowałyby więź łączącą gminę z właścicielem nieruchomości do czasu zakończenia okresu obowiązywania umów na odbiór. Nie można uznać, że właściciele nieruchomości znajdowaliby się poza systemem gospodarki odpadami dopiero po zakończeniu dotychczas obowiązujących umów i by dopiero wówczas zobowiązani byli do składania oświadczeń o przystąpieniu do systemu. Odrębną kwestią jest to, że nawet tego rodzaju interpretacja nie rozwiąże praktycznego problemu, który pojawi się po zakończeniu dotychczasowych umów, a nawet wcześniej, na etapie planowania nowych przetargów, polegającego na tym, że z określonym dniem zakończenia obowiązywania umów na odbiór wszyscy właściciele nieruchomości niezamieszkałych znajdowaliby się poza systemem i nie jest możliwe ustalenie liczby właścicieli, którzy z tego gminnego systemu chcieliby korzystać.

Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Literalna wykładania art. 6c ust. 2c u.c.p.g. prowadzić może do wniosku, że każdy właściciel nieruchomości niezamieszkałej chcący uczestniczyć w gminnym systemie zobowiązany jest do złożenia zgody o objęciu go systemem. Tu jednak pojawia się kolejna wątpliwość wpływu nowelizacji na dotychczas złożone deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, a przez to ewentualnego obowiązku złożenia nowych deklaracji obok dotychczas funkcjonujących.

Żaden przepis ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw nie prowadzi do wygaszenia skutku, jaki wywierały dotychczas funkcjonujące deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Samo oświadczenie o przystąpieniu do systemu – odnoszące się do prawa prywatnego, będące konsekwencją uznania, że gmina wykonuje usługę odbioru odpadów, z której można nie korzystać – nie zastępuje deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Przyjmując więc nawet, że nowelizacja automatycznie wyłączyła z systemu wszystkich właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, to nie doprowadziła do wygaszenia skutku deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami – taki bowiem skutek nie wynika wprost z przepisów prawa i brak jest podstaw, by go

domniemywać. Prowadzi to do wniosku, że właściciele nieruchomości dotychczas objęci systemem, którzy złożyli deklaracje i uiszczali opłaty, dalej są objęci obowiązkiem wynikającym z treści deklaracji.

Można założyć, że dodany art. 6c ust. 2c należy interpretować w ten sposób, iż pozostaje on bez wpływu na złożone wcześniej deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i gmina zobowiązana jest realizować usługi odbioru od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, którzy takie deklaracje złożyli. Ci zaś z kolei, nie mają możliwości wystąpienia z systemem. Dodana treść art. 6c ust. 2c nie przewiduje bowiem możliwości rezygnacji z uczestnictwa w systemie, a jedynie przystąpienie do systemu – co z kolei prowadzić może do wniosku, że przepis ten skierowany jest tylko do tych właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, którzy do tej pory systemem objęci nie byli – np. nowo podejmowane działalności gospodarcze. Tego rodzaju interpretacja może być zmodyfikowana o możliwość złożenia przez właściciela rezygnacji z uczestnictwa w gminnym systemie gospodarki odpadami – przez np. wycofanie deklaracji. Tu jednak, mając na względzie wcześniejsze wywoły, pojawia się pytanie o to, czy jest to możliwe w każdym okresie, czy np. dopiero po zakończeniu obowiązujących gminnych umów na odbiór odpadów (ewentualnie ich zagospodarowanie) – w związku z treścią art. 11 ust. 1 ustawy z 19 lipca 2019 r.?

Skutkiem złożenia deklaracji o wysokości opłaty jest po stronie właściciela nieruchomości konieczność uiszczania opłaty wyliczonej w deklaracji (art. 6h u.c.p.g.), zaś po stronie gminy realizacja usługi odbioru odpadów. Jeśli właściciel nieruchomości nie uiszcza opłaty, opłata ta podlega egzekucji administracyjnej na podstawie złożonej deklaracji. Na gruncie postępowania egzekucyjnego można rozważyć, czy możliwe byłoby uznanie, iż przez wejście w życie ustawy nowelizującej zniweczono skutek prawny złożonej deklaracji, a w konsekwencji nie może ona stanowić podstawy do wystawienia tytułu wykonawczego.

Jako zasadę ustawodawca przyjął, że wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określana jest na podstawie danych podanych przez samego właściciela nieruchomości w deklaracji oraz że zobowiązanie w tak określonej wysokości zachowuje aktualność do momentu korekty deklaracji lub zmiany stawki opłat. Przy czym na właścicielu ciąży z mocy prawa obowiązek zaktualizowania deklaracji, w przypadku wskazanych w art. 6m ust. 2, tj. zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów – w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. W razie zmiany stawek opłaty, wysokość ta może też być określona w zawiadomieniu wysylnym do właściciela nieruchomości na podstawie art. 6m ust. 2a u.c.p.g. W pozostałych przypadkach – w tym także w razie niewykonania przez właściciela obowiązku złożenia deklaracji – wysokość zobowiązania z tego tytułu jest określana w drodze decyzji właściwego organu (art. 6o u.c.p.g.).

Niewycofanie deklaracji powoduje więc obowiązek uiszczania opłaty, a w razie zaprzestania rodzi możliwość dochodzenia po stronie gminy należnych środków na drodze postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 3a § 1 pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴ deklaracja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (o ile zawarto w niej stosowne pouczenie w tej kwestii) i dochodzenia należności w trybie egzekucji administracyjnej po doręczeniu zobowiązanemu upomnienia²⁵.

Dotychczas obowiązujące uchwały

Analizując problem zgody właścicieli nieruchomości niezamieszkałych na objęcie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, Minister Środowiska wyraził stanowisko, zgodnie z którym wejście w życie wskazanej regulacji w przypadku nieruchomości niezamieszkałych objętych systemem zorganizowanym przez gminę na podstawie uchwał podjętych przed dniem 6 września 2019 r. nie powoduje automatycznego wyłączenia z tą datą wskazanych nieruchomości z systemu zorganizowanego przez gminę. A także, co za tym idzie, konieczności natychmiastowego podpisywania umów na odbiór odpadów komunalnych z przedsiębiorcą posiadającym wpis do rejestru działalności regulowanej w danej gminie przez właścicieli tych nieruchomości, automatycznego wygaśnięcia wcześniej złożonych przez nich deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i konieczności składania nowych deklaracji²⁶.

Minister Środowiska zanegował jednocześnie koncepcję wiążącą możliwość złożenia zgody na objęcie systemem od okresu, na jaki zawarte zostały umowy na odbieranie odpadów, zauważając, że na dostosowanie dotychczasowych (wydanych przed dniem 6 września 2019 r.) uchwał rada gminy ma 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta przez regulację zawartą w art. 9 ust. 1, określając obowiązek dostosowania uchwał rady gminy do znowelizowanych przepisów, pozostawiła uchwały systemowe w mocy. Zdaniem Ministra Środowiska do czasu wejścia w życie nowych uchwał obowiązują dotychczasowe akty prawa miejscowego i w gminie, która na podstawie dotychczasowych przepisów postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych z nieruchomości,

²⁴ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1438.

²⁵ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 3 października 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 165/18, CBOSA.

²⁶ Pismo Ministra Środowiska z 15 października 2019 r., znak: DGO-III.021.402.2019. JM, niepubl.

na których nie zamieszkują mieszkańcy, funkcjonują dotychczasowe zasady odbierania odpadów komunalnych z tych nieruchomości.

Interpretacja ta prowadzi do wniosku, że przez czas, jaki gmina ma na dostosowanie prawa miejscowego do znowelizowanej ustawy (tj. najdłużej przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji), nic w systemie się nie zamieniło, tzn. nie jest możliwe składanie zgód na przystąpienie do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, systemem tym objęte będą wszystkie nieruchomości niezamieszkałe (oczywiście pod warunkiem uprzedniego podjęcia uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g.).

Interpretacja ta zdaje się pomijać całkowicie fakt, że jeśli przed wejściem w życie nowelizacji gmina podjęła uchwałę o objęciu nieruchomości niezamieszkałych systemem, to nie ma żadnych uzasadnionych podstaw, by domagać się dostosowania jej treści do unormowań nowelizacji. W zakresie tej uchwały nie zaszły bowiem żadne zmiany, które takiego dostosowania by wymagały. Oznacza to, że jeśli gmina przed dniem wejścia w życie nowelizacji podjęła uchwałę o objęciu nieruchomości niezamieszkałych gminnym systemem, to do czasu ewentualnych zmian tej uchwały w systemie nic się nie zmienia, tzn. wciąż te same nieruchomości niezamieszkałe objęte są poprzednimi unormowaniami i nie jest wymagana żadna zgoda na przystąpienie do systemu. Jedynie w tych gminach, gdzie uchwały o objęciu nieruchomości niezamieszkałych gminnym systemem podjęte zostały po dniu 6 września 2019 r., funkcjonuje konieczność składania zgód na przystąpienie do tego systemu. Pozostaje jedynie problem nieruchomości niezamieszkałych nowo powstałych – te bowiem, składając deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, powinny złożyć – wymaganą obecnym prawem – zgodę.

Wnioski

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że jeszcze przed nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości w gminach z 19 lipca 2019 r. istniały znaczne wątpliwości co do tego, jakie nieruchomości kwalifikować można do kategorii nieruchomości niezamieszkałych, przy tym wątpliwości te potęguje praktyka stosowania prawa. W trakcie wspomnianej nowelizacji ustawodawca zdecydował, że istotniejsze niż uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami, czyli osiągnięcia efektu środowiskowego, jest zapewnienie właścicielom nieruchomości niezamieszkałych swobody wyboru podmiotu świadczącego usługi w zakresie gospodarowania odpadami. Przy tym zauważyć należy, że uchwały o objęciu nieruchomości niezamieszkałych nie są automatycznie objęte obowiązkiem dostosowania do nowych regulacji prawnych – w zakresie tych uchwał nic się bowiem nie zmieniło. Jeśli więc uchwały takie nie zostają na nowo podjęte, to właściciele nieruchomości niezamieszkałych wciąż pozostają objęci gminnym systemem gospodarowania odpadami.

Wyłączenie nieruchomości niezamieszkałych z gminnego systemu gospodarki odpadami może prowokować do podrzucania odpadów (w szczególności jeśli chodzi o nieruchomości niezamieszkałe położone w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości zamieszkałych), rozszczelnienia systemu – przy braku jednoznacznie określonej ekonomicznej opłacalności po stronie właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Dodatkowo dochodzą kontrowersje związane z możliwością korzystania z gminnego systemu gospodarowania odpadami (np. w postaci PSZOK-ów), bez jednoczesnego zagwarantowania gminom wystarczających instrumentów weryfikacji tego, czy dany podmiot objęty jest systemem, czy nie. W okresie początkowym zmian systemu gospodarki odpadami komunalnymi kwestia objęcia system nieruchomości niezamieszkałych budziła znaczne trudności praktyczne – ze względu na koszty odbioru odpadów, ich ilość i wiele innych czynników. Można jednak stwierdzić, że relacje między właścicielami tej kategorii nieruchomości, a organami gminy zaczęły kształtować się poprawnie i obie strony dostosowały się do nowych realiów prawnych. W kontekście przywołanych w artykule argumentów, w mojej ocenie, negatywnie należy ocenić rozwiązania prawne, które dają właścicielom nieruchomości niezamieszkałych swobodę wyboru tego, czy chcą być objęci gminnym systemem gospodarki odpadami. Przy masowej skali realizacji usługi odbioru i zagospodarowania odpadów istotna jest szczelność systemu, czego nie gwarantują przyjęte przez ustawodawcę regulacje.

Bibliografia

- Barczak A., *Pozycja prawna wójta w ochronie środowiska* [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, 2014, LEX.
- Czepiel P., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w obliczu zmian wprowadzonych ustawą z 1 lipca 2011 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5.
- Florczak-Wątor M., Art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2019, LEX.
- Jezierska-Markocka A., Markocki M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2019.
- Klatka J., Kuźniak M., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, 2012, LEX.
- Kornaszewska J., *Zasada „lex retro non agit”. Czy prawo nie działa wstecz?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2(42), <https://doi.org/10.15804/ppk.2018.02.09>.
- Kropiewnicka M., *Zasady odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie znolizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4.
- Modrzejewski A.K., *Właściciel i nieruchomość w świetle znolizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2.

- A. Specht-Schampera A., *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 2.
- Spotowski A., *Zasada lex retro non agit (geneza, uzasadnienia, zasięg)*, „Palestra” 1985, nr 29/9.
- Stachurski W. [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, 2019, LEX.
- Teszner K., *Realizacja opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi a obowiązek przestrzegania tajemnicy skarbowej*, „Prawo Finansów Publicznych” 2013, nr 10.
- Teszner K., *Tajemnica skarbowa i odpowiedzialność administracji gminnej za jej naruszenie w kontekście przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, cz. 1, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 7.
- Teszner K., *Tajemnica skarbowa i odpowiedzialność administracji gminnej za jej naruszenie w kontekście przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, cz. 2, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 8.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE L 312/3 z 22 listopada 2008 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz.Urz. UE L 150/109 z 14 czerwca 2018 r.
- Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1438.
- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1454.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2019, poz. 900.
- Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461.
- Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Poz. 1579.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 marca 2019 r., sygn. akt I SA/Go 36/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 września 2019 r., sygn. akt I SA/Go 281/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 14 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Sz 992/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Go 150/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z 8 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Op 242/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 786/18, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 3 października 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 165/18, CBOSA.