

Kancelaria Domański Zakrzewski
Palinka sp. k.Katarzyna
Kuźma
PartnerDaniel
Chojnacki
CounselPrzemysław
Zdrajkowski
Associate

Oddajemy w państwa ręce czwartą, ostatnią część komentarza do ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wszystkie dotychczasowe części ukazały się w dodatku Samorząd i Administracja; pierwsza 28 listopada 2012 r., druga 19 grudnia 2012 r., zaś trzecia 30 stycznia 2013 r.). W tej części komentujemy przepisy od art. 9n do art. 10 włącznie. Przedmiotem naszych rozważań są więc zagadnienia związane z obowiązkami sprawozdawczymi, kontrolą oraz odpowiedzialnością administracyjną i karną. Komentarz obej-

muje stan prawny na 22 lutego 2013 r. Tym samym uwzględnia m.in. zmiany wynikające z wejścia w życie z 23 stycznia 2013 r. nowej ustawy o odpadach z 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 21). W ramach suplementu przedstawiamy także komentarz do ustawy z 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa ta ukazała się w Dzienniku Ustaw z 19 lutego 2013 r. pod poz. 228, wejdzie w życie 6 marca 2013 r. i wprowadza zmiany w art. 5 ust. 1, art. 6j, 6k, 6l, 6m, 6n i 6r dotychczasowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

TYDZIEŃ Z KOMENTARZAMI
– BAZA PUBLIKACJI**Dotychczas omówiliśmy:**

- ustawę z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przeoczyłeś tygodnik? Znajdziesz go w dotychczasowych wydaniach DGP na www.edgp.gazetaprawna.pl

Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (cz. 4 – ostatnia)

t.j. Dz.U z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.

Akty prawne, skróty, stosowane w ustawie pojęcia i przypisy publikujemy na str. C9

Rozdział 4b**Sprawozdawczość**

Art. 9n [Obowiązek sprawozdawczy podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości]

ust. 1: Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań.

komentarz

- Komentowany przepis ustanawia obowiązek sprawozdawczy w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Za podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości należy uznać zarówno przedsiębiorcę wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b u.c.p.g., jak i przedsiębiorcę, który odbiera odpady komunalne z naruszeniem obowiązku wpisu do rejestru, oraz gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W przypadku przedsiębiorcy wpisanego do rejestru działalności regulowanej obowiązki wynikające z art. 9n u.c.p.g. aktualizują się z momentem wpisu do rejestru bez względu na to, czy podmiot ten faktycznie prowadzi działalność w zakresie objętym wpisem, i pozostają aktualne do wykreślenia z rejestru (por. art. 9j u.c.p.g.). Dla powstania obowiązków sprawozdawczych nie ma znaczenia, na jakiej podstawie prawnej przedsiębiorca lub jednostka gminna świadczą

usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Obowiązek sprawozdawczy dotyczy przedsiębiorców faktycznie odbierających odpady od właścicieli nieruchomości (bez względu na to, czy są wpisani do rejestru działalności regulowanej), to znaczy wybranych w przetargu na odbieranie odpadów albo w przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów (art. 6d ust. 1 i art. 6f ust. 1 u.c.p.g.), przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w trybie zamówienia z wolnej ręki (na podstawie art. 6f ust. 2 u.c.p.g.), przedsiębiorców, którzy świadczą usługi na podstawie art. 6s u.c.p.g., a także przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej, ale faktycznie takiej działalności nieprowadzących.

- W przypadku gminnych jednostek organizacyjnych odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości obowiązki sprawozdawcze pozostają aktualne przez okres, w jakim jednostki te faktycznie wykonują czynności związane z odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Faktyczne całkowite zaprzestanie odbioru odpadów komunalnych przez jednostkę gminną na terenie danej gminy, w tym związane z wydaniem w stosunku do takiej jednostki wykonanej decyzji, o której mowa w art. 9k u.c.p.g., zwalnia jednostkę gminną z obowiązków sprawozdawczych.
- Obowiązek sprawozdawczy realizowany i rozliczany jest kwartalnie (są to kwartały kalendarzowe). Jeżeli obowiązek sprawozdawczy powstał w stosunku do przedsiębiorcy lub gminnej jednostki organizacyjnej w trakcie trwania danego kwartału (np. uzyskanie przez przedsiębiorcę wpisu do rejestru działalności regulowanej lub podjęcie przez podmiot czynności odbio-

ru odpadów komunalnych), to pierwsze sprawozdanie powinno zostać złożone za ten kwartał, w którym powstał obowiązek sprawozdawczy.

PRZYKŁAD**Za ile kwartałów sprawozdanie**

Jeżeli przedsiębiorca został wpisany do rejestru 29 marca, to jest zobowiązany do złożenia sprawozdania nie tylko za II i kolejne kwartały ale również za I kwartał danego roku.

- Przepisy dotyczące obowiązku sprawozdawczego weszły w życie 1 stycznia 2012 r., natomiast przepisy sankcjonujące uchybienie powyższemu obowiązkowi (nierzetelność sprawozdania, odpowiednio – art. 9x ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. oraz art. 9y ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. lub złożenie sprawozdania po terminie, odpowiednio – art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. oraz art. 9y ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.) weszły w życie 1 stycznia 2013 r. W konsekwencji kary pieniężne mogą być wymierzone za uchybienia dotyczące sprawozdania za IV kwartał 2012 r., gdyż termin na przekazanie tego sprawozdania minął 31 stycznia 2013 r., a więc już w okresie obowiązywania przepisów sankcjonujących. Nie ma, w naszej ocenie, możliwości zastosowania sankcji, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 4 i 5 u.c.p.g. oraz 9y ust. 1 pkt 4 i 5 u.c.p.g., za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków sprawozdawczych w stosunku do trzech pierwszych kwartałów 2012 r.

ust. 2: Sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy.

komentarz

- Powyższy przepis ustanawia terminy na złożenie kwartalnych sprawozdań. Terminy te mają charakter materialno-prawny¹, nie zaś procesowy. Tym samym do terminów określonych w komentowanym przepisie nie stosuje się przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 z późn. zm. – dalej k.p.a.), w tym przepisów art. 57 par. 4 i 5 k.p.a. Jeżeli zatem ostatni dzień miesiąca przypadającego po danym kwartale przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, nie ma zastosowania reguła, zgodnie z którą za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni (por. art. 57 par. 4 k.p.a.). Zachowaniem terminu nie będzie również wysłanie przed upływem terminu sprawozdania w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej lub nadanie przed upływem terminu sprawozdania w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, jeżeli sprawozdanie takie dotrze do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w formie pisemnej po upływie tego terminu (por. art. 57 par. 5 k.p.a.).

ust. 3: Sprawozdanie zawiera:

- 1) informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
 - 2) informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
- a) przekazanych do składowania na składowisku odpadów,

KOMENTARZE

b) nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i sposobie ich zagospodarowania;
3) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne;
4) wskazanie właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem.

☞ komentarz

■ Komentowany przepis reguluje minimalną treść, jaką powinno zawierać sprawozdanie kwartalne. Przepis ten jest, w istocie rzeczy, adresowany do ministra środowiska, albowiem to minister środowiska, na podstawie art. 9t u.c.p.g., określa wzór m.in. kwartalnego sprawozdania. Wzór sprawozdania został określony w rozporządzeniu ministra środowiska z 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 630 – dalej – rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań, które weszło w życie w 20 czerwca 2012 r. Ze względu na fakt, że obowiązek sprawozdawczy dotyczy okresów kwartalnych począwszy od 1 stycznia 2012 r. (to znaczy od wejścia w życie u.c.p.g.), a rozporządzenie ministra środowiska weszło w życie 20 czerwca 2012 r., sprawozdania za I kwartał 2012 r. powinny być składane bezpośrednio na podstawie komentowanego przepisu, zaś wzory określone w rozporządzeniu mają zastosowanie do kolejnych okresów sprawozdawczych, to jest począwszy od II kwartału 2012 r.?

■ W związku z upoważnieniem ustawowym do określenia m.in. wzoru sprawozdania kwartalnego gmina nie posiada kompetencji do tworzenia własnego wzoru sprawozdania. Twierdza to zwłaszcza treść art. 9t in fine u.c.p.g. wskazująca cel upoważnienia ustawowego, to jest potrzebę ujednoczenia sprawozdań oraz konieczność skutecznej kontroli w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach.

■ Rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań dzieli kwartalne sprawozdanie sporządzane przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na dziewięć części. Dla komentowanego przepisu istotne są cztery spośród nich, tj. informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz o sposobie ich zagospodarowania (część II), informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (część III), informacje dotyczące właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne (część VII), informacje dotyczące właścicieli nieruchomości zbierających odpady komunalne niezgodnie z regulaminem (część VIII). Z powyższego wynika, że część II sprawozdania zawiera informacje określone w ust. 3 pkt 1, część III sprawozdania zawiera informacje określone w ust. 3 pkt 2, część VII sprawozdania – informacje określone w ust. 3 pkt 3, zaś część VIII sprawozdania – informacje określone w ust. 3 pkt 4.

Informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz o sposobie ich zagospodarowania (część II sprawozdania; art. 9n ust. 3 pkt 1 u.c.p.g.)

■ Sprawozdanie w tej części powinno zawierać informacje o masie wszystkich rodzajów odebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, z wyjątkiem selektywnie zebranych odpadów ulegających biodegradacji, w tym odpadów zielonych (przypis nr 4 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań) oraz o sposobie ich zagospodarowania. Wyłączenie z tej części sprawozdania informacji dotyczących selektywnie zebranych odpadów ulegających biodegradacji wynika z tego, że powinny być one zamieszczone w części III sprawozdania.

■ Z załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań wynika, iż określenie masy następuje w megagramach (Mg), tj. w tonach. Masę odpadów powinno podawać się z dokładnością do jednego miejsca po przecinku (przypis nr 8 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań). Sprawozdanie powinno także zawierać wyszczególnienie danych dotyczących masy zmieszanych odpadów komunalnych w rozbiciu na odpady zebrane

ne z obszarów miejskich oraz z obszarów miejskich. Dane te powinny obejmować całkowitą masę zmieszanych odpadów komunalnych, masę zmieszanych odpadów komunalnych poddanych składowaniu oraz masę zmieszanych odpadów komunalnych poddanych innemu niż składowanie procesom przetwarzania.

■ Informacje zawarte w sprawozdaniu powinny dotyczyć „poszczególnych rodzajów odpadów”. Zgodnie z przypisem nr 1 do rozporządzenia w sprawie ministra środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1206) „(...) kod składający się z sześciu cyfr identyfikuje rodzaj odpadów”. W tym miejscu należy wskazać, iż rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań posługuje się zarówno pojęciem kodu, jak i rodzaju odpadu. W związku z powyższym należy uznać, iż w rozumieniu przywołanego aktu prawnego pojęcie „kod odpadów” oznacza 6-cyfrowe oznaczenie danego rodzaju odpadów zgodne z rozporządzeniem w sprawie katalogu odpadów, zaś pojęcie „rodzaj odpadów” oznacza słowny opis 6-cyfrowego kodu, zgodny z rozporządzeniem w sprawie katalogu odpadów.

■ Sprawozdanie powinno zawierać informacje o sposobie zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych. Przez sposób zagospodarowania odpadów należy przy tym rozumieć procesy odzysku oraz procesy unieszkodliwiania, przy czym mimo, że rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań odwołuje się w zakresie sposobów zagospodarowania do załącznika nieobowiązującej już ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (przypis nr 9 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań), to należy je uznać za odwołanie do ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 – dalej nowa ustawa o odpadach). Ma to istotne znaczenie, albowiem przywołany powyżej przypis nr 9 wskazuje, iż w przypadku przekazywania odpadów do instalacji prowadzącej sortowanie należy w rubrykę określającą sposób zagospodarowania wpisać proces R15 (przetwarzanie odpadów, w celu ich przygotowania do odzysku, w tym do recyklingu). Tymczasem, w myśl art. 222 nowej ustawy o odpadach „określone w dotychczasowych przepisach procesy odzysku R14 i R15 stają się odpowiednio procesami odzysku R3, R5, R11 i R12, określonymi w załączniku nr 1 do niniejszej ustawy”. Innymi słowy, w chwili obecnej procesu odzysku oznaczonego symbolem R15 nowa ustawa o odpadach nie przewiduje.

■ Dodatkowo warto podkreślić, iż w przypadku gdy podmiot odbierający odpady komunalne prowadzi segregację odebranych odpadów komunalnych w sortowni niebędącej częścią RIPOK (regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych) to w sprawozdaniu powinny również zostać uwzględnione pozostałości z sortowania odpadów komunalnych (przypis nr 5 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań).

■ W naszej opinii powyższe oznacza, że odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne mogą być, przed ich skierowaniem do RIPOK poddane procesom wstępnego sortowania. Prowadząca bowiem wprost przewidział sytuację, w której podmiot odbierający zmieszane odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przed przekazaniem ich do RIPOK, podaje je sortowaniu w instalacji niebędącej częścią RIPOK. Ponadto taka możliwość potwierdza art. 3 ust. 1 pkt 3 nowej ustawy o odpadach, który za zbieranie odpadów uznaje m.in. wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów.

■ Przepis komentowanego ust. 3 pkt 1 in fine u.c.p.g. sugerowałby, że obowiązek wskazania instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości odpady komunalne, obejmuje wyłącznie zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Jednak ze wzoru sprawozdania kwartalnego wynika, że konieczne jest podanie nazwy i adresu instalacji, do której zostały przekazane odpady komunalne, bez różnicowania ich rodzaju. Dotyczy więc wszystkich rodzajów odpadów

komunalnych. Ponadto warto podkreślić, iż przepis został sformułowany niefrasobliwie, albowiem odpady w postaci pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczone do składowania nie będą wytwarzane przez właścicieli nieruchomości ale przez sortownie.

■ Natomiast w przypadku, gdy podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości przekazuje odebrane odpady innemu podmiotowi posiadającemu zezwolenie na zbieranie i transport odpadów w rubryce sprawozdania „nazwa i adres instalacji, do której zostały przekazane odpady komunalne”, powinien wpisać nazwę i adres podmiotu posiadającego zezwolenie na zbieranie i transport odpadów, któremu przekazano odebrane odpady komunalne (przypis nr 6 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań).

Informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (część III sprawozdania; art. 9n ust. 3 pkt 2 u.c.p.g.)

■ W części III sprawozdania należy wskazać łączną masę selektywnie zebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Kolejne dane mają dotyczyć odpadów ulegających biodegradacji, które zostały przekazane do składowania, oraz tych, które zostały zagospodarowane w inny sposób.

■ W części sprawozdania poświęconej odpadom ulegającym biodegradacji skierowanym do składowania wskazuje się nazwę i adres składowiska, na które je przekazano, kod odebranych odpadów, rodzaj odebranych odpadów oraz masę odpadów skierowanych na składowisko.

■ W części sprawozdania odnoszącej się do odpadów ulegających biodegradacji zagospodarowanych w inny niż składowanie sposób określa się:

a) – nazwę i adres instalacji, do której skierowano odpady lub dane podmiotu prowadzącego zbieranie i transport odpadów (przypis nr 6 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań);
 b) – kod odebranych odpadów,
 c) – rodzaj odebranych odpadów,
 d) – masę odebranych odpadów oraz
 e) – sposób zagospodarowania odpadów.

W tym miejscu należy podkreślić, iż z przypisu nr 11 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań wynika, że „przez sposób zagospodarowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji rozumie się: kompostowanie, mechaniczno-biologiczne przetwarzanie, fermentację, inne biologiczne procesy przekształcania, termiczne przekształcanie, recykling materiałowy, przekazanie osobom fizycznym zgodnie z rozporządzeniem ministra środowiska z 21 kwietnia 2006 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz.U. z 2006 r. nr 75, poz. 527 z późn. zm.).

■ Warto zwrócić uwagę na to, iż rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań posługuje się siatką pojęciową nie zawsze odpowiadającą terminologii z nowej ustawy o odpadach (np. pojęcie „zagospodarowanie odpadów”; „kod odpadu”; „rodzaj odpadu”; „recykling materiałowy” itp.). Dlatego też wykorzystanie terminologii z nowej ustawy o odpadach powinno być stosowane ostrożnie z uwzględnieniem ewentualnych różnic.

■ W przypadku gdy podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości przekazuje odebrane odpady innemu podmiotowi posiadającemu zezwolenie na zbieranie i transport odpadów w rubryce sprawozdania „nazwa i adres instalacji, do której zostały przekazane odpady komunalne” powinien wpisać nazwę i adres podmiotu posiadającego zezwolenie na zbieranie i transport odpadów, któremu przekazano odebrane odpady komunalne (przypis nr 6 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań).

■ W informacji o masie odpadów ulegających biodegradacji należy uwzględnić następujące rodzaje odpadów:
 – 15 01 01 (opakowania z papieru i tektury),
 – 15 01 03 (opakowania z drewna),
 – ex 15 01 09 (opakowania z włókien naturalnych),
 – 20 01 01 (papier i tektura),

– 20 01 08 (odpady kuchenne ulegające biodegradacji),
 – ex 20 01 10 (odzież z włókien naturalnych),
 – ex 20 01 11 (tekstylia z włókien naturalnych),
 – 20 01 25 (oleje i tłuszcze jadalne),
 – 20 01 38 (drewno niezawierające substancji niebezpiecznych),
 – 20 02 01 (odpady ulegające biodegradacji),
 – 20 03 02 (odpady z targowisk).

Informacje dotyczące właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne (część VII; art. 9n ust. 3 pkt 3 u.c.p.g.)

■ W tej części sprawozdania powinny znaleźć się informacje dotyczące liczby właścicieli, od których zostały odebrane odpady komunalne (pkt 3). Ponadto podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie zostały wyłonione w przetargu, oraz podmioty które świadczyły usługi w tym zakresie w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 6f ust. 2 u.c.p.g.) do sprawozdania powinny załączyć wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi podmiot w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te wygasły (art. 9n ust. 5 u.c.p.g.). Powyższe wykazy powinny obejmować imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości, adres właściciela nieruchomości oraz adres nieruchomości.

Informacje dotyczące właścicieli nieruchomości zbierających odpady komunalne niezgodnie z regulaminem (część VIII; art. 9n ust. 3 pkt 4 u.c.p.g.)

■ Zbieranie odpadów komunalnych niezgodnie z regulaminem oznacza, w myśl rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań, niedopełnienie przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, na podstawie art. 9f u.c.p.g. (przypis nr 18 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań). Odnotować zatem należy, że rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań istotnie zawężyło treść sformułowania „zbierania niezgodnie z regulaminem”. Sformułowanie to nie obejmuje np. obowiązku polegającego na zapewnieniu pojemników o określonej pojemności.

■ W tej części sprawozdania podaje się imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres nieruchomości.

ust. 4: Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, jest obowiązany zamieścić w sprawozdaniu także informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

☞ komentarz

■ Przepis ten obejmuje przedsiębiorców oraz gminne jednostki organizacyjne, które odbierają odpady od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a gminy nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., oraz podmioty świadczące usługi na podstawie art. 6s u.c.p.g.

■ Rozszerzenie obowiązków sprawozdawczych wobec ww. podmiotów wynika bezpośrednio z regulacji zawartej w art. 9g u.c.p.g., która zobowiązuje je do osiągnięcia w danym roku kalendaryzowym, w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych, poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2 u.c.p.g.

■ Dla tych podmiotów została przeznaczona część IV (ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania), część V sprawozdania (poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła) i część

VI sprawozdania (poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych).

■ Informacja dotycząca osiągniętego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania powinna zostać obliczona zgodnie z przepisami rozporządzenia ministra środowiska z 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania ograniczenia masy tych odpadów (Dz.U. z 2012 r., poz. 676).

■ W części sprawozdania dotyczącej poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła należy wskazać kod, rodzaj odpadów, łączną masę odebranych odpadów, masę odpadów poddanych recyklingowi oraz masę odpadów przygotowanych do ponownego użycia, a także osiągnięte poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Warto wskazać, iż dla poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia ww. frakcji odpadów należy uwzględnić następujące rodzaje odpadów:

- 15 01 01 (opakowania z papieru i tektury),
- 15 01 02 (opakowania z tworzyw sztucznych),
- 15 01 04 (opakowania z metali),
- 15 01 06 (zmieszane odpady opakowaniowe),
- 15 01 07 (opakowania ze szkła),
- 20 01 01 (papier i tektura),
- 20 01 02 (szkło),
- 20 01 39 (tworzywa sztuczne),
- 20 01 40 (metale),
- ex 20 01 99 (odpady papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła).

■ Osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oblicza się zgodnie z rozporządzeniem ministra środowiska z 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 645) – przypis nr 15 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań.

■ Dla sprawozdania dotyczącego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych wskazuje się kod, rodzaj, łączną masę, masę poddaną recyklingowi, masę odpadów przygotowanych do ponownego użycia, masę odpadów poddanych odzyskowi innymi metodami oraz osiągnięte poziomy tych procesów. Podkreślenia wymaga, iż konieczne jest w tym przypadku uwzględnienie następujących rodzajów odpadów:

- 17 01 01 (odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów),
- 17 01 02 (gruz ceglany),
- 17 01 03 (odpady innych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia),
- 17 01 07 (zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano, odpadów materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia niezawierające substancji niebezpiecznych),
- 17 02 01 (drewno),
- 17 02 02 (szkło),
- 17 02 03 (tworzywa sztuczne),
- 17 03 02 (asfalt niezawierający smoły),
- 17 04 01 (miedź, brąz, mosiądz)
- 17 04 02 (aluminium),
- 17 04 03 (ołów),
- 17 04 04 (cynk),
- 17 04 05 (żelazo i stal), 17 04 06 (cyna),
- 17 04 07 (mieszanki metali),
- 17 04 11 (kable niezawierające ropy naftowej, smoły i innych substancji niebezpiecznych),
- 17 05 08 (tłuczeń torowy – kruszywo – niezawierający substancji niebezpiecznych),
- 17 06 04 (materiały izolacyjne niezawierające azbestu i substancji niebezpiecznych),
- 17 08 02 (materiały konstrukcyjne zawierające gips, niezanieczyszczone substancjami niebezpiecznymi),
- 17 09 04 (zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu niezawierające

rtęci, PCB i innych substancji niebezpiecznych),

- ex 20 03 99 (inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe).

ust. 5: Podmiot, o którym mowa w ust. 4, dołącza do sprawozdania wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości.

■ komentarz

■ Powyższy dodatkowy obowiązek sprawozdawczy został zawarty w części VII sprawozdania odnoszącej się do właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne (por. powyżej). W wykazie zamieszcza się dane, o których mowa w zdaniu drugim komentowanego przepisu ustępu 5. W przypadku budynków wielolokalowych wskazuje się dane osób sprawujących zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu przepisów ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2000 r. nr 80, poz. 903 z późn. zm.) – por. komentarz do art. 2 ust. 3 u.c.p.g., lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

■ Art. 90 [Obowiązek sprawozdawcy podmiotu prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych]

ust. 1: Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań.

■ komentarz

■ Obowiązkiem sprawozdawczym zostali objęci także przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Warto wskazać, iż uchybienie obowiązkowi złożenia sprawozdania nie jest sankcjonowane poprzez nałożenie kary pieniężnej (brak odpowiednika przepisu art. 92 ust. 1 pkt 4 i 5 u.c.p.g., który ma zastosowanie do sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości) ani nie stanowi wykroczenia. W piśmiennictwie wskazuje się, że uchybienie obowiązkowi sprawozdawczemu będzie stanowiło niedopełnienie warunków określonych w zezwoleniu, co umożliwi uruchomienie procedury cofnięcia zezwolenia⁴.

ust. 2: Sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy.

■ komentarz

■ Podobnie jak w przypadku podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości obowiązek sprawozdawczy dotyczy okresów kwartalnych. W taki sam sposób zostały określone terminy na składanie sprawozdań oraz organy właściwe do ich przyjmowania (por. komentarz do art. 9n ust. 2 u.c.p.g.).

ust. 3: Sprawozdanie zawiera:

- 1) informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy;
- 2) informacje o sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych, wraz ze wskazaniem stacji zlewnej, do której zostały przekazane odebrane nieczystości ciekłe;
- 3) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe.

■ komentarz

■ Sprawozdanie sporządzane przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinno, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań, składać się z trzech części. Pierwsza z nich obejmuje dane identyfikujące podmiot. Druga, dane dotyczące ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru gminy

(ust. 3 pkt 1 i 2 u.c.p.g.). Trzecia, informacje o właścicielach nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe (ust. 3 pkt 3 u.c.p.g.).

Dane dotyczące ilości i rodzaju nieczystości ciekłych (art. 90 ust. 3 pkt 1 i 2 u.c.p.g.)

■ W tej części sprawozdania należy wskazać rodzaj nieczystości ciekłych, jaki odbierany jest od właścicieli nieruchomości, przy czym pod tym pojęciem należy rozumieć ścieki bytowe, ścieki komunalne oraz ścieki przemysłowe w rozumieniu ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.) – przypis nr 3 w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań. W sprawozdaniu należy wskazać także, posługując się jednostką objętości wyrażoną w m³, ilość odebranych z terenu gminy nieczystości ciekłych oraz ilość przekazanych nieczystości do stacji zlewnych. Ponadto konieczne jest wskazanie stacji zlewnej, do której zostały przekazane nieczystości ciekłe, podając jej nazwę i adres. Ustawodawca przewidział również miejsce w sprawozdaniu na uwagi. Tę rubrykę należy uzupełnić w przypadku wystąpienia różnicy pomiędzy ilością nieczystości ciekłych odebranych z obszaru gminy a ilością tych nieczystości przekazanych do stacji zlewnych (przypis nr 5 w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań).

Informacje o właścicielach nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe (art. 90 ust. 3 pkt 3 u.c.p.g.)

■ W tej części sprawozdania wskazuje się dane określone w ustępie 4 komentowanego przepisu.

ust. 4: Podmiot, o którym mowa w ust. 1, dołącza do sprawozdania wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości.

■ komentarz

■ Wskazane powyżej dane powinny być zamieszczone w części III sprawozdania kwartalnego.

■ Art. 9p [Weryfikacja danych zawartych w sprawozdaniach]

ust. 1: W celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 9n ust. 1 lub art. 90 ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub innego posiadacza odpadów do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

■ komentarz

■ Komentowany przepis upoważnia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do dokonania weryfikacji sprawozdań składanych przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

■ Weryfikacja sprawozdań nie odbywa się na podstawie przepisów k.p.a. (por. art. 1 k.p.a.) ani nie jest częścią kontroli, o której mowa w art. 9u ust. 1 u.c.p.g. Należy więc uznać, iż omawiana regulacja wprowadza autonomiczny i kompleksowy tryb weryfikacji sprawozdań.

■ Przeprowadzenie weryfikacji nie kończy się rozstrzygnięciem (pozytywnym czy negatywnym). Jedynym skutkiem jej przeprowadzenia może być użycie instrumentu prawnego w postaci wezwania do uzupełnienia

lub poprawienia sprawozdania, w przypadku stwierdzenia jego nierzetelności (por. art. 9p ust. 2 u.c.p.g.).

■ W toku weryfikacji wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać określone podmioty, to jest oprócz podmiotów zobowiązanych do składania sprawozdań kwartalnych także prowadzącego RIPOK lub innego posiadacza odpadów (np. prowadzącego instalację zastępczą, prowadzącego instalację odzysku lub unieszkodliwiania, prowadzącego transport odpadów itp.), do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów.

Przez dokumenty sporządzane na potrzeby ewidencji odpadów⁵ oraz dokumenty potwierdzające osiągnięcie określonych poziomów recyklingu należy rozumieć:

- 1) kartę przekazania odpadów,
- 2) kartę ewidencji odpadów,
- 3) kartę ewidencji komunalnych osadów ściekowych,
- 4) kartę ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
- 5) kartę ewidencji odpadów niebezpiecznych (dla sprzedawcy odpadów, pośrednika w obrocie odpadami),
- 6) podstawową charakterystykę odpadów (dla posiadacza odpadów przekazującego odpady do składowania oraz dla zarządzającego składowiskiem),
- 7) wyniki testów zgodności (dla posiadacza odpadów przekazującego odpady do składowania oraz dla zarządzającego składowiskiem),
- 8) dokumenty, o których mowa w rozporządzeniu ministra środowiska z 19 grudnia 2006 r. w sprawie dokumentów potwierdzających odrębnie odzysk i odrębnie recykling (Dz.U. z 2006 r. nr 247, poz. 1816).

ust. 2: W przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni.

■ Komentowany przepis nie reguluje, w jakiej formie dochodzi do stwierdzenia nierzetelności w sporządzeniu sprawozdania. W związku z tym, iż uznajemy, że weryfikacja odbywa się według autonomicznego względu k.p.a. i kontroli trybu, w naszej ocenie oznacza to, że weryfikacja stanowi zbiór czynności materialno-technicznych podejmowanych przez pracowników urzędów gminnych lub miejskich, prowadzących do porównania danych ze sprawozdań kwartalnych ze stanem rzeczywistym.

■ Zatem gdy organ stwierdzi w toku wykonywania czynności weryfikacyjnych, iż dane ze sprawozdania nie odpowiadają rzeczywistości, jest zobowiązany do wezwania podmiotu składającego sprawozdanie do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni. Ponadto w takim przypadku może znaleźć zastosowanie sankcja wynikająca z art. 9x ust. 1 pkt 4 albo 9y ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (kara pieniężna za złożenie nierzetelnego sprawozdania przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości).

■ Nietrzymanie terminu na uzupełnienie lub poprawienie sprawozdania nie jest penalizowane, w szczególności zaś nie można rozciągać na takie uchybienie sankcji, o której mowa w odpowiednio art. 9x ust. 1 pkt 5 i art. 9y ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. Powyższe sankcje dotyczą wyłącznie nietrzymania terminu złożenia sprawozdania, nie zaś jego uzupełnienia lub poprawienia (zakaz rozszerzającej wykładni przepisów określających sankcję⁶).

■ Art. 9q [Roczne sprawozdanie gminy z realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami]

ust. 1: Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

■ komentarz

■ Obowiązkiem sprawozdawczym zostały obciążone organy gminy. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany do sporządzenia i przekazania rocznych sprawozdań marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środo-

KOMENTARZE

wiska według ich właściwości miejscowej. Obowiązek realizowany jest rocznie (lata kalendarzowe).

ust. 2: Sprawozdanie jest przekazywane marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy.

komментарz

- Komentowany przepis określa termin na przekazanie sprawozdania. Termin ten, podobnie jak w przypadku terminów określonych na potrzeby składania kwartalnych sprawozdań przez podmioty odbierające odpady komunalne do właścicieli nieruchomości, ma charakter materialno-prawny, nie zaś procesowy. W związku z tym aktualne pozostają uwagi poczynione w komentarzu do art. 9n ust. 2 u.c.p.g.
- Za opóźnienie w przekazaniu sprawozdania odpowiedzialność ponosi gmina (por. art. 9z ust. 1 u.c.p.g.).
- W przypadku przekazania sprawozdania nierzetelnego znajdzie zastosowanie tryb, o którym mowa w art. 9r u.c.p.g.
- Na podstawie art. 253 pkt 2 nowej ustawy o odpadach 9 stycznia 2016 r. wejdą w życie znowelizowane przepisy art. 9q ust. 2 u.c.p.g. Zmiana będzie związana z uruchomieniem elektronicznej bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej – BDO) prowadzonej przez marszałka województwa. Marszałek województwa będzie miał obowiązek zawiadomienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o aktywacji konta w BDO i danych umożliwiających dostęp do niego (login i hasło). Od tego momentu sprawozdanie obejmujące dane dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi będzie przekazywane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w systemie informatycznym. Sprawozdania dotyczące opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych będą przekazywane na dotychczasowych zasadach.

ust. 3: Sprawozdanie zawiera:

- 1) informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych z obszaru danej gminy odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- 2) informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji:
 - a) przekazanych do składowania na składowisku odpadów,
 - b) nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i sposobie ich zagospodarowania;
- 3) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne;
- 4) liczbę właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem;
- 5) informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- 6) informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy.

komментарz

- Wzór sprawozdania rocznego gminy został określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań. W zakresie danych zawartych w sprawozdaniu aktualne pozostają rozważania przedstawione w komentarzu do art. 9n i 9o u.c.p.g.

ust. 4: Niezłożenie sprawozdania jest równoznaczne z niewykonaniem obowiązków, o których mowa w art. 3b i art. 3c.

komментарz

- W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż niezłożenie przez gminę sprawozdania rocznego jest obarczone poważną sankcją,

albowiem zostało zrównane z niewykonaniem obowiązków ustawowych dotyczących celów ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko i osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i innych metod odzysku (por. art. 9z ust. 2 u.c.p.g.). Z powyższego można wnioskować, iż intencją prawodawcy było zmobilizowanie gmin do terminowego składania sprawozdań rocznych.

- W tym miejscu konieczne jest poczynienie kilku uwag dotyczących ustalenia, od kiedy mamy do czynienia z niezłożeniem sprawozdania, a kiedy z opóźnieniem w jego złożeniu. Regulacja zawarta w u.c.p.g. penalizuje bowiem nie tylko niezłożenie sprawozdania (art. 9z ust. 2 w zw. z art. 9q ust. 4 u.c.p.g.) ale także opóźnienie w jego złożeniu (art. 9z ust. 1 u.c.p.g.).
- Przepisy u.c.p.g. nie określają jakichkolwiek przesłanek uznania, iż sprawozdanie nie zostało w ogóle złożone. Dlatego też należy uznać, iż z niezłożeniem sprawozdania będziemy mieć do czynienia dopiero w sytuacji, w której gmina nie złoży sprawozdania do momentu wydania decyzji o nałożeniu na nią kary pieniężnej, o której mowa w art. 9z ust. 2 w zw. z art. 9q ust. 4 u.c.p.g. Postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej w związku z niezłożeniem rocznego sprawozdania (por. jednak uwagi poniżej co do możliwości prowadzenia takiego postępowania w związku z wadliwym brzmieniem przepisów u.c.p.g.) toczy się według przepisów k.p.a. Należy w związku z tym podkreślić, iż złożenie przez gminę rocznego sprawozdania po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary ale przed wydaniem decyzji w sprawie, powinno prowadzić do uznania, iż sprawozdanie zostało złożone, a wszczęte postępowanie stało się bezprzedmiotowe (art. 105 par. 1 k.p.a.).
- Niezależnie od powyższego uważamy, że komentowany przepis został źle sformułowany i de facto nie nadaje się do stosowania. Z jednej strony obowiązek przekazywania sprawozdań rocznych rozliczany jest w okresach rocznych. Z drugiej strony niezłożenie rocznego sprawozdania ma oznaczać niewykonanie obowiązków w zakresie ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji oraz osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, których osiągnięcie ma nastąpić we wskazanych w art. 3b i 3c datach, tj. 16 lipca 2013 r. i 16 lipca 2020 r. (dla ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach) oraz 31 grudnia 2020 r. (dla osiągnięcia celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami). Komentowany przepis odnosi się wyraźnie do terminów określonych przepisami rangi ustawowej (to jest wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 u.c.p.g.), a nie terminów wynikających z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i 3c ust. 2 u.c.p.g. Powyższa niefrasobliwość w brzmieniu komentowanej regulacji wynika, jak się domyślamy, stąd, iż prawodawca zakładał roczne rozliczanie wykonania obowiązków wynikających z art. 3b i 3c. Jednak aby osiągnąć taki skutek, konieczne byłoby wyraźne odwołanie się do przepisów wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2 u.c.p.g. Takim odwołaniem do przepisów wykonawczych prawodawca konsekwentnie posłużył się w odniesieniu do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2 (por. art. 9g, art. 9j ust. 2 pkt 5 in fine, art. 9k pkt 3 in fine u.c.p.g.). W odniesieniu zaś do gminy prawodawca z takiego odwołania zrezygnował, przestając na odwołaniu wyłącznie do przepisów ustawowych, co w konsekwencji prowadzi do uznania, iż w przypadku gmin obowiązek ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji oraz osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami rozliczany jest wyłącznie w datach wskazanych w przepisie, odpowiednio, art. 3b ust. 1 u.c.p.g. (31 grudnia 2020 r.) oraz art. 3c ust. 1 (16 lipca 2013 r. i 16 lipca 2020 r.).

- Mając na uwadze powyższe, należy uznać, iż nie istnieją powody, dla których gmina miałaby rozliczać wykonanie obowiązków wynikających z art. 3b i 3c u.c.p.g. w systemie rocznym.

Art. 9r [Weryfikacja sprawozdań rocznych gminy]

ust. 1: Marszałek województwa i wojewódzki inspektor ochrony środowiska weryfikują dane zawarte w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 9q ust. 1.

komментарz

- Złożenie przez gminę rocznego sprawozdania marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska rozpoczyna proces weryfikacji danych sprawozdania. Z treści ust. 1 wynika, że weryfikacja prowadzona jest jednocześnie przez marszałka województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

ust. 2: W przypadku gdy sprawozdanie, o którym mowa w art. 9q ust. 1, jest sporządzone nierzetelnie, marszałek województwa lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska wzywa wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni.

komментарz

- Powyższa regulacja nie wskazuje, w jakim trybie i w oparciu o jakie dokumenty dokonywana jest weryfikacja danych z rocznego sprawozdania gminnego. Wydaje się, że w celu jej przeprowadzenia marszałek województwa może korzystać z dokumentów pozyskanych w toku wykonywania uprawnień kontrolnych nad prowadzającymi regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (por. art. 9w u.c.p.g.), zaś wojewódzki inspektor ochrony środowiska z dokumentacji pozyskanej w toku wykonywania swoich uprawnień kontrolnych?
- Powyższy przepis nie reguluje relacji pomiędzy uprawnieniami obu tych organów. Jednak z treści ust. 2 komentowanego przepisu wynika, że nierzetelność sprawozdania rocznego gminy może stwierdzić zarówno marszałek województwa, jak i wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a także tylko jeden z tych organów. Stwierdzenie nierzetelności sprawozdania przez jeden z ww. organów nie wyłącza możliwości stwierdzenia nierzetelności przez drugi organ. Zakres stwierdzonych przez każdy z ww. organów braków sprawozdania może się różnić.
- Stwierdzenie nierzetelności sprawozdania powoduje, iż marszałek województwa lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska wzywa wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do jego uzupełnienia lub poprawienia. Ustawodawca zastosował tutaj analogiczny mechanizm jak w przypadku weryfikacji kwartalnych sprawozdań, z tą różnicą, że termin na uzupełnienie lub poprawienie wynosi 30 dni. Uzupełnione lub poprawione sprawozdanie powinno zostać złożone zarówno do marszałka województwa, jak i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, bez względu na to, który z organów wzywał do poprawy lub uzupełnienia sprawozdania.
- Niedotrzymanie terminu na uzupełnienie lub poprawienie sprawozdania rocznego nie jest penalizowane. Sankcja przewidziana w art. 9z ust. 1 u.c.p.g. nie obejmuje uchybienia terminowi na uzupełnienie lub poprawienie (zakaz rozszerzającej wykładni przepisów określających sankcję)⁶.
- Co do pojęcia nierzetelności sprawozdania – por. komentarz do art. 9p ust. 2 u.c.p.g.

Art. 9s [Roczne sprawozdanie marszałka województwa]

ust. 1: Marszałek województwa jest obowiązany do sporządzenia rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

komментарz

- Marszałek województwa, do którego składane są roczne sprawozdania gminy, jest zobowiązany do sporządzenia i złożenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami,

ust. 2: Sprawozdanie jest przekazywane ministrowi właściwemu do spraw środowiska w terminie do 15 lipca roku następującego po roku, którego dotyczy.

komментарz

- Podobnie jak w przypadku terminu na złożenie sprawozdań kwartalnych (art. 9n ust. 2 u.c.p.g.) i rocznych sprawozdań gminy (art. 9q ust. 2 u.c.p.g.) termin określony w komentowanej regulacji ma charakter materialnoprawny, nie zaś procesowy. W związku z tym aktualne pozostają uwagi poczynione w komentarzu do art. 9n ust. 2 u.c.p.g.

ust. 3: Sprawozdanie zawiera:

- 1) informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych z obszaru danego województwa odpadów komunalnych i sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- 2) informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji:
 - a) przekazanych do składowania na składowisku odpadów,
 - b) nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i sposobie ich zagospodarowania;
- 3) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne;
- 4) informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- 5) informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danego województwa.

komментарz

- Wzór sprawozdania rocznego marszałka województwa został określony w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań. W zakresie danych zawartych w sprawozdaniu aktualne pozostają rozważania przedstawione w komentarzu do art. 9n i 9o u.c.p.g.

ust. 4: W przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, minister właściwy do spraw środowiska wzywa marszałka województwa, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni.

komментарz

- Regulacja w zakresie weryfikacji sprawozdań przekazywanych przez marszałka województwa jest analogiczna do regulacji zawartej w art. 9r ust. 2 u.c.p.g. Uwagi poczynione w komentarzu do tego przepisu pozostają aktualne również w tym przypadku, z tą różnicą, iż w zakresie weryfikacji uprawniony jest jeden organ (w zakresie pojęcia nierzetelności por. komentarz do art. 9p ust. 2 u.c.p.g.).
- Za niezłożenie sprawozdania rocznego lub uchybienie terminowi przekazania sprawozdania przez marszałka w przepisach u.c.p.g. nie została przewidziana sankcja.
- Na podstawie art. 253 pkt 2 nowej ustawy o odpadach od 9 stycznia 2016 r. marszałek województwa będzie przekazywał sprawozdanie dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi za pośrednictwem BDO, natomiast sprawozdanie dotyczące gospodarowania nieczystościami ciekłymi w dotychczasowej formie.

Art. 9t [Przepisy wykonawcze]

Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzory sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust. 1, art. 9o ust. 1, art. 9q ust. 1 i art. 9s ust. 1, kierując się potrzebą ujednolicenia sprawozdań oraz koniecznością zapewnienia skutecznej kontroli w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach.

komментарz

- Wzory sprawozdań zostały określone w przywoływanym już rozporządzeniu ministra środowiska z 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji za-

dań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 630).

Rozdział 4c

Kontrola

Art. 9u [Uprawnienia kontrolne wójta, burmistrza lub prezydenta miasta]

ust. 1: Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy.

komentarz

- Komentowany przepis ustanawia ogólną kompetencję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, organów do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. Przepis ten nie ustanawia właściwych dla niej instrumentów, albowiem jest to domena regulacji zawartej w ust. 2. Mimo, iż powyższy przepis wprost tego nie reguluje, należy uznać, że kontrola jest sprawowana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności zarówno dla przedsiębiorców, jak i gminnych jednostek organizacyjnych.
- Pojęcie kontroli w prawie administracyjnym ma określone znaczenie. W doktrynie wskazuje się, że „(...) kontrola to działalność sprowadzająca się do: po pierwsze, ustalenia stanu rzeczywistego (tzw. wykonań); po drugie, określenia stanu postulowanego (czyli tzw. wyznaczeń) i, po trzecie, porównania wykonań z wyznaczeniami w celu stwierdzenia ich zgodności lub niezgodności, a przy stwierdzeniu ich istnienia – wskazania przyczyn kolizji pomiędzy wyznaczeniami a wykonaniami. Oznacza to, że kontrola to jedynie „badanie określonego problemu bez ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego”⁹. Wojciech Radecki wskazuje także, iż „z kontrolą może łączyć się nadzór, który (...) obejmuje wszystkie elementy składające się na kontrolę (...), a oprócz tego możliwości wiążące oddziaływanie (...) na działalność danego podmiotu (...). Nie budzi wątpliwości, że w systemie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, burmistrz lub prezydent miasta jest nie tylko organem kontroli, lecz także organem nadzoru (...)”¹⁰. Podzielamy ten pogląd.

ust. 2: Do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

komentarz

- Powyższy przepis odsyła wprost do przepisów prawa ochrony środowiska w zakresie kontroli. Zgodnie z art. 379 ust. 2 prawa ochrony środowiska wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych. W myśl art. 379 ust. 3 prawa ochrony środowiska kontrolujący posiada następujące uprawnienia:
 - a) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren;
 - b) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
 - c) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
 - d) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.
 Ponadto na podstawie art. 379 ust. 4 prawa ochrony środowiska należy uznać, że ww. organy lub osoby przez nie upoważnione są uprawnione do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (to jest prowadzenie działalności wymagającej uzyskania zezwolenia bez zezwolenia, niewykonywanie obowiązków określonych w art. 5

ust. 1 u.c.p.g. przez właścicieli nieruchomości, niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie) (por. komentarz do art. 10 u.c.p.g.). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta posiadają także uprawnienie do wystąpienia do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić (art. 379 ust. 5 prawa ochrony środowiska). Zgodnie z art. 379 ust. 6 prawa ochrony środowiska kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzenie kontroli. Naruszenie art. 379 ust. 6 prawa ochrony środowiska może wypełniać znamiona czynu zabronionego w art. 225 par. 1 kodeksu karnego¹¹. W myśl tej regulacji „kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

- W doktrynie podkreśla się, że „(...) w sytuacji, w której kontrola dotyczyłaby przedsiębiorcy w związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą, muszą być prowadzone z uwzględnieniem postanowień zawartych w rozdziale 5 SwDziałGospU” [to jest w ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 z późn. zm. – przyp. Daniel Chojnacki, Przemysław Zdrąkowski]¹².
- Przepisy art. 380 prawa ochrony środowiska ustanawiają obowiązek sporządzenia protokołu z kontroli. Jeden z egzemplarzy powinien zostać przekazany podmiotowi kontrolowanemu (art. 380 ust. 1 prawa ochrony środowiska). Protokół powinien zostać podpisany przez kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowaną osobą fizyczną, którzy mogą wnieść do protokołu zastrzeżenia wraz z uzasadnieniem (art. 380 ust. 2 prawa ochrony środowiska). W razie odmowy podpisania protokołu przed podmiot kontrolowany kontrolujący umieszcza o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może, w terminie 7 dni, przedstawić swoje stanowisko na piśmie organowi kontrolującemu (art. 380 ust. 3 prawa ochrony środowiska).

Art. 9v [Wsparcie policji]

ust. 1: Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych

komentarz

- Wystąpienie do właściwego komendanta policji o pomoc przy czynnościach kontrolnych jest uprawnieniem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wskazane organy mogą złożyć taki wniosek tylko wówczas, gdy pomoc policji jest niezbędna do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Porównanie treści ust. 1 i ust. 2 wskazuje na to, iż oceny niezbędności pomocy policji dokonuje autonomicznie organ wnioskujący o nią¹³.
- Komentowany przepis nie wskazuje, w jakiej formie należy sporządzić wniosek o pomoc policji. W związku z tym uważamy, że może być to forma dowolna, byleby z treści wniosku wynikało, iż jest to wniosek, o którym mowa w niniejszej regulacji.

ust. 2: Na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującemu pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych.

komentarz

- W przypadku gdy wójt, burmistrz lub prezydent miasta dojdzie do przekonania, iż pomoc policji jest niezbędna, komendant policji, do którego trafił wniosek, jest zobligowany do zapewnienia kontrolującemu pomocy. Innymi słowy komendant policji nie jest winny oceniać zasadności wniosku organu kontrolującego¹⁴. Jak wskazuje się w piśmiennictwie odmowa komendanta policji w udzieleniu pomocy organowi kontrolującemu może pociągać za sobą konsekwencje określone w art. 231 par. 1 kodeksu karnego¹⁵.

Art. 9w [Kontrola marszałka województwa]

ust. 1: Marszałek województwa sprawuje kontrolę nad prowadzącym regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

komentarz

- Komentowany przepis, podobnie jak art. 9u ust. 1 u.c.p.g., określa wyłącznie kompetencje organów do sprawowania kontroli. Nie ustanawia właściwych dla niej instrumentów, albowiem jest to domena regulacji zawartej w ust. 2. Pomimo iż powyższy przepis wprost tego nie reguluje, kontrola jest sprawowana przez marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności prowadzącego RIPOK.
- Marszałek województwa jest uprawniony wyłączenie do kontroli podmiotów prowadzących RIPOK. Z nieznanymi przyczynami ustawodawca nie objął kontrolą prowadzących instalacje zastępcze. W związku z tym należy uznać, iż marszałek województwa prowadzi kontrolę przede wszystkim w zakresie przestrzegania zasady regionalizacji (art. 20 ust. 7–9 nowej ustawy o odpadach), obowiązków wynikających z art. 9l ust. 1, art. 9m i sankcjonowanych w art. 9za pkt 1 i 2 u.c.p.g.

ust. 2: Do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

komentarz

- W przypadku uprawnienia kontrolnych marszałka województwa ustawodawca zdecydował się na odesłanie do przepisów art. 379 i 380 prawa ochrony środowiska, to jest tak samo jak w przypadku uprawnień kontrolnych wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dlatego też uwagi poczynione w komentarzu do art. 9u ust. 2 u.c.p.g. pozostają aktualne.
- W praktyce marszałek województwa w razie stwierdzenia naruszenia art. 9l ust. 1 lub 2 u.c.p.g. będzie uprawniony do wystąpienia do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o nałożenie kar pieniężnych, o których mowa w art. 9za u.c.p.g.

Rozdział 4d

Kary pieniężne

komentarz

- Przepisy rozdziału 4d (kary pieniężne) ustanawiają specyficzny typ odpowiedzialności prawnej określany w doktrynie mianem odpowiedzialności administracyjno-karnej¹⁶. Charakter tej odpowiedzialności jest dwojaki. O administracyjnym charakterze odpowiedzialności określonej w przepisach art. 9x i nast. u.c.p.g. przesądza tryb wymierzania kar pieniężnych (to jest w drodze decyzji administracyjnej) oraz niezależnie wymierzania kary pieniężnej od winy lub innych znamion podmiotowych (odpowiedzialność obiektywna)¹⁷. Wskazuje to także na odrębność tego rodzaju odpowiedzialności od odpowiedzialności za wykroczenia. Natomiast karny charakter kar pieniężnych wynika przede wszystkim z przyjętej przez prawodawcę terminologii (użycie słowa „kary”), represyjnego charakteru sankcji (za określone uchybienie przewidziana jest kara), a także, w niektórych przypadkach, przyjętych mechanizmów miarkowania sankcji w przypadku wystąpienia określonych przesłanek.
- Przepisy art. 9x i następnym u.c.p.g. określają podmioty, na które została nałożona odpowiedzialność za wykonanie określonych obowiązków ustawowych. Możliwe jest wyodrębnienie wśród nich czterech grup podmiotów, to jest przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, prowadzących RIPOK lub instalacje zastępcze, przy czym mogą to być podmioty o różnym charakterze (osoby fizyczne, osoby prawne, gminy, gminne jednostki organizacyjne)¹⁸.

- Regułą jest, iż kara ma postać sumy pieniężnej, jaką podmiot odpowiedzialny powinien uiścić. Kary zostały określone na trzy sposoby. W zależności od charakteru uchybienia jest to:
 - kara „ryczałtowa”, przy czym organ może ustalić jej wysokość w granicach ustawowych (art. 9x ust. 1 pkt 2–4, art. 9y ust. 1 pkt 2–4, art. 9z ust. 4, art. 9za pkt 2 i 3 u.c.p.g.);
 - kara, której wysokość zależy od czasu, w którym trwało uchybienie, lub ilości odpadów odebranych spoza regionu gospodarki odpadami komunalnymi (art. 9x ust. 1 pkt 1 i 5, art. 9y ust. 1 pkt 1 i 5, art. 9z ust. 1, art. 9za pkt 1 u.c.p.g.);
 - albo kara obliczana za nieosiągnięcie ustawowych celów gospodarki odpadami komunalnymi (art. 9x ust. 3, art. 9y ust. 2, art. 9z ust. 2 u.c.p.g.).

Organami właściwymi do wymierzania kar pieniężnych są wójt, burmistrz lub prezydent miasta (w przypadku kar nakładanych na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości) oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska (w przypadku kar wymierzanych gminnym jednostkom organizacyjnym, gminom oraz prowadzącym RIPOK lub instalację zastępczą). W zależności od tego, który z organów jest właściwy do jej wymierzenia, kary pieniężne stanowią albo dochód gminy, albo stanowią przychód wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁹.

Art. 9x [Odpowiedzialność podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości]

ust. 1: Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który: 1) odbiera odpady komunalne bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 – podlega karze pieniężnej w wysokości 5.000 zł za pierwszy miesiąc wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru oraz 10.000 zł za każdy kolejny miesiąc wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru; 2) miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszaniem odpadami komunalnymi – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 50.000 zł; 3) nie przekazuje odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2.000 zł za pierwszy ujawniony przypadek; 4) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5.000 zł; 5) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n – podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia.

komentarz

- Przepisy art. 9x u.c.p.g. określają odpowiedzialność przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Poza zakresem stosowania tego przepisu będą gminne jednostki organizacyjne, których odpowiedzialność administracyjno-karną reguluje art. 9y u.c.p.g.
- Sankcje wskazane w omawianej regulacji dotyczą naruszenia określonych przepisów materialnych (przez doktrynę zwanych deliktami administracyjnymi)²⁰, za które nakładana jest w trybie administracyjnym kara pieniężna.
- Odpowiedzialność z tytułu deliktów administracyjnych określonych w art. 9x ust. 1 pkt 1–3 u.c.p.g. mogą ponieść podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które faktycznie prowadzą taką działalność. Natomiast odpowiedzialność z tytułu deliktów administracyjnych określonych w art. 9x ust. 1 pkt 4–5 u.c.p.g. mogą ponieść także takie podmioty, które formalnie uzyskały wpis do rejestru działalności regulowanej, nie mniej jednak faktycznie, jeszcze lub już, takiej działalności gospodarczej nie prowadzą (por. komentarz do art. 9n ust. 1 u.c.p.g.). Przepis ust. 1 obejmuje kary pieniężne, jakie może ponieść podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości bez względu na podstawę prawną świadczonych usług,

KOMENTARZE

a więc zarówno podmiot wybrany w przetargu na odbiór albo przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, podmiot świadczący usługi na podstawie wyboru z wolnej ręki (art. 6f ust. 2 u.c.p.g.) oraz pozostałe podmioty świadczące usługi odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości (np. na podstawie art. 6s u.c.p.g.).

■ Kary pieniężne w każdym przypadku nakładane są przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności (art. 9zb ust. 1 u.c.p.g.) (miejsce wpisu do rejestru).

■ Delikt administracyjny, o którym mowa w art. 9x ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., obejmuje wykonywanie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej. Penalizuje on naruszenie obowiązku wynikającego z art. 9c ust. 1 u.c.p.g. W doktrynie wskazuje się następujące przypadki, w jakich mamy do czynienia z wykonywaniem przywołanej powyżej działalności bez wpisu do rejestru²¹. Pierwszy, najbardziej oczywisty przypadek, to sytuacja, w której dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą, a nie wystąpił o wpis do rejestru. Drugi to sytuacja, w której podmiot złożył co prawda wnioski o wpis do rejestru, ale nie upłynął jeszcze termin określony w art. 67 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Trzeci przypadek to wykonywa-

nie działalności pomimo wydania przez organ prowadzący rejestr decyzji o odmowie wpisu (por. art. 68 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Czwarty przypadek obejmuje sytuację, w których podmiot prowadzi działalność gospodarczą pomimo wykreślenia z rejestru. Za powyższe uchybienie ustawodawca przewidział karę pieniężną w wysokości 5 tys. zł za pierwszy miesiąc wykonywania działalności bez wpisu i w wysokości 10 tys. zł za każdy kolejny miesiąc wykonywanej działalności bez wpisu. W kontekście omawianego deliktu administracyjnego w piśmiennictwie zaprezentowano koncepcję, zgodnie z którą kara pieniężna może być nałożona tylko za cały miesiąc wykonywania działalności bez wpisu do rejestru (uzasadnienie tej koncepcji odnosi się do nakazu zacieśniania wykładni przepisów sankcyjnych)²². Podzielamy ten pogląd. Regulacja zawarta w u.c.p.g. nie przewiduje możliwości miarkowania kary pieniężnej wymierzonej na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

■ Delikt administracyjny, określony w art. 9x ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., odnosi się do mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi. Penalizuje on naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 9e ust. 2 u.c.p.g. W tym przypadku odpowiedzialność obejmuje jednostkowe działania w postaci mieszania odpadów (nie jest wymagane naruszenie przez określony czas).

W tej sytuacji kara może być wymierzona w wysokości od 10 tys. zł do 50 tys. zł, przy czym ustalenie wysokości kary powinno uwzględniać stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu (art. 9zc u.c.p.g.).

■ Kolejnym deliktem administracyjnym penalizowanym w art. 9x ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. jest nieprzekazywanie przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych i pozostałości po sortowaniu odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do RIPOK. Przepis ten penalizuje zatem naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 9e ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. W tym przypadku odpowiedzialność podlega pierwszy ujawniony przypadek naruszenia ww. przepisu, albowiem w przypadku powtórnego stwierdzenia takiego naruszenia sankcją jest wykreślenie z rejestru działalności regulowanej (art. 9j ust. 2 pkt 4 u.c.p.g.). Wymiarzenie kary pieniężnej na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. wymaga uwzględnienia stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia oraz dotychczasowej działalności podmiotu (art. 9zc u.c.p.g.).

■ Delikt administracyjny określony w art. 9x ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. penalizuje przekazanie nierzetelnego kwartalnego sprawozdania przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Przepis ten wprowadza sankcję za naruszenie art.

9n ust. 1 i art. 9o ust. 1 w zw. z art. 9p ust. 2 u.c.p.g. W przypadku stwierdzenia nierzetelności sprawozdania wójt, burmistrz lub prezydent nakłada karę pieniężną. Warto podkreślić, iż nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie wymaga wszczęcia procedury weryfikacji danych sprawozdania kwartalnego, o której mowa w art. 9p ust. 1 u.c.p.g.²³. Nałożenie kary pieniężnej na podstawie ust. 1 pkt 4 wymaga uwzględnienia stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia oraz dotychczasowej działalności podmiotu (art. 9zc u.c.p.g.). Poprawienie lub uzupełnienie sporządzonego nierzetelnie sprawozdania w trybie art. 9p ust. 2 u.c.p.g. nie zwalnia z odpowiedzialności z tytułu popełnienia deliktu, o którym mowa w pkt 4 komentowanego przepisu; okoliczności te powinny być jednak wzięte pod uwagę przy miarkowaniu wysokości kary.

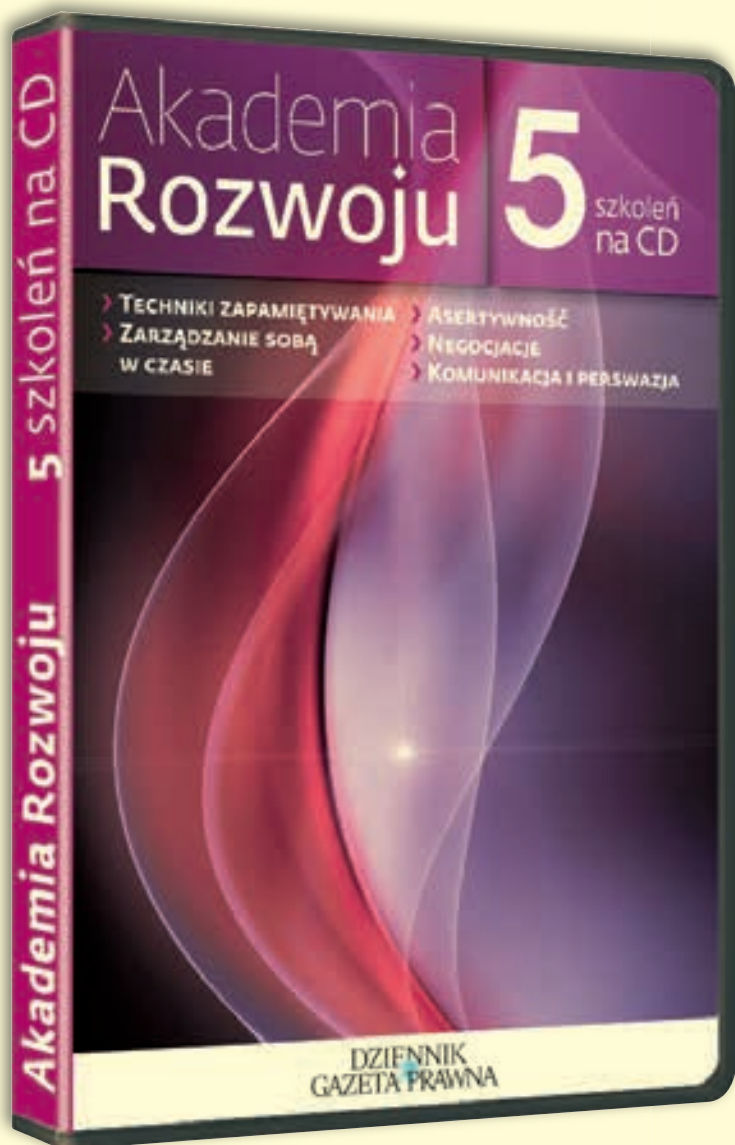
■ Delikt administracyjny, o którym mowa w art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., penalizuje naruszenie polegające na przekazaniu sprawozdania kwartalnego po upływie ustawowego terminu. Chodzi więc o naruszenie art. 9n ust. 2 u.c.p.g. W tym przypadku kara wymierzana jest w określonej stawce dziennej, to jest 100 zł za każdy dzień opóźnienia w przekazaniu sprawozdania. Opóźnienie obliczane jest za każdy dzień kalendarzowy, bez względu na to, czy jest to dzień roboczy, czy też dzień stosowo wolny od pracy. Wojciech Radecki podkreśla, iż sankcja

AUTOPROMOCJA

Zainwestuj w rozwój pracowników

Cykl 5 szkoleń na płytach CD

Po zaliczeniu wszystkich testów otrzymasz
zaświadczenie o ukończeniu kursu



- Techniki zapamiętywania
- Asertywność
- Zarządzanie sobą w czasie
- Negocjacje
- Komunikacja i perswazja

Cena pakietu: **99 zł**

Zamówienia: www.gazetaprawna.pl/promocje/sklep, 22 761 30 30, 801 626 666

DZIENNIK
GAZETA PRAWNA

z art. 9x ust. 1 pkt 5 znajduje zastosowanie także w przypadku uchybienia terminowi na uzupełnienie bądź poprawienie kwartalnego sprawozdania (art. 9p ust. 2 u.c.p.g.). Nie dzielimy tego stanowiska, bowiem przepisy o charakterze penalnym powinny być interpretowane zawężająco, a przepis odnosi się do uchybienia terminowi na złożenie sprawozdania kwartalnego, a nie jego uzupełnienia lub poprawek.

ust. 2: Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, i który nie wykonuje obowiązku określonego w art. 9g – podlega karze pieniężnej, obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu:

- 1) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami;
- 2) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

!!! komentarz

- Przepis ust. 2 dotyczy przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli, na których nie zamieszkuje mieszkańcy, a rada gminy nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., oraz podmiotów świadczących usługi na podstawie art. 6s u.c.p.g. Przepis penalizuje niedotrzymanie obowiązków wynikających z art. 9g u.c.p.g. Na mocy tego przepisu „podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (...) jest obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym (...) poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych na podstawie przepisów art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2” [podkreślenie – Daniel Chojnacki, Przemysław Zdrajkowski]. W konsekwencji podmioty, o których mowa w komentowanej regulacji, powinny rozliczać się z wykonania obowiązków osiągnięcia celów ilościowych w systemie rocznym, na koniec danego roku kalendarzowego, zgodnie z terminami wynikającymi z przepisów wykonawczych przyjętych przez ministra środowiska, z zastrzeżeniem obowiązku ograniczenia odpadów ulegających biodegradacji do składowania (osiągnięcie odpowiednich celów ilościowych zostało wyznaczone także na 16 lipca 2013 r. i 16 lipca 2020 r.).
- Kara pieniężna za uchybienie powyższym obowiązkiem jest wyliczana w trybie określonym w ust. 3, oddzielnie dla poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz dla poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

ust. 3: Karę pieniężną, o której mowa w ust. 2, oblicza się jako iloczyn stawki opłaty za zmieszane odpady komunalne, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 29o ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, i brakującej masy odpadów komunalnych, wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami lub ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

!!! komentarz

- Niniejszy przepis określa sposób obliczenia kar pieniężnych za uchybienie obowiązkom określonym w art. 9g u.c.p.g. Karę oblicza się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie zmieszanych odpadów komunalnych na składowisku i brakującej masy odpadów komunalnych wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu. Stawkę tę określa się zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października 2008 roku w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. z 2008 r. nr 196, poz. 1217 z późn. zm.) – stawka obecnie wynosi 115,41 zł za tonę odpadów²⁴. Powyższą karę pieniężną nakłada wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej.

■ Do przedawnienia płatności wymierzonych kar pieniężnych stosuje się, zgodnie z art. 9zf u.c.p.g., dział III Ordynacji podatkowej. Oznacza to, że wymierzona kara pieniężna przedawnia się z upływem 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy (art. 68 par. 1 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 9zf u.c.p.g.).

■ Bardziej problematycznym zagadnieniem pozostaje kwestia przedawnienia karalności. Powyższe zagadnienie pojawia się nie tylko na tle komentowanej regulacji, ale także w przypadku administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych np. na podstawie prawa ochrony środowiska. Zarówno przepisy tej ustawy, jak i przepisy u.c.p.g., nie przewidują wprost regulacji dotyczącej przedawnienia karalności z tytułu deliktu administracyjnego. W naszej opinii istniejący stan prawny nie może być uzasadnieniem dla tezy, zgodnie z którą karalność za delikt administracyjny, o którym mowa w art. 9z ust. 2 u.c.p.g. nie przedawnia się. Uważamy, że na podstawie obowiązujących obecnie przepisów można sformułować tezę, iż karalność wymienionego wyżej deliktu przedawnia się najpóźniej z upływem 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym sporządzono dokumenty na potrzeby ewidencji odpadów. Swój pogląd opieramy na przepisie art. 72 ust. 1 nowej ustawy o odpadach, który przewiduje obowiązek posiadaczy odpadów przechowywania dokumentów ewidencji odpadów przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym sporządzono te dokumenty. Uważamy, że nie jest dopuszczalne karanie przedsiębiorcy w sytuacji, w której nie wymaga się od niego przechowywania dokumentów ewidencyjnych.

!!! Art. 9y [Odpowiedzialność gminnych jednostek organizacyjnych]

ust. 1: Gminna jednostka organizacyjna, która:

- 1) odbiera odpady komunalne pomimo zakazu wykonywania działalności, o którym mowa w art. 9k – podlega karze pieniężnej w wysokości 5.000 zł za pierwszy miesiąc wykonywania działalności pomimo zakazu oraz 10.000 zł za każdy kolejny miesiąc wykonywania działalności pomimo zakazu;
- 2) miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszonymi odpadami komunalnymi – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 50.000 zł;
- 3) nie przekazuje odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2.000 zł za pierwszy ujawniony przypadek;
- 4) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5.000 zł;
- 5) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n – podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia.

!!! komentarz

- Powyższy przepis jest odpowiednikiem przepisów art. 9x ust. 1 u.c.p.g., z tą różnicą, że dotyczy gminnych jednostek organizacyjnych, a nie przedsiębiorców. Różnica dotyczy także deliktu administracyjnego określonego w przepisie ust. 1 pkt 1. Kara pieniężna jest nakładana za wykonywanie działalności pomimo zakazu jej wykonywania. Różnica ta wynika z tego, że gminne jednostki organizacyjne nie są zobowiązane do uzyskania wpisu do rejestru. Ostatnia różnica związana jest z organem wydającym decyzję o nałożeniu kary pieniężnej. W przypadku deliktów określonych w art. 9y ust. 1 u.c.p.g. jest nim wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a nie wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Przyczyną zmiany są dość oczywiste. W przypadku, gdyby to wójt, burmistrz lub prezydent miasta rozstrzygał o karze dla gminnej jednostki organizacyjnej, to, w istocie rzeczy, podejmowałby decyzję w swojej sprawie. W pozostałym zakresie uwagi dotyczące art. 9x ust. 1 znajdują zastosowanie do niniejszego przepisu.

ust. 2: Gminna jednostka organizacyjna odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, która nie wykonuje obowiązku określonego w art. 9g – podlega karze pieniężnej, obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu:

- 1) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami;
- 2) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

!!! komentarz

- Omawiana regulacja jest analogiczna do art. 9x ust. 2, dlatego też uwagi poczynione w komentarzu do tego przepisu pozostają aktualne także na gruncie art. 9y ust. 2 u.c.p.g.

ust. 3: Karę pieniężną, o której mowa w ust. 2, oblicza się w sposób określony w art. 9x ust. 3.

!!! komentarz

- Uwagi dotyczące sposobu obliczenia kary pieniężnej – por. komentarz do art. 9x ust. 3 u.c.p.g.

!!! Art. 9z [Odpowiedzialność gminy]

ust. 1: Gmina, która przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9q – podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia.

!!! komentarz

- Powyższy przepis penalizuje naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 9q ust. 2 u.c.p.g. Kara należy się za każdy dzień opóźnienia, to jest za każdy dzień kalendarzowy, a więc także za opóźnienie przypadające w dniu ustawowo wolnym od pracy. Kara pieniężna wymierzana za opóźnienie przekazania sprawozdania jest nakładana przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Wysokość kary nie podlega miarkowaniu, o którym mowa w art. 9zc u.c.p.g.

ust. 2: Gmina, która nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 3b lub art. 3c – podlega karze pieniężnej obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu:

- 1) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami;
- 2) ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

!!! komentarz

- Powyższa regulacja jest, prima facie, zbliżona do przepisów art. 9x ust. 2 i art. 9y ust. 2 u.c.p.g. O ile jednak na podstawie art. – 9x ust. 2 i art. 9y ust. 2 u.c.p.g. penalizowane jest naruszenie obowiązków wynikających z rozporządzeń ministra środowiska wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2 u.c.p.g., o tyle w komentowanym przepisie sankcja dotyczy naruszenia obowiązków określonych odpowiednio, w art. 3b i 3c u.c.p.g., a więc w przepisie rangi ustawowej. W naszej opinii pociąga to za sobą bardzo istotne konsekwencje prawne.
- W pierwszej kolejności należy stwierdzić, iż zarówno art. 3b, jak i art. 3c u.c.p.g. zostały skonstruowane w tożsamy sposób. W ust. 1 art. 3b i art. 3c u.c.p.g. określony został obowiązek gminy (sformułowania: „gminy są obowiązane”). W konsekwencji należy uznać, iż adresatem tych norm są gminy. W ust. 2 art. 3b i art. 3c u.c.p.g. określono upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia o określonej treści. W konsekwencji należy uznać, iż adresatem norm zawartych w ust. 2 art. 3b i art. 3c u.c.p.g. jest minister właściwy do spraw środowiska.

WAŻNE: Na tej podstawie uważamy, że naruszenie obowiązków wynikających z art. 3b i art. 3c oznacza nieosiągnięcie odpowiednich celów ilościowych w danych określonych w ust. 1 ww. artykułów, nie oznacza zaś nieosiągnięcia celów ilościowych określonych w rozporządzeniach ministra środowiska wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 lub art. 3c ust. 2 u.c.p.g.

- Potwierdzeniem takiego rozumienia powyższego przepisu jest to, iż ustawodawca konsekwentnie rozróżnia sytuacje, w których odwołuje się do celów ilościowych

wskazanych w ww. rozporządzeniach ministra środowiska (por. art. 9g in fine, art. 9j ust. 2 pkt 5 in fine, art. 9k pkt 3 in fine u.c.p.g.)²⁵ od tych, w których odwołuje się do celów określonych w art. 3b i art. 3c u.c.p.g. (w przepisach art. 9q ust. 4, art. 9z ust. 2 u.c.p.g.)²⁶. Konsekwencją takiego rozumienia ww. przepisów jest przyjęcie, iż gmina nie może być rozliczana z osiągnięcia lub nieosiągnięcia celów ilościowych w okresach rocznych, a jedynie w okresach wskazanych, odpowiednio, w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 u.c.p.g., to jest 16 lipca 2013 r. i 16 lipca 2020 r. w odniesieniu do ograniczania masy odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska oraz 31 grudnia 2020 r. w odniesieniu do osiągnięcia określonych poziomów przygotowania do ponownego użycia i innych metod odzysku.

- Wydaje się, że intencja ustawodawcy była taka, aby obowiązki gminy były rozliczane rocznie, tak jak obowiązki przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w sytuacji, gdy gmina nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., oraz obowiązki gminnych jednostek organizacyjnych. Jednak treść przepisów nie pozostawia wątpliwości. Dla uzyskania efektu, jak rozumiemy pierwotnie założonego przez ustawodawcę, w naszej opinii de lege ferenda należałoby zmienić przepisy art. 9q ust. 4 i art. 9z ust. 2 u.c.p.g., zastępując odesłanie w tych przepisach sformułowaniami analogicznymi do odesłań użytych w przepisach art. 9g in fine, art. 9j ust. 2 pkt 5 in fine, art. 9k pkt 3 in fine u.c.p.g.

ust. 3: Karę pieniężną, o której mowa w ust. 2, oblicza się w sposób określony w art. 9x ust. 3.

!!! komentarz

- Uwagi dotyczące sposobu obliczenia kary pieniężnej – por. komentarz do art. 9x ust. 3 u.c.p.g. z zastrzeżeniem obowiązku ograniczenia odpadów ulegających biodegradacji do składowania (osiągnięcie odpowiednich celów ilościowych zostało wyznaczone na 16 lipca 2013 r. i 16 lipca 2020 r.).

ust. 4: Gmina, która nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 6d ust. 1 – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 50.000 zł.

!!! komentarz

- W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż powyższy przepis wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2013 r. (art. 23 pkt 3 ustawy nowelizującej).
- Obowiązek, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g., dotyczy obowiązku zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Pytanie, jakie pojawia się na tle komentowanego przepisu, dotyczy określenia, w którym momencie mamy do czynienia z naruszeniem sankcjonowanego obowiązku, u.c.p.g. nie wskazuje bowiem terminu, w jakim miałby zostać przeprowadzony przetarg.
- W naszej opinii nieprzeprowadzenie przetargu nie może być penalizowane na podstawie omawianego przepisu tak długo, jak długo nie dojdzie do zlecenia czynności polegających na odbieraniu odpadów od właścicieli nieruchomości albo odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów z naruszeniem art. 6d ust. 1 u.c.p.g. Wynika to z faktu, iż ani art. 6d ust. 1 u.c.p.g., ani żaden inny przepis ustawy u.c.p.g. nie określa terminu, w którym ma być wykonany ww. obowiązek. Nie ma przy tym znaczenia treść art. 23 pkt 3 ustawy nowelizującej, zgodnie z którą penalizacja uchybienia polegającego na niezorganizowaniu przetargu ma mieć zastosowanie od 1 lipca 2013 r. Z powyższego przepisu przejściowego w żadnej mierze nie jest możliwe wywodzenie, że do tej daty gmina powinna zorganizować przetarg na odbieranie albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów.

ust. 5: W przypadku gdy dany obowiązek powinien być wykonany przez związek międzygminny, karom pieniężnym, o których mowa w ust. 1, 2 i 4, podlega ten związek.

KOMENTARZE

komentarz

Powyzsza regulacja jest konsekwencja art. 3 ust. 2a u.c.p.g., zgodnie z którym w razie wykonywania zadan z zakresu utrzymania czystosci i porzadku w gminach przez zwiazek międygminny określone prawa i obowiazki organow gminy wykonują właściwe organy tego zwiazku. Komentowany przepis potwierdza odpowiedzialność zwiazku międygminnego za wykonywanie obowiazków z zakresu utrzymania i czystosci w gminach.

Art. 92a [Odpowiedzialność prowadzących RIPOK i instalacje zastępcze]

Prowadzący instalację wskazaną w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, który:

- 1) odbiera od podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, spoza regionu gospodarki odpadami komunalnymi – podlega karze pieniężnej w wysokości 500 zł za każdy Mg odebranych odpadów;
- 2) nie zawiera umowy na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania z podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który wykonuje swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi – podlega karze pieniężnej w wysokości 10.000 zł;
- 3) nie odbiera zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotu przekazującego odpady komunalne do instalacji przewidzianej do zastępczej obsługi danego regionu, wskazanej w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – podlega karze pieniężnej w wysokości 10.000 zł.

komentarz

- Powyzsza regulacja odnosi się do podmiotów prowadzących instalacje wskazane w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (WPGO). Zgodnie z art. 38 ust. 2 pkt 2 nowej ustawy o odpadach w WPGO wskazuje się RIPOK oraz instalacje zastępcze. W zwiazku z powyzszym komentowany przepis odnosi się wyłącznie do podmiotów prowadzących RIPOK lub instalacje zastępcze.
- Istota przepisu art. 92a pkt 1 u.c.p.g. jest zapewnienie przestrzegania zasady regionalizacji gospodarki odpadami. Regionalizacja oznacza, zgodnie z art. 20 ust. 7 nowej ustawy o odpadach, zakaz przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania poza obszarem regionu gospodarki odpadami, na którym zostały wytworzone, oraz zakaz przywozu na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi odpadów wytworzonych poza obszarem tego regionu (art. 20 ust. 8 nowej ustawy o odpadach). Warto podkreślić, iż nowa ustawa o odpadach w zakresie obowiazku regionalizacji odnosi się do przetwarzania określonych frakcji odpadów, zaś komentowany przepis penalizuje już odbieranie tych frakcji, które powstały poza regionem gospodarki odpadami komunalnymi. Oznacza to, że art. 92a pkt 1 u.c.p.g. ma szerszy zakres niż tylko usankcjonowanie regionalizacji gospodarki odpadami. Jednocześnie należy podkreślić, iż sankcja z komentowanego przepisu nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy prowadzący instalację zastępczą odbiera zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości po sortowaniu odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania spoza regionu, o ile prowadzona przez niego instalacja została wyznaczona do zastępczej obsługi tego regionu, z którego te odpady pochodzą (art. 20 ust. 9 nowej ustawy o odpadach).
- Delikt określony w art. 92a ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. może popełnić wyłącznie podmiot prowadzący RIPOK. Przepis ten penalizuje bowiem naruszenie obowiazku, o którym

mowa w art. 91 ust. 1 u.c.p.g., a ten nie odnosi się do prowadzących instalacje zastępcze. Należy jednak podkreślić, że art. 92a ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. został sformułowany niefrasobliwie. Nie jest bowiem jasne co miało by oznaczać sformułowanie „nie zawiera umowy”. W naszej opinii jest to określenie zbyt szerokie, albowiem na zawarcie umowy składa się wiele czynności, negocjacje, w tym ustalenie istotnych warunków, które dla prowadzącego instalację mogą być nie do zaakceptowania. Innymi słowy niedopuszczalna jest interpretacja tego przepisu, zgodnie z którą każda odmowa zawarcia umowy przez prowadzącego instalację powoduje zastosowanie art. 92a ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Uważamy, że dyspozycja komentowanego przepisu powinna obejmować nieuzasadniony brak zgody na zawarcie umowy, np. umowy, na podstawie której przyjmowanie odpadów po cenie stosowanej przez prowadzącego instalację dla innych podmiotów i na tożsamych warunkach (np. kary umowne, terminy dostawy, zakres odpowiedzialności itp.).

- Karę wymierza wojewódzki inspektor ochrony środowiska za każdy przypadek nieuzasadnionego niezawarcia umowy.
- Delikt administracyjny przewidziany w art. 92a ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. może z kolei zostać popełniony wyłącznie przez podmiot prowadzący instalację zastępczą. Penalizuje on bowiem naruszenie obowiazku określonego w art. 91 ust. 2, a ten nie dotyczy prowadzącego RIPOK. W tym przypadku kara pieniężna będzie naliczana za każdy, choć przepis *expressis verbis* tego nie określa, ale nie powinno ulegać wątpliwości, że wyłącznie nieuzasadniony przypadek odmowy odebrania wskazanych w przepisie frakcji odpadów. Odmowa odebrania odpadów będzie uzasadniona, gdy podmiot prowadzący instalację zastępczą nie może ich przyjąć z przyczyn obiektywnych, np. braku wystarczającej wydajności instalacji, jej awarii, decyzji administracyjnej wstrzymującej, w części lub w całości, eksploatację instalacji, itp.

Art. 92b [Właściwość organów nakładających kary pieniężne]

ust. 1: Kary pieniężne, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2, nakłada, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2.

komentarz

- Powyzszy przepis wskazuje jako organy właściwe do nakładania kar pieniężnych za delikty administracyjne popełnione przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, którzy prowadzą rejestr działalności regulowanej, do którego wpisany jest przedsiębiorca popełniający delikt administracyjny. Przepis potwierdza, iż nałożenie kar pieniężnych następuje w trybie administracyjnym w drodze decyzji.

ust. 2: Kary pieniężne, o których mowa w art. 9y ust. 1 i 2, art. 9z ust. 1, 2 i 4 oraz art. 9za, nakłada, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

komentarz

- W przypadku deliktów administracyjnych popełnianych przez gminne jednostki organizacyjne, gminę oraz prowadzących RIPOK lub instalacje zastępcze właściwym do nałożenia kary pieniężnej jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Pomimo, że nie jest to wprost określone w powyzszym przepisie, chodzi o organ, w którego obszarze właściwości działają podmioty, na które nakładana jest kara pieniężna. Przepis potwierdza, iż nałożenie kar pieniężnych następuje w trybie administracyjnym w drodze decyzji.

ust. 3: Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w drodze decyzji, może zawiesić zapłatę kar, o których mowa w art. 9z ust. 1, 2 i 4, lub je umorzyć.

komentarz

- Regulacja zawarta w ust. 3 uprawnia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do zawieszenia lub umorzenia zapłaty

kar pieniężnych nakładanych na gminę za opóźnienie w złożeniu sprawozdania rocznego, za nieosiągnięcie celów ilościowych określonych w art. 3b i 3c u.c.p.g. oraz kary za zlecenie odbierania albo odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z naruszeniem art. 6d ust. 1 i nast. u.c.p.g. Przepis ma charakter kompetencyjny (wojewódzki inspektor ochrony środowiska) i proceduralny (w drodze decyzji administracyjnej), gdyż przesłanki zawieszenie i umorzenia kar pieniężnych zostały określone w art. 9ze ust. 2 i 3 u.c.p.g.

Art. 92c [Miarkowanie kar pieniężnych]

Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2-4, art. 9y ust. 1 pkt 2-4 i art. 9z ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu.

komentarz

- Wszystkie kary pieniężne, których wysokość może ustalić właściwy organ ograniczony wartością minimalną i maksymalną, powinny być ustalane z uwzględnieniem trzech okoliczności dotyczących danego przypadku. Wśród nich jest stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasowa działalność podmiotu.
- Regulacja u.c.p.g. nie zawiera definicji stopnia szkodliwości czynu. W doktrynie postuluje się zatem posilkowanie się definicją zawartą w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn.zm.)²⁷. Takie podejście wydaje się racjonalne. W konsekwencji przyjęcia powyzszego poglądu sposób miarkowania kary pieniężnej polega na tym, że im wyższy jest stopień szkodliwości czynu, tym wyższa jest kara.
- Zakres naruszenia może odwoływać się do aspektu ilościowego lub czasowego. Zarówno w przypadku mieszania odpadów zebranych selektywnie ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nieprzekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych (ilość odpadów), odpadów zielonych oraz pozostałości po sortowaniu odpadów komunalnych (ilość odpadów), przekazywania nierzetelnego sprawozdania (ilość nierzetelnych danych). W zwiazku z powyzszym im intensywniejszy stopień naruszenia, tym wyższa powinna być kara.
- Przesłanka dotychczasowej działalności podmiotu oznacza w naszej opinii, że organ nakładający karę pieniężną powinien wziąć pod uwagę, czy dany podmiot narusza przepisy po raz pierwszy, czy też jest to już kolejne naruszenie. W takim przypadku im więcej naruszeń danego podmiotu, tym wyższa powinna być kara.

Art. 92d [Charakter kar pieniężnych]

ust. 1: Podmiot, na który nałożono karę pieniężną, jest obowiązany uiścić tę karę w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

komentarz

- Powyzszy przepis określa termin płatności uiszczenia kary pieniężnej. Warunkiem jej uiszczenia jest uzyskanie przez decyzję, która ją nakłada, waloru ostateczności. Decyzjami ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy (art. 16 par. 1 k.p.a.). Zatem decyzja o nałożeniu kary wydana w I instancji stanie się ostateczna, jeżeli w terminie 14 dni od jej doręczenia stronie nie zostanie złożone odwołanie. Natomiast decyzja wydana w wyniku złożenia odwołania utrzymująca w mocy decyzje organu I instancji będzie ostateczna, albowiem nie przysługuje wobec niej administracyjny tryb odwoławczy. Powyzszy przepis nie stoi, w naszej ocenie, na przeszkodzie, aby w przypadku skargi do sądu administracyjnego wnieść o wstrzymanie wykonalności decyzji w trybie art. 61 par. 2 pkt 1 i par. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 – p.p.s.a.). Skutkiem wstrzymania wykonalności decyzji o nałożeniu kary pieniężnej będzie brak

obowiazku jej uiszczenia tak długo jak długo wstrzymanie wykonalności będzie obowiazywać.

ust. 2: Środki finansowe uzyskane z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2, stanowią dochód gminy.

komentarz

- Przepis ten dotyczy kar pieniężnych nakładanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Środki finansowe uzyskane z tych kar stanowią dochód gminy, którym może ona dysponować zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

ust. 3: Gminna jednostka organizacyjna, gmina oraz prowadzący instalację wskazaną w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami wnoszą kary pieniężne na rachunek bankowy właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

komentarz

- Powyzsza regulacja dotyczy kar nakładanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Takie kary stanowią dochód wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 401 ust. 8 pkt 2 prawa ochrony środowiska), dlatego też powinny być uiszczone na konto funduszu.

Art. 9ze [Zawieszenie i umorzenie kar pieniężnych]

ust. 1: Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może złożyć wniosek o zawieszenie zapłaty kary pieniężnej, o której mowa w art. 9z ust. 1, 2 i 4.

komentarz

- Omawiana regulacja nawiązuje do art. 9zb ust. 3 u.c.p.g., który wskazywał kompetencję wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do zawieszenia lub umorzenia kar pieniężnych. Przepis ten dotyczy jednak kar pieniężnych nakładanych na gminę, stąd uprawnienie do złożenia wniosku przysługuje wyłącznie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Przepis nie nakłada wymogów formalnych, jakie powinien spełniać wniosek. Jego kompletność powinna być oceniana w świetle ust. 2, to jest wniosek powinien m.in. wskazywać postulowany przez gminę okres, na jaki kara pieniężna ma być zawieszona, wskazywać i dokumentować działania naprawcze, jakie zostały lub zostaną podjęte przez gminę, oraz wykazywać, iż działania te powinny doprowadzić do usunięcia przyczyny nałożenia kary pieniężnej.

ust. 2: Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może zawiesić zapłatę kary pieniężnej na okres koniecznie do podjęcia działań naprawczych, nie dłuższy jednak niż 5 lat, w przypadku przedstawienia przez gminę udokumentowanego wniosku dotyczącego podjętych działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyny nałożenia tej kary.

komentarz

- Zawieszenie kary pieniężnej następuje w drodze decyzji administracyjnej (por. art. 9zb ust. 3 u.c.p.g.). Postępowanie wszczęte jest na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (por. ust. 1 komentowanego przepisu).
- Przepis zawarty w ust. 2 określa przesłanki dopuszczalności zawieszenia kary pieniężnej nałożonej na gminę. Zawieszenie zapłaty kary pieniężnej będzie, w istocie rzeczy, dotyczyło kary za nieosiągnięcie celów ilościowych, o których mowa w art. 3b i 3c u.c.p.g.²⁸. Trudno wskazać bowiem, na czym miałyby polegać działania naprawcze w celu usunięcia przyczyny opóźnienia w złożeniu sprawozdania rocznego lub zlecenia odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów z naruszeniem art. 6d ust. 1 i nast. u.c.p.g.
- Przepis nie precyzuje, w jakim momencie powinien zostać złożony wniosek o zawieszenie kary pieniężnej. Należy uznać, iż wniosek taki może zostać złożony po nałożeniu kary (wydaniu decyzji w sprawie nałożenia kary), ale przed jej uiszczeniem albo przed upływem terminu płatności kary (art. 9zd ust. 1 u.c.p.g.). Jest to propozycja nawiązująca do instytucji odra-

czania administracyjnych kar pieniężnych przewidzianej prawem ochrony środowiska (por. art. 318 ust. 1 i nast. tej ustawy). Złożenie odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną nie stanowi przeszkody do złożenia wniosku o zawieszenie płatności kary, z tym że wniosek taki powinien być rozpatrywany po uzyskaniu przez decyzję statusu decyzji ostatecznej.

ust. 3: Po usunięciu przyczyn nałożenia kary pieniężnej kara ta podlega umorzeniu; w przypadku nieusunięcia przyczyn kara ta podlega ściągnięciu.

III komentarz

■ Umorzenie kary pieniężnej następuje w drodze decyzji administracyjnej (por. art. 92b ust. 3 u.c.p.g.). Postępowanie wszczynane jest na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta lub z urzędu (por. art. 61 par. 1 k.p.a.).

III Art. 92f [Zastosowanie Ordynacji podatkowej]

Do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

III komentarz

■ Odesłanie do działu III Ordynacji podatkowej oznacza, że wszelkie kwestie związane z powstaniem zobowiązań z tytułu kar pieniężnych, odpowiedzialności podmiotów zobowiązanych do ich uiszczenia, przedawnienia itp. są regulowane wprost przez przepisy tej ustawy. Konsekwencją powyższego jest także to, że przymusowe ściąganie kar pieniężnych następuje na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (por. art. 2 par. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

III Art. 10u [Wykroczenia]

ust. 1: Kto prowadzi działalność określoną w art. 7 bez wymaganego zezwolenia – podlega karze aresztu lub karze grzywny.

III komentarz

■ Przepis ten penalizuje działanie polegające m.in. na prowadzeniu działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych bez wymaganego zezwolenia. Ustawodawca zdecydował, że powyższe naruszenie nie

będzie podlegało sankcji administracyjno-karnej (kary pieniężne), tak jak naruszenia dotyczące działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a będzie stanowiło wykroczenie (por. ust. 3).

■ Z działalnością bez wymaganego zezwolenia będziemy mieć do czynienia w następujących sytuacjach:

- a) gdy dany podmiot nie uzyska wydanego zezwolenia i rozpocznie działalność,
- b) gdy pomimo cofnięcia zezwolenia będzie kontynuował działalność,
- c) gdy pomimo odmowy wydania zezwolenia podejmie działalność,
- d) oraz w sytuacji, gdy po wygaśnięciu zezwolenia będzie kontynuował działalność.

■ Za powyższe uchybienia ustawodawca przewidział sankcję w postaci kary aresztu lub kary grzywny. Kara aresztu jest wymierzana w dniach i trwa najkrócej 5, a najdłużej 30 dni (art. 19 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 46, poz. 275 z późn. zm.). Natomiast kara grzywny wymierzana jest w wysokości od 20 zł do 5 tys. zł (art. 24 par. 1 kodeksu wykroczeń), przy czym wymierzając grzywnę, bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe (art. 24 par. 3 kodeksu wykroczeń).

■ W związku z tym, że naruszenie, o którym mowa w omawianej regulacji, stanowi wykroczenie, należy podkreślić, iż „prawo wykroczeń nie dotyczy (...) naruszeń prawa dokonanych przez osoby prawne, jeżeli zatem wykroczenia dopuszczono się w ramach działania osoby prawnej (...) to odpowiadać za nie może osoba fizyczna, na której in concreto leżał obowiązek dopełnienia tych wymogów, gdyż ich niedopełnienie jest jej czynem”²⁹. Oznacza to, że w przypadku popełnienia wykroczenia przez osobę prawną odpowiedzialność za wykroczenie poniesie osoba odpowiedzialna za daną kwestię (np. pracownik działu administracyjnego, członek zarządu spółki kapitałowej, wspólnik spółki osobowej itp.).

■ Zgodnie z art. 5 kodeksu wykroczeń – wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. W omawianym przypadku nie przewiduje się odpowiedzialności wyłącznie za wykroczenie umyślne, dlatego też należy uznać, że wykonywanie działalności bez zezwolenia może być popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie.

■ Omawiane wykroczenie ma charakter formalny, albowiem dla jego popełnienia nie

jest wymagane powstanie jakichkolwiek skutków³⁰.

ust. 2: Kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 – podlega karze grzywny.

III komentarz

■ Powyższy przepis penalizuje zachowania właścicieli nieruchomości, bowiem są oni adresatem przepisu art. 5 ust. 1 u.c.p.g. W konsekwencji właściciele nieruchomości mogą odpowiadać za wykroczenia polegające np. na niewyposażeniu nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, nieutrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, niezapewnienie przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy, zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie, niegromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych, pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób niezgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

■ Ustawodawca za popełnienie wykroczenia przewidział wyłącznie karę grzywny (uwagi dotyczące wysokości grzywny – komentarz do art. 10 ust. 1 u.c.p.g.).

■ Omawiane wykroczenie ma charakter formalny, albowiem dla jego popełnienia nie jest wymagane powstanie jakichkolwiek skutków³¹.

ust. 2a: Karze określonej w ust. 2 podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie.

III komentarz

■ Ustawodawca zdecydował się także na wprowadzenie do katalogu wykroczeń czynów polegających na niewykonywaniu obowiązków określonych w regulaminie utrzymania porządku i czystości w gminie. Regulamin jest uchwalany przez radę gminy. W związku z tym to gmina ustala de facto, jakie czyny będą stanowiły wykroczenie. W doktrynie wskazuje się, iż taka konstrukcja przepisu mająca na celu karanie za naruszenia przepisów może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej³². Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „art. 10 ust. 2a u.c.p.g. dostatecznie określa czyn zabroniony. Cechami tego czynu są:

a) wykroczenie przeciwko przepisom wydawanym na podstawie upoważnienia ustawowego,

b) wykroczenie przeciwko przepisom mającym na celu ochronę porządku,

c) to, że czyn ten odnosi się do zachowań w miejscach publicznych (nie zaś – niepublicznych)”³³.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis art. 10 ust. 2a u.c.p.g. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Zwrócił jednocześnie uwagę, iż „konstytucja dopuszcza unormowanie określonych zagadnień, związanych z odzwierciedleniem wolności i praw konstytucyjnych, w aktach prawa miejscowego w sposób niejednorodny, w zależności od specyfiki danego terenu, którego dany akt prawa miejscowego dotyczy. Niemniej te niejednorodne regulacje nie tracą charakteru prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza, że ich obowiązywanie jest ograniczone do określonego terenu, nie zaś do określonych kategorii podmiotów”, co doprowadziło do wniosku, iż komentowany przepis nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

ust. 3: Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

III komentarz

■ Odesłanie do przepisów ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2008 r. nr 133, poz. 848 z późn. zm.) oznacza, że nałożenie kary za wykroczenie może być dokonane w postępowaniu zwyczajnym, przyspieszonym lub nakazowym (art. 2 par. 1 pkt 1–3 ustawa, z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz w drodze mandatu karnego (art. 2 par. 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia)³⁴. Warto wskazać, iż na mocy art. 379 ust. 4 prawa ochrony środowiska w zw. z art. 9u ust. 2 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Organy te mają więc legitymację m.in. do sporządzenia wniosku o ukaranie i skierowanie go do właściwego sądu, a więc do wszczęcia postępowania. Szerzej na temat kwestii proceduralnych dotyczących postępowania w sprawie o wykroczenia – por. Wojciech Radecki, op. cit.

AKTY PRAWNE I WYKAZ SKRÓTÓW

Nowa ustawa o odpadach – ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21)
Prawo ochrony środowiska – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.)

Przypisy

[1] Terminy na przekazanie sprawozdania mają charakter zbliżony do instytucji m.in. zgłoszenia zanieczyszczenia gleby lub ziemi powstałego przed 1 października 2001 r. Instytucja taka przewidziana była w art. 12 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. nr 100, poz. 1085 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem „[w]ładający powierzchnią ziemi w dniu wejścia w życie ustawy, na której przed jej wejściem w życie nastąpiło odpowiednio zanieczyszczenie ziemi lub gleby albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu spowodowane przez inny podmiot, jest obowiązany do zgłoszenia tego faktu właścicielowi staroście w terminie do 30 czerwca 2004 r.; w tym przypadku przepisów art. 102 ust. 1–3 prawa ochrony środowiska nie stosuje się”. Sądy administracyjne przyjęły jednolite orzecznictwo co do charakteru terminu na złożenie zgłoszenia zanieczyszczenia gleby lub ziemi, przyjmując, że termin ten ma charakter materialno-prawny. Por. wyrok NSA z 26 marca 2008 r., II OSK 281/07 podobnie: wyrok NSA z 28 grudnia 2008 r., II OSK 1520/06, a także wyrok NSA z 26 września 2007 r., II OSK 1256/06, wyrok NSA z 29 marca 2007 r., II OSK 549/06, wyrok NSA z 21 marca 2007 r., II OSK 484/06; wyrok NSA z 21 marca 2007 r., II OSK 482/06; wyrok NSA z 17 stycznia 2007 r., II OSK 282/06, wyrok WSA w Łodzi z 17 sierpnia 2005 r., II SA/Łd 160/05.
[2] Por. „Informacja na temat formy składania sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za I kwartał 2012 r.”, opubl. [w:] [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012-](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012-04/89b5bb2af76ca77f9ea06f44fd7d469.pdf)

ust. 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 391)
Ordynacja podatkowa – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.)

–04/89b5bb2af76ca77f9ea06f44fd7d469.pdf.

[3] Dotyczy sytuacji, w której podmiot odbierający odpady od właścicieli nieruchomości przekazuje odebrane odpady kolejnemu posiadaczowi nieprowadzącemu przetwarzania odpadów.

[4] Por. Wojciech Radecki, op. cit.

[5] Por. art. 67 ust. 1 i 2 nowej ustawy o odpadach.

[6] Odmienne: Wojciech Radecki, op. cit.

[7] Podobnie: Wojciech Radecki, op. cit.

[8] Odmienne: Wojciech Radecki, op. cit.

[9] R. Hauser, M. Masternak-Kubiak [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, „System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej”, s. 385–386, Legalis 2012.

[10] Wojciech Radecki, op. cit.

[11] Ibidem.

[12] M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchałek, Wojciech Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, „Prawo ochrony środowiska. Komentarz”, Warszawa 2011, s. 1273; a także Wojciech Radecki, op. cit.

[13] Podobnie: Wojciech Radecki, op. cit.

[14] Podobnie: Wojciech Radecki, op. cit.

[15] Tamże; zgodnie z art. 231 par. 1 kodeksu karnego „funkcjonariusz publiczny, który, przekazując swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

[16] Wojciech Radecki, op. cit.

[17] Ibidem.

[18] Ibidem.

[19] Ibidem.

[20] Ibidem.

Pojęcia

RIPOK – regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych

Region – region gospodarki odpadami komunalnymi

WPGO – wojewódzki plan gospodarki odpadami

[21] Ibidem.

[22] Ibidem.

[23] Ibidem.

[24] Aktualne stawki określa obwieszczenie ministra środowiska z 10 września 2012 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2013 (M.P. z 2012 r., poz. 766).

[25] W przepisach tych ustawodawca posługuje się zwrotem

„(...) w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2”.

[26] W przepisach tych ustawodawca posługuje się zwrotem „(...) obowiązku [albo obowiązków w art. 9z ust. 2 UCPG – przyp. Daniel Chojnacki, Przemysław Zdrąkowski], o którym mowa w art. 3b i 3c”.

[27] Wojciech Radecki, op. cit.

[28] Podobnie: Wojciech Radecki, op. cit.

[29] T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak [red.], „Kodeks wykroczeń. Komentarz”, LEX 2010.

[30] Por. W. Kotowski, „Uprawnienia mandatowe. Komentarz”, LEX 2011; a także: Wojciech Radecki, op. cit.

[31] Por. W. Kotowski, „Uprawnienia mandatowe. Komentarz”, LEX 2011; Wojciech Radecki, op. cit.

[32] Wojciech Radecki, op. cit.

[33] Wyrok TK z 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07; mimo, że wyrok został wydany przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, w naszej opinii pozostaje nadal aktualny wobec tożsamerzienia regulacji.

[34] W postępowaniu mandatowym prowadzonym przez policję lub inny uprawniony organ możliwe jest nałożenie grzywny w wysokości do 500 zł lub 1 tys. zł, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy.

KOMENTARZE

Suplement – zakres przyjętych zmian

W Dzienniku Ustaw z 19 lutego 2013 r., pod pozycją 228, została opublikowana ustawa z 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 3 ustawy nowelizującej wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, tj. 6 marca 2013 r. Prace legislacyjne nad ustawą nowelizującą u.c.p.g. zostały podjęte na podstawie projektu ustawy wniesionego, w trybie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej (por. uchwała Senatu RP z 12 grudnia 2012 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw).

Projekt senacki zakładał wprowadzenie zmian zarówno do u.c.p.g., jak i ustawy nowelizującej, to znaczy ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 152, poz. 897, nr 171, poz. 1016 i nr 224, poz. 1337). Zmiany w ustawie nowelizującej miały polegać na zmianie brzmienia zdania pierwszego przepisu art. 10 ust. 1 tej ustawy poprzez przedłużenie o jeden miesiąc terminu na podejmowanie przez rady gmin uchwał, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 2 u.c.p.g. Proponowana zmiana była uzasadniona tym, iż zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 10 ust. 1 ustawy nowelizującej rady gminy były zobowiązane do podjęcia ww. uchwał w terminie do 31 grudnia 2012 r., tymczasem projekt senacki zmieniał m.in. przepisy u.c.p.g., których brzmienie mogło mieć zasadnicze

znaczenie dla brzmienia uchwał rad gmin. Ze względu na to, iż w toku prac legislacyjnych stało się jasne, że nie uda się przyjąć ustawy nowelizującej przed 31 grudnia 2012 r., z powyższych zmian w art. 10 ust. 1 ustawy nowelizującej zrezygnowano.

Ostatecznie ustawa z 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach liczy trzy artykuły i obejmuje wyłącznie zmiany do u.c.p.g.

Stosownie do uzasadnienia projektu senackiego, celem nowelizacji u.c.p.g. było wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowanie tymi odpadami. Projekt senacki nie podejmował się rozwiązania wszystkich problemów zgłaszanych w dotychczasowej dyskusji nad wdrażaniem u.c.p.g., koncentrując się na wybranych zagadnieniach związanych z problematyką opłat. Projekt senacki nie odnosił się zatem m.in. do problematyki bezprzetargowego zlecenia przez gminy usług odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych podmiotom komunalnym (czy też – nawiązując do terminologii wypracowanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – podmiotom in-house). Problematyka zlecenia usług odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych podmiotom in-house była przedmiotem poprawki nr 1 zgłoszonej podczas drugiego czytania projektu ustawy na 31. posiedzeniu Sejmu RP 3 stycznia 2013 r. Poprawka ta została w trakcie trzeciego czytania projektu ustawy, podczas 32. posiedzenia

Sejmu RP w dniu 25 stycznia 2013 r., odrzucona. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na, w naszej ocenie, kontrowersyjną ocenę prawną zgodności tej poprawki z prawem Unii Europejskiej wyrażoną w stanowisku ministra spraw zagranicznych (druk sejmowy nr 1009-A)², w którym wyrażono pogląd, iż omawiana poprawka w zakresie, w jakim nie przewiduje żadnego mechanizmu zabezpieczającego w przypadku utraty przez spółkę komunalną statusu podmiotu in-house, jest niezgodna z prawem Unii Europejskiej³.

Zakres ustawy z 25 stycznia 2013 r. obejmuje m.in.:

- wprowadzenie możliwości przejścia przez gminę, w zamian za opłatę uiszczaną przez właściciela nieruchomości, obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki i utrzymania ich w należytym stanie (zmiana art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz nowy ust. 2a w art. 6r u.c.p.g.);
- wprowadzenie możliwości różnicowania stawek opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego, liczby osób zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich i rodzaju zabudowy (nowy przepis ust. 2a art. 6j u.c.p.g.), a także wprowadzenie możliwości różnicowania stawek, wprowadzania zwolnień przedmiotowych oraz ustanawiania dopłat (nowy ust. 4 w art. 6k u.c.p.g.);
- wprowadzenie możliwości poboru opłaty w drodze inkasa (nowy przepis ust. 2 w art. 6l u.c.p.g.);
- wprowadzenie możliwości składania deklaracji w drodze elektronicznej (nowy przepis ust. 3 w art. 6m u.c.p.g.);

■ wyposażenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w uprawnienia organu egzekucyjnego w stosunku do opłaty stanowiącej dochód gminy (nowy art. 6qa u.c.p.g.) oraz zarządu związku międzygminnego w stosunku do opłaty stanowiącej dochód związku (nowy ust. 1b w art. 6r u.c.p.g.);

■ wprowadzenie regulacji, stosownie do której w przypadku przejścia przez związek międzygminny zadań gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiąc będą dochód związku międzygminnego w całości lub w części odpowiednio do zakresu przyjętych zadań (nowy ust. 1a w art. 6r u.c.p.g.).

Zakres zaproponowanych przez Senat RP i następnie przyjętych w ustawie z 25 stycznia 2013 r. zmian odnosi się do identyfikowanych przez gminy problemów związanych ze stosowaniem ustawy u.c.p.g., które to problemy pojawiły się w związku z przystąpieniem przez gminy do opracowywania uchwał wprowadzających opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Należy jednoznacznie stwierdzić, iż zmiany wprowadzone ustawą z 25 stycznia 2013 r. nie wyczerpują problematyki stosowności u.c.p.g. Nie można bowiem wykluczyć, iż w związku z kolejnymi etapami wdrażania ustawy przez gminy pilnej interwencji ustawodawcy będą wymagały również i inne kwestie, np. problematyka składania deklaracji w przypadku nieruchomości wielolokalowych i przede wszystkim – kwestia odpowiedzialności za zobowiązania związane z uiszczaniem opłat z takich nieruchomości.

Ustawa z 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Dz.U. z 2013 r., poz. 228

Art. 1. W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r. poz. 391 i 951 oraz z 2013 r. poz. 21) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;”

komentarz

Wyposażenie nieruchomości w pojemniki jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych

■ Zmiana przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. polega na dodaniu do dotychczasowego przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. sformułowania: „chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Omawiana zmiana koresponduje z dodanym, na podstawie art. 1 pkt 8 lit. c) ustawy

nowelizującej, przepisem ust. art. 2a w art. 6r u.c.p.g. W tym kontekście wskazać należy, że o ile komentowany przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. posługuje się wyłącznie pojęciem „pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych”, o tyle w art. 6r ust. 2a u.c.p.g. ustawodawca posługuje się już pojęciem pojemników lub worków do zbierania odpadów komunalnych. Nowa treść art. 6r ust. 2a u.c.p.g. jest zatem potwierdzeniem prezentowanego m.in. przez autorów niniejszego komentarza poglądu, iż art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. obejmował i w dalszym ciągu obejmuje swoją treścią nie tylko pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, lecz także worki służące temu celowi, o ile taki sposób zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości wynika z regulaminu utrzymania czystości i porządku (por. D. Chojnacki i P. Zdrajkowski [w:] K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, „Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Komentarz cz. I”, Dziennik Gazeta Prawna, nr 231/2012 (3369) s. C10).

■ Przejęcie przez gminę obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników (w mniejszym zakresie – worków) w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym jest uprawnieniem gminy, nie zaś jej obowiązkiem. Gmina może ograniczyć zakres, w jakim przejmuje powyższy obowiązek, np. uchwałą podejmowana w trybie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. może ograniczyć się do obowiązku wyposażenia nieruchomości

w pojemnik (pojemniki) lub worki przy jednoczesnym pozostawieniu przy właścicielach obowiązku utrzymania pojemników (ewentualnie worków) w należytym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Innym przykładowym ograniczeniem obowiązków przejmowanych przez gminę na podstawie komentowanego przepisu może być przejście obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady zmieszane i ich utrzymania w należytym stanie przy pozostawieniu po stronie właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia nieruchomości w worki przeznaczone na odpady zbierane selektywnie. W zakresie, w jakim gmina nie przejmie, na podstawie komentowanego przepisu i art. 6r ust. 3 u.c.p.g., obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki, jak również ich utrzymania w należytym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, zapewnienie wykonania powyższych obowiązków może być przedmiotem usług dodatkowych (por. art. 6r ust. 4 u.c.p.g.).

2) w art. 6j:

a) w ust. 1 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub”,

komentarz

Różnicowanie stawek opłaty

■ Zmiana dotychczasowego przepisu art. 6j ust. 1 pkt 1 i 2 u.c.p.g. polega na zastą-

pieniu spójnika „albo” pomiędzy punktami pierwszym i drugim oraz drugim i trzecim ustępu pierwszego spójnikiem „lub”. Tym samym ustawodawca zrezygnował ze stosowania, zgodnie z terminologią stosowaną w nauce logiki formalnej⁴, alternatywy rozłącznej na rzecz alternatywy łącznej (nierozłącznej, zwykłej). Konsekwencją normatywną tej zmiany jest możliwość obliczania opłaty na podstawie jednej, dwóch lub trzech przesłanek określonych w ust. 1 art. 6j (tj. liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego). Dotychczasowe brzmienie tego przepisu jednoznacznie wskazywało na konieczność zastosowania wyłącznie jednej z przesłanek (por. K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, „Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Komentarz (cz. 2)” Dziennik Gazeta Prawna, nr 246/2012 (3384) i zakazywało stosowania stawki hybrydowej. W uzasadnieniu projektu senackiego wskazano, że nowe brzmienie ust. 1 pkt 1 i 2 komentowanego przepisu pozwoli gminom na różne metody ustalania opłat dla poszczególnych części obszaru gminy (np. części wyposażonej w wodociąg – według zużycia wody, natomiast co do pozostałego obszaru gminy – na podstawie innej metody). Nowe brzmienie przepisu pozwala na bardziej elastyczne podejście gmin do ustalania opłaty, zastosowanie znolizowanego przepisu nie musi być ograniczone do poszczególnych części

obszaru gminy, lecz może stanowić podstawę różnicowania opłat w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości w tej samej części gminy (np. właściciel nieruchomości nie udostępnia danych o liczbie mieszkańców lub o zużyciu wody – wówczas zastosowanie znajduje stawka oparta o powierzchnię lokalu).

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:
„2a. Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.”

☛ komentarz

Przesłanki różnicowania stawek opłaty

- Nowy przepis ust. 2a u.c.p.g. należy odczytywać nie tylko w kontekście ust. 2 stanowiącego podstawę do wprowadzenia stawki ryczałtowej, lecz także w kontekście ust. 1 komentowanego przepisu. Przesłanki wskazane w ust. 2a mogą być zatem podstawą do różnicowania stawek opłat określanych zarówno w oparciu o metody wynikające z ust. 1 (liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilość zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchnia lokalu mieszkalnego), jak i w oparciu o stawkę ryczałtową, o której mowa w ust. 2.
- Różnicowanie stawki w oparciu o powierzchnię lokalu mieszkalnego należy rozumieć jako upoważnienie do wprowadzania w uchwale rady gminy jednego lub więcej degresywnych progów różnicujących stawkę opłaty w zależności od wielkości lokalu; w przypadku powierzchni lokalu większej od określonej wartości progowej powierzchnia ta będzie obciążona opłatą w mniejszym stopniu niż powierzchnia lokalu w części poniżej wartości progowej. Przykładowo wartości progowe to 70 m² oraz 150 m²; powierzchnia lokalu do 70 m² obciążona jest stawką w wysokości X, powierzchnia lokalu pomiędzy 70 m² a 150 m² obciążona jest stawką wysokości 70 proc. X, zaś powierzchnia w wysokości powyżej 150 m² obciążona jest stawką w wysokości 30 proc. X. W naszej ocenie ustawa z 25 stycznia 2013 r. w tym zakresie nie zmieniła dotychczasowego stanu prawnego, a jedynie go potwierdziła, gdyż w ocenie autorów komentarza możliwość różnicowania stawek opłaty w oparciu o kryterium powierzchni lokalu była dopuszczalna również na podstawie u.c.p.g. w dotychczasowym brzmieniu.
- Wprowadzenie możliwości różnicowania stawki opłaty w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość stanowi normatywną nowość, dotychczasowe przepisy, w ocenie autorów komentarza, takiej możliwości nie dopuszczały. Wprowadzenie takiej możliwości można odczytywać w kontekście socjalnym, tj. zmniejszeniu obciążeń z tytułu opłaty w przypadku gospodarstw domowych wieloosobowych. W odniesieniu do m.in. takich gospodarstw rada gmina została wyposażona w dodatkowe instrumenty, tj. możliwość zwolnienia przedmiotowego lub ustanowienia dopłaty (por. art. 6k ust. 4 u.c.p.g.).
- Teren miejski to obszar położony w granicach administracyjnych miasta, zaś przez teren wiejski należy rozumieć pozostałe, tj. leżące poza granicami administracyjnymi miast, terytorium kraju⁵. W naszej ocenie nie jest dopuszczalne przyjmowanie przez radę gminy innych znaczeń powyższych terminów, np. posługiwanie się definicją obszarów wiejskich z dokumentów opracowanych na potrzeby Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, zgodnie z którym obszary wiejskie to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast; miasta do 5 tys. mieszkańców oraz miasta do 20 tys. mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą.
- Rodzaj zabudowy to, w szczególności, zabudowa wysoka (budynki wielorodzinne) lub niska (budynki jednorodzinne).

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:
„5. W przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.”

☛ komentarz

Różnicowanie stawek opłaty w przypadku nieruchomości mieszanych

- Zmiana u.c.p.g. wynikająca z komentowanego przepisu polega na dodaniu do dotychczasowej treści przepisu sformułowania: „z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu”. Wprowadzona zmiana pozwala na zastosowanie metody opartej o powierzchnię lokalu także do nieruchomości mieszanych, tj. nieruchomości w części zamieszkałych, a w części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

3) w art. 6k:

a) w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:
„1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;”

☛ komentarz

Możliwość stosowania więcej niż jednej metody ustalenia opłaty

- Zmiana art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. jest logicznie powiązana ze zmianą 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., z tym że art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. w nowym brzmieniu pozwala na łączne stosowanie na obszarze gminy nie tylko metod wskazanych w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. (metoda oparta o liczbę mieszkańców lub ilość zużytej wody lub powierzchnię lokalu mieszkalnego), ale także metody opartej o stawkę ryczałtową (art. 6j ust. 2 u.c.p.g.).

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

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

☛ komentarz

Zwolnienia przedmiotowe i dopłaty

- W zakresie, w jakim nowy ust. 4 art. 6k u.c.p.g. upoważnia radę gminy do różnicowania stawek opłaty, należy uznać, że przepis ten odwołuje się do art. 6j ust. 2a u.c.p.g. i przesłanek różnicowania stawek tam wskazanych.
- Możliwość zwolnienia z opłaty stanowi nowość, dotychczasowe przepisy nie przewidywały takiej możliwości. Rada gmina ma daleko idącą swobodę w określaniu kryteriów lub sposobu ustalenia kryteriów zwolnienia przedmiotowego z opłaty. Zwolnienie powinno dotyczyć zwolnienia z opłaty w pełnej wysokości, bez względu na metodę ustalania opłaty. Zwolnienie można ograniczyć do niższej opłaty ustalonej przez radę gminy na podstawie art. 6k ust. 3 u.c.p.g., to jest opłaty pobieranej, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. W takiej sytuacji zwolnienie nie dotyczyłoby właścicieli nieruchomości, którzy nie wywiązują się ze zbiórki selektywnej. Zwolnienie nie dotyczy usług dodatkowych.
- Prawna możliwość ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości w dotychczasowym, to jest w obowiązującym przed 6 marca 2013 r., stanie prawnym

była dyskusyjna. Zmiana wynikająca z komentowanego przepisu przesądza obecnie o dopuszczalności ustanawiania takich dopłat.

4) w art. 6l dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:
„2. Rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.”

☛ komentarz

Pobór opłaty w drodze inkasa

- W dotychczasowym, to jest w obowiązującym przed 6 marca 2013 r., stanie prawnym pobór opłaty w drodze inkasa nie był dopuszczalny (por. komentarz do art. 6l w K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrąjkowski, „Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Komentarz (cz. 2)”, Dziennik Gazeta Prawna, nr 246/2012 (3384), s. C8). Takie stanowisko wynikało z tego, że u.c.p.g. w dotychczasowym brzmieniu pomijało tę kwestię. Nowy ust. 2 w art. 6l u.c.p.g. przesądza o możliwości wyboru przez radę gminy takiej metody poboru opłaty. Pobór opłaty w drodze inkasa wymaga uprzedniej uchwały rady gminy.

5) w art. 6m dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ, o którym mowa w ust. 1, lub elektroniczna skrzynka podawcza systemu teletelefonacyjnego urzędu gminy potwierdza, w formie dokumentu elektronicznego, złożenie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.”

☛ komentarz

Składanie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

- Nowy ust. 3 art. 6m przesądza o możliwości składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Przed 6 marca 2013 r. taka możliwość była dyskusyjna (por. komentarz do art. 6m w K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrąjkowski, „Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Komentarz (cz. 2)”, Dziennik Gazeta Prawna, nr 246/2012 (3384), s. C8). Szczegółowe wymogi co do deklaracji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej będą wynikały z uchwały rady gminy przyjętej na podstawie art. 6n ust. 1 u.c.p.g.

6) w art. 6n ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
- 2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
 - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
 - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.”

☛ komentarz

Wymogi uchwały rady gminy co do deklaracji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej

- Przepis art. 6n ust. 1 u.c.p.g. został zmieniony poprzez dodanie do niego treści

normatywnej oznaczonej obecnie jako punkt 2. Jest to zmiana wynikająca z dopuszczenia przez ustawodawcę możliwości składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (por. 6m ust. 3 u.c.p.g.). Wymogi, jakie zostaną określone w uchwale rady gminy, powinny dotyczyć zagadnień o charakterze przede wszystkim technicznym i nie mogą być nieproporcjonalne do celu, to jest umożliwienia składania przez mieszkańców deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

7) po art. 6q dodaje się art. 6qa w brzmieniu:

„Art. 6qa. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”

☛ komentarz

Wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ egzekucyjny

- O ile u.c.p.g. w dotychczasowym brzmieniu przewidywała, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem podatkowym (por. art. 6q u.c.p.g.), o tyle nie przewidywała, że jest również organem egzekucyjnym. Organem egzekucyjnym w stosunku do uiszczonych opłat był zatem, co do zasady, naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 par. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), który wszczynał egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego (por. komentarz do art. 6b w K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrąjkowski, „Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Komentarz (cz. 2)”, Dziennik Gazeta Prawna, nr 246/2012 (3384), s. C3).
- Zmiana wynikająca z nowego przepisu art. 6qa przyznaje wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta uprawnienia organu egzekucyjnego w zakresie egzekucji nieuiszczonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uprawnienie to jest ograniczone lub wyłączone w przypadku przekazania przez gminę, odpowiednio, części lub całości zadań związanych z gospodarką komunalną na rzecz związku międzygminnego. W takim przypadku organem egzekucyjnym będzie w odpowiednim zakresie zarząd związku międzygminnego (por. nowy ust. 1b art. 6r u.c.p.g.).

8) w art. 6r:

a) ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. W przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2 w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią dochód związku międzygminnego w całości lub w części odpowiednio do zakresu przejętych zadań.”

b) po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. W przypadku, o którym mowa w ust. 1a, organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zarząd związku międzygminnego.”

☛ komentarz

Realizacja zadań zagospodarowania odpadów komunalnych przez związek międzygminny

- Regulacja zawarta w ust. 1a i 1b art. 6r u.c.p.g. stanowi istotne doprecyzowanie ogólnej reguły wynikającej z art. 3 ust. 2a u.c.p.g., zgodnie z którą w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań z zakresu zagospodarowywania odpadów komunalnych, prawa i obowiązki organów gminy określone w u.c.p.g. wykonują właściwe organy tego związku. Można uznać,

KOMENTARZE

że przepis ust. 1b jest, ze względu na treść art. 3 ust. 2a w zw. z art. 6q u.c.p.g., zbędny.

■ Pomimo iż komentowane przepisy nie zawierają *expressis verbis* upoważnienia zarządu związku międzygminnego do działania w charakterze organu podatkowego, to takie uprawnienie należy wywieść z art. 3 ust. 2a w zw. z art. 6q u.c.p.g.

c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu: „2a. Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.”.

komentarz

Koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki i ich utrzymanie w należytym stanie

■ Nowy ust. 2a art. 6r jest logiczną konsekwencją zmiany art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. i upoważnienia gminy do prze-

jęcia obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

■ **Art. 2. Uchwały podjęte na podstawie art. 6k ust. 1 oraz art. 6n ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 6k ust. 1 oraz art. 6n ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.**

komentarz

Uchwały obowiązują

■ Przepis art. 2 ustawy nowelizującej z 25 stycznia 2013 r. przesądza, że uchwały podjęte przez rady gmin na podstawie art. 6k ust. 1 i art. 6n ust. 1 u.c.p.g. w brzmieniu obowiązującym przed 6 marca 2013 r. obowiązują również po zmianie tych przepisów. Jednocześnie należy podkreślić, że

komentowany przepis nie narzuca terminu do podjęcia przez rady gmin nowych uchwał na podstawie znolizowanych art. 6k ust. 1 i art. 6n ust. 1 u.c.p.g.

■ **Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.**

komentarz

■ Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 19 lutego 2013 r., wejdzie zatem w życie 6 marca 2013 r.

Przypisy

[1] Nie podzielamy stanowiska wyrażonego w opinii ministra spraw zagranicznych. Warto zaznaczyć, iż przyjęcie stanowiska ministra spraw zagranicznych oznaczałoby, że polskie przepisy z zakresu gospodarki komunalnej również nie są zgodne z prawem Unii Europejskiej w zakresie, w jakim nie przewidują mechanizmu zabezpieczającego w przypadku utraty przez spółkę komunalną statusu podmiotu in-house.

[2] Proces wyrażania stanowiska ministra spraw zagranicznych co do zgodności z prawem Unii Europejskiej poprawek zgłoszonych podczas drugiego czytania jest bardzo dobrą ilustracją tego, jak, niejako od kuchni, przebiegają często prace legislacyjne, w tym prace legislacyjne nad projektem senackim. Z pisma podsekretarza stanu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, znak, DPUE-920-1323-12/md/4, z 4 stycznia 2013 r., wynika, że prośba przewodniczącego komisji ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa o wyrażenie opinii o zgodności z prawem unijnym sprawozdania o projekcie senackim wpłynęła do Ministerstwa Spraw Zagranicznych 3 stycznia 2013 r. o godz. 23:45 i zawierała oczekiwanie otrzymania stanowiska Ministerstwa Spraw Zagranicznych do 4 stycznia 2013 r., godz. 9:00 (sic!).

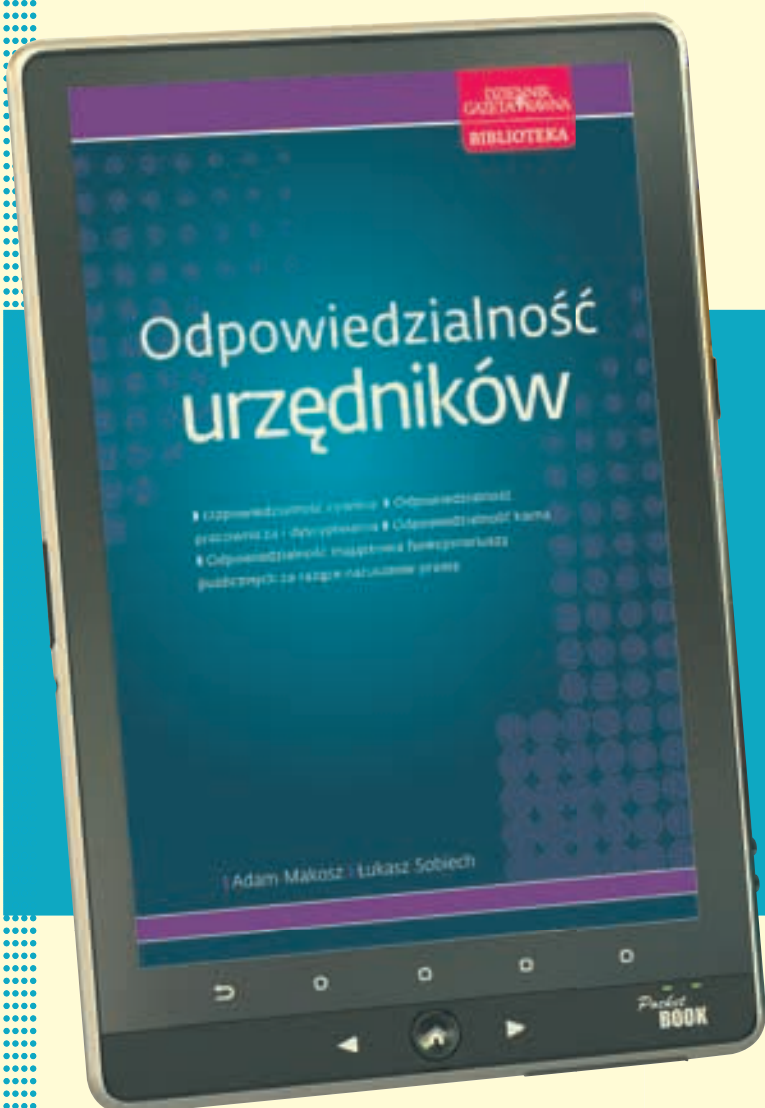
[3] Stanowisko ministra spraw zagranicznych zostało przytoczone podczas trzeciego czytania projektu ustawy przez posła – sprawozdawcę jako uzasadnienie do odrzucenia poprawki nr 1 (por. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=32&dzien=3&wyp=003>).

[4] Por. Z. Ziemiński, „Logika praktyczna”, Warszawa 1974, s. 75–76 i 85.

[5] „Obszary wiejskie w Polsce, Rural areas in Poland”, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Warszawa, Olszyna 2011, s. 24.

AUTOPROMOCJA

Jak urzędnik odpowie za błędne decyzje



e-book Odpowiedzialność urzędników

Informacje dla pracowników administracji państwowej i samorządowej:

- kiedy urzędnicy odpowiadają za błędne decyzje
- jakie kary finansowe im grożą

Wskazówki dla interesantów i petentów:

- jak dochodzić swoich roszczeń po błędnych decyzjach urzędników

Odpowiedzialność urzędników:

- cywilna • karna • pracownicza • dyscyplinarna • majątkowa

Liczba stron: 224, cena: 99 zł

Zamówienia:

www.e-book.gazetaprawna.pl, 22 761 30 30, 801 626 666

DZIENNIK
GAZETA PRAWNA

PRENUMERATA:

Cena prenumeraty DZIENNIKA GAZETY PRAWNEJ: Wersja Standard: miesięczna (luty 2013 r.): 92,00 zł, luty – grudzień 2013 r.: 1003,75 zł. Wersja Premium: miesięczna (luty 2013 r.): 110,80 zł, luty – grudzień 2013 r.: 1188,00 zł. Wszystkie ceny brutto (zawierają 8% VAT). Więcej informacji na stronie www.gazetaprawna.pl/prenumerata