

Aldona Piotrowska

Katedra Prawa Publicznego
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych

Streszczenie

Gminy są zobowiązane do zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców tej gminy. Nowelizacja ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., wprowadziła zmiany w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, której przedmiotem jest odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Nowelizacja zastąpiła obowiązek uzyskania zezwolenia obowiązkiem wpisu do rejestru działalności regulowanej tylko w stosunku do przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów, a pozostawiła obowiązek uzyskania zezwolenia w przypadku prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, co budzi wątpliwości ze względu na zasadę proporcjonalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe: reglamentacja, działalność gospodarcza, odpady, nieczystości ciekłe.

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest wskazanie zakresu zmian spowodowanych nowelizacją Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. ...] (dalej: u.c.z.p.g.), która została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw [Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. ...] i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Zmiany te dotyczyły prowadzenia działalności gospodarczej, której przedmiotem jest odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Do zadań własnych gminy mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty ustawodawca zaliczył m.in. zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku. Zadania te obejmują przede wszystkim odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości¹ oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych². Gminy są zobowiązane do zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców tej gminy. Nie są zobowiązane do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych przez mieszkańców, rada gminy może jednak w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego postanowić o odbieraniu tych odpadów komunalnych. Pozycja gminy jest w tym przypadku szczególna, albowiem gmina organizuje realizację zadania, sama może także je wykonywać.

Podstawowym pojęciem, które należy wyjaśnić, dokonując analizy wskazanych rozwiązań prawnych, jest pojęcie odpadów. W ogólnym pojęciu odpadów zawiera się pojęcie odpadów komunalnych. Jako odpady komunalne ustawodawca kwalifikuje odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; nawet jeżeli zmieszane odpady komunalne zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, o ile nie zmieniła ona w sposób znaczący ich

¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p.g. pojęcie właściciela nieruchomości jest szerokie i obejmuje właścicieli nieruchomości, a także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu oraz inne podmioty władające nieruchomością.

² Ze względu na ograniczone ramy opracowania nie będą poddane analizie pozostałe zagadnienia z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie dotyczące ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych.

właściwości, wciąż mają status zmieszanych odpadów komunalnych (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach [Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. ...] dalej u.o.). Odpady klasyfikuje się w ramach odpowiednich grup, podgrup i rodzajów. Z kolei nieczystości ciekłe to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych, którymi są instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5 u.cz.p.g.).

Do czasu wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy, tj. do dnia 1 stycznia 2012 r., zadanie publiczne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy mogło być realizowane przez własne jednostki organizacyjne gminy albo we współpracy z przedsiębiorcami (w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. ...]) prowadzącymi działalność gospodarczą w tym zakresie bądź też mogło być powierzone do realizacji wyłącznie przedsiębiorcom. Ustawodawca nie wprowadzał wprost rozwiązań, które nakazywałyby w pierwszej kolejności przeprowadzenie przetargu w celu wyłonienia wykonawców zadania, stąd niektóre gminy posługiwały się wyłącznie własnymi jednostkami organizacyjnymi, inne w ograniczonym zakresie powierzały realizację zadań przedsiębiorcom, z preferencją dla przedsiębiorców komunalnych, czyli takich, w których gmina miała udziały, niekoniecznie całkowite.

Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach doprowadziła do zmian w tym zakresie. Ustawodawca nakłada na gminy obowiązek zorganizowania przetargu w trybie ustawy „Prawo zamówień publicznych” [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. ...] na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d u.cz.p.g.). Co warte podkreślenia, ustawodawca wyraźnie wskazuje na fakt, że spółki z udziałem gminy mogą uczestniczyć w tych przetargach i że jest to jedyna droga uzyskania przez takie spółki możliwości wykonywania działalności we wskazanym powyżej zakresie. Tym samym ustawodawca przesądza jednoznacznie, że do spółek w całości należących do gminy lub spółek, w których gmina ma udziały, stosuje się te same zasady co do innych przedsiębiorców, bez preferencji ze względu na element właścicielski.

Wątpliwości budzi fakt nieuwzględnienia w ustawie możliwości odbierania odpadów komunalnych w trybie zamówień *in house*³, tj. zlecenia wykonywania tego zadania spółkom komunalnym. Jak wskazują H. Nowicki i P. Nowicki [2013], brak takiego uregulowania jest o tyle dziwny, że kilka lat wcześniej ustawodawca narzucił gminom obowiązek utworzenia takich spółek. Co więcej, charakter

³ O zamówieniu *in house* mówimy wówczas, gdy podmiot udziela zamówienia drugiemu podmiotowi, z którym łączy go specyficzna relacja prawna pozwalająca na niezastosowanie przepisów o udzielaniu zamówień publicznych, np. zawiera umowę z podmiotem przez siebie utworzonym i stanowiącym jego własność. Por. [Orzeczenie Trybunału z dnia 18 listopada 1999 r. ...].

prawny gminy i ograniczenia dotyczące jej działalności gospodarczej powodują, że możliwość wykonywania działalności przez te spółki w typowym dla innym przedsiębiorców zakresie jest bardzo ograniczona.

W przypadku, gdy gmina nie wywiązuje się z obowiązku odbierania odpadów komunalnych, właściciel nieruchomości jest nie tyle uprawniony, ile zobowiązany do przekazania odpadów komunalnych na koszt gminy podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wpisanemu do rejestru działalności regulowanej (art. 6s u.cz.p.g.).

Warunki prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi reguluje przede wszystkim ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. ...], a w zakresie nią nieregulowanym – ustawa o odpadach [Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. ...]. Ponadto na mocy odesłania zawartego w ustawie o odpadach zastosowanie znajdują też niektóre regulacje ustawy „Prawo ochrony środowiska” [Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...].

2. Formy reglamentacji działalności gospodarczej

Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami związane jest z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społeczności lokalnej należących do sfery użyteczności publicznej. Powierzenie realizacji tych zadań przedsiębiorcom powinno być poddane działaniom reglamentacyjnym i kontroli organów odpowiedzialnych za wykonanie zadania. Analizując poprzednie i obecne regulacje, obserwujemy ewolucję podejścia ustawodawcy do kwestii reglamentacji tego obszaru aktywności gospodarczej.

Działalność gospodarcza w zakresie objętym analizą w niniejszym opracowaniu obejmuje następujące obszary:

- odbiór odpadów komunalnych,
- transport odpadów komunalnych,
- odbiór i transport nieczystości ciekłych.

Stopień reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych z nieczystości ciekłych jest różny. W przypadku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych ustawodawca jako podstawowy warunek prowadzenia działalności pozostawił obowiązek uzyskania przez przedsiębiorców zezwolenia (art. 7 u.cz.p.g.). W przypadku prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wystarczający jest wpis do rejestru działalności regulowanej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. ...]. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest

zobowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Tym samym ustawodawca zmniejszył stopień reglamentacji tej działalności. Gminne jednostki organizacyjne są zwolnione z powyższych obowiązków, jeżeli prowadzą działalność w tym zakresie na obszarze własnej gminy. Prowadzenie działalności na obszarze innych gmin jest możliwe w ramach związków międzygminnych.

3. Działalność regulowana w zakresie odbierania odpadów komunalnych

Zakwalifikowanie aktywności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów do działalności regulowanej powoduje, że przed podjęciem działalności przedsiębiorca składa jedynie oświadczenie, iż spełnia ustawowe warunki do jej prowadzenia. Organ administracyjny prowadzący rejestr działalności regulowanej (wójt, burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony. Jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w tym terminie, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynie 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność. Odmowa wpisu przedsiębiorcy do rejestru może nastąpić wyłącznie w dwóch przypadkach: gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy prowadzenia działalności gospodarczej objętej wpisem oraz gdy przedsiębiorcę wykreślono z rejestru działalności regulowanej, ponieważ w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku:

- 1) przedsiębiorca złożył oświadczenie niezgodne ze stanem faktycznym;
- 2) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do prowadzenia działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie,
- 3) organ stwierdził rażące naruszenie warunków prowadzenia działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

Kontrola prawdziwości składanego przez przedsiębiorcę oświadczenia, tzn. weryfikacja, czy faktycznie spełnia on przesłanki ustawowe, może nastąpić dopiero *ex post*. Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie ma kompetencji do kontroli przedsiębiorcy w momencie składania oświadczenia. Wybór tej formy reglamentacji powoduje, że nie można zarzucić organowi administracyjnemu, iż celowo tak kształtuje warunki prowadzenia działalności – poprzez postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie – by jego podmioty, tzn. jednostki organizacyjne lub przedsiębiorcy komunalni, miały uprzywilejowaną pozycję.

Warunki prowadzenia działalności określa rada gminy. W uchwale winna wskazać opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań⁴. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie jest możliwe bez uprawnienia do transportu odpadów komunalnych. Ustawodawca zniósł obowiązek uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów, zastępując go obowiązkiem wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru. Podobnie zamiast obowiązku uzyskania zezwolenia na transport odpadów wprowadził obowiązek uzyskania wpisu do rejestru. Wydane uprzednio zezwolenia na transport odpadów, w tym odpadów komunalnych, pozostają ważne do czasu utworzenia rejestru i wpisu do tego rejestru. Szczegółowe wymagania związane z transportem odpadów, w tym dotyczące środków transportu (również ich oznakowania) oraz sposobu transportowania odpadów, z uwzględnieniem właściwości odpadów i ich wpływu na środowisko oraz bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzi, określi minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu w drodze rozporządzenia (art. 24 ust. 7 u.o.). Rozporządzenie nie zostało jednak dotychczas opublikowane⁵.

Kolejny problem stanowi kwestia zasadności reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych. Obowiązek wpisu działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych do rejestru działalności regulowanej wynika z art. 8 u.cz.p.g. (rejestr ten prowadzony jest przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta), natomiast wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie transportu odpadów dokonywany jest przez marszałka województwa na podstawie art. 55 pkt 5b ustawy o odpadach. Odebranie odpadów bez możliwości ich transportu powoduje, że wykonywanie uprawnień wynikających z wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów jest iluzoryczne. Trudno bowiem wyobrazić sobie odbieranie czegokolwiek bez możliwości dalszego transportu. Pozytywnie należy ocenić zastąpienie obowiązku posiadania zezwolenia na transport wymogiem wpisu do rejestru działalności regulowanej. Pozostaje jednak nadal dyskusyjna kwestia rozdzielenia tych dwóch działalności, tj. odbioru odpadów i transportu odpadów, mając na względzie to, że każda z tych działalności wpisywana jest do rejestru prowadzonego przez inny podmiot. Gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady są zwolnione z obowiązku wpisu do rejestru. Jest to rozwiązanie słuszne, albowiem rejestr dzia-

⁴ Dodatkowe wymagania w tym zakresie określa [Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. ...].

⁵ Odrębne zezwolenie należy uzyskać w przypadku działalności polegającej na zbieraniu odpadów lub przetwarzaniu odpadów (art. 41 u.o.) Zbieranie odpadów (o którym mowa w ustawie o odpadach) to inny rodzaj działalności niż odbieranie odpadów komunalnych na mocy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

łalności regulowanej obejmuje wyłącznie przedsiębiorców, a gminna jednostka organizacyjna nie ma takiego statusu. Co więcej, gminna jednostka organizacyjna korzysta z podmiotowości prawnej gminy, wobec czego wpis do rejestru działalności regulowanej dokonywany w gminie dotyczyłby jej samej. Wpis taki byłby kłopotliwy tym bardziej, że sankcją za nieprzestrzeganie wymogów obowiązujących w przypadku wykonywania działalności w zakresie odbioru odpadów nie jest wykreślenie z rejestru działalności regulowanej, lecz decyzja o zakazie wykonywania tej działalności (art. 9k u.c.z.p.g.).

Zgodnie z art. 9d i 9e u.c.z.p.g. podmiot odbierający odpady jest zobowiązany do:

a) posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego,

b) utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,

c) spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,

d) zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej,

e) przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,

f) przekazywania 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.

Ustawodawca, wprowadzając obowiązek sprostania określonym wymogom związanym z prowadzeniem działalności w zakresie odbioru odpadów, użył określenia „podmiot odbierający odpady”, co oznacza, że wymogi te musi spełniać zarówno przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jak i gminna jednostka organizacyjna.

4. Zezwolenie na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

Obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

jest prawnie dopuszczalną formą ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, wyrażonej w art. 20 Konstytucji [Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1994 r. ...]. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie do ochrony interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub ochrony środowiska.

Podmiot, który chce wykonywać tego rodzaju działalność gospodarczą, musi przed jej rozpoczęciem (ale mając już status przedsiębiorcy) złożyć stosowny wniosek do wójta, burmistrza, prezydenta miasta – zależnie od miejsca świadczenia usług.

Na mocy art. 7 ust. 3a u.c.z.p.g. rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, z uwzględnieniem opisu wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną, albowiem jednym z obligatoryjnych elementów zezwolenia jest wskazanie stacji zlewnych gotowych do przyjęcia nieczystości.

Wniosek o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego. Wymogi formalne wniosku określa art. 8 ust. 1 u.c.z.p.g. Złożony wniosek powinien zawierać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie oraz jego numer identyfikacji podatkowej (NIP),
- 2) określenie przedmiotu i obszaru działalności,
- 3) określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem,
- 4) informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem,
- 5) propozycje działań z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności,
- 6) określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia.

Zezwolenie określa się jako instytucję stanowiącą formę wstępnej kontroli spełnienia przez przedsiębiorcę szczególnych, przewidzianych prawem, warunków prowadzenia działalności gospodarczej w określonej dziedzinie [Waligórski 1998, s. 255]. Z tego względu właściwy organ wykonawczy gminy może wydać decyzję

pozytywną, jeśli stwierdzi, że przedsiębiorca spełnia wszystkie wymogi prawne prowadzenia działalności gospodarczej. Jeżeli zachodzi natomiast choć jedna z przesłanek określonych w art. 9 ust. 1c u.c.z.p.g., organ gminy jest zobowiązany do odmowy udzielenia zezwolenia.

Zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy,
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem,
- 3) termin podjęcia działalności,
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem,
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem,
- 6) inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać również stacje zlewne, przy czym winno się podawać te stacje, których gotowość do przyjmowania nieczystości ciekłych przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie wykazał.

Biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca nakazuje wydawanie zezwolenia na czas określony, ale podaje tylko maksymalny termin, na jaki może być ono udzielone, powstała w praktyce wątpliwość, kto jest władny wskazać długość okresu, na jaki ma być ono wydane, oraz czy uprawniony do tego jest w każdym przypadku organ gminy – jeżeli przedsiębiorca wskazał we wniosku o uzyskanie zezwolenia okres mieszczący się w maksymalnym terminie 10 lat, to czy organ zezwalający jest w tym zakresie związany wnioskiem przedsiębiorcy?

Dokonując analizy orzecznictwa, a także wykładni historycznej, można wyciągnąć wniosek, że jedynie w kwestii czasu, na jaki ma być wydane zezwolenie, organ administracyjny nie jest związany wnioskiem przedsiębiorcy, tzn. może wydać zezwolenie na krótszy niż wnioskowany termin, o ile przemawia za tym ważny interes publiczny. W pozostałym zakresie decyzja wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest decyzją związaną⁶.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie [Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2008 r. ...]. Przywołany wyrok dotyczy, co prawda, odbierania odpadów, lecz analogiczne wnioski należy wyciągnąć w kwestii zezwolenia na opróżnianie i transport nieczystości ciekłych. NSA stwierdził mianowicie, że: „decyzja ustalająca okres ważności zezwolenia na prowadzenie działalności

⁶ Decyzje stanowiące formę reglamentacji działalności gospodarczej dzieli się na decyzje uznaniowe i związane.

w zakresie odbierania odpadów komunalnych może zostać wydana na okres krótszy niż wnioskowany przez przedsiębiorcę, jeżeli zostanie wykazane, że za tego rodzaju ograniczeniem przemawiają względy interesu publicznego. Interes przedsiębiorcy jest ważnym, ale nie jedynym czynnikiem wpływającym na treść zezwolenia”.

NSA uzasadniał swoje stanowisko w następujący sposób [Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2008 r. ...]:

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), stwierdzając, że wnioskujący o wydanie zezwolenia spełnia wymogi stanowiące przepisami ustawy o utrzymaniu czystości, zobowiązany jest wydać na jego rzecz decyzję pozytywną, czyli zezwolenie na podjęcie działalności. Związanie organu przepisami ustawy polega na obowiązku wydania rozstrzygnięcia przyznającego uprawnienie w przypadku zaistnienia przesłanek pozytywnych. Oparcie rozstrzygnięcia na tym modelu stosowania prawa nie oznacza, że wszystkie elementy decyzji będą odpowiadać oczekiwaniom wnioskującego. Nie można pominąć faktu, że decyzja administracyjna, w tym decyzja związana, stanowi splot działań w różny sposób determinowany prawnie [Jaśkowska 1998, s. 156]. Treść decyzji przyznającej uprawnienie powinna uwzględniać nie tylko interes strony, ale również warunki, w jakich nastąpi realizacja praw skonkretyzowanych mocą tego aktu. Powołany przez stronę art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest dowodem na to, że związanie organu prawem nie oznacza wyłącznie konieczności zaspokajania potrzeb przedsiębiorcy. Naruszenia zasady wolności gospodarczej można byłoby doszukać się w przypadku, kiedy organ gminy pominąłby zamiary wnioskującego co do czasu prowadzenia działalności. Oznaczałoby to, że ustalając termin ważności zezwolenia, nie uwzględniono prawa przedsiębiorcy do ciągłego prowadzenia działań zarobkowych. Prawo swobodnego, w tym nieograniczonego w czasie, prowadzenia działań zarobkowych podlega ochronie przewidzianej w Konstytucji RP. Możliwość korzystania z tego rodzaju uprawnień nie może być rozumiana w sposób absolutny, czyli niepodlegający ograniczeniom. Interes publiczny stanowi podstawę stosowania ograniczeń czasowych prowadzenia działalności w zakresie utrzymania czystości i porządku. Potwierdza to wyraźnie art. 9 ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakazuje wydać zezwolenie na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 10 lat. Nie można w tym przepisie odnaleźć wypowiedzi pozwalającej stwierdzić, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest ograniczony nie tylko terminem 10 lat, ale również terminem, o jaki wnioskuje przedsiębiorca. Uprawnia to do wysunięcia wniosku, że organ gminy, rozstrzygając na podstawie art. 9 ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach o czasie ważności zezwolenia, działa w ramach luzu decyzyjnego. Ten luz nie oznacza pełnej swobody organu. Wójt (burmistrz, prezydenta miasta), zobowiązany jest bowiem uwzględniać projektowany przez przedsiębiorcę czas prowadzenia działalności oraz interes społeczny związany z potrzebami mieszkańców gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku.

5. Podsumowanie

Dokonując nowelizacji przepisów dotyczących prowadzenia działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych poprzez zniesienie obowiązku uzyskania zezwolenia i wprowadzenie obowiązku wpisu do rejestru działalności regulowanej, ustawodawca nie zmniejszył stopnia reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, która nadal wymaga uzyskania zezwolenia. Trudno znaleźć uzasadnienie dla zliberalizowania przepisów dotyczących jednego rodzaju działalności i pozostawienia silniejszej formy reglamentacji w przypadku innego rodzaju działalności o podobnym zakresie. Dyskusyjna pozostaje także kwestia rozdzielenia odbioru odpadów komunalnych i transportu odpadów, jako że wykonywanie każdej z tych działalności uwarunkowane jest wpisem do rejestru prowadzonego przez różne organy. Wątpliwości budzi ponadto wskazanie w ustawie wyłącznie przetargu jako sposobu wyboru wykonawcy zadania publicznego, jakim jest odbiór odpadów komunalnych, oraz brak możliwości zamówień *in house*.

Dokonana w niniejszym opracowaniu analiza wybranych regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach prowadzi od wniosku, że zmiany deregulacyjne zmierzają w dobrym kierunku (tj. liberalizowania działalności gospodarczej). Z drugiej strony rozwiązania zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są nadal niespójne. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego zróżnicowania regulacji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w dwóch analizowanych obszarach. Mając na względzie zasadę proporcjonalności, która określa zakres dopuszczalności ograniczenia swobody działalności gospodarczej, oraz zasadę subsydiarności w aspekcie horyzontalnym, należałoby jeszcze raz dokonać nowelizacji ustawy, wprowadzając jeden spójny system reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i nieczystościami ciekłymi.

Literatura

- Jaśkowska M. [1998], *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1994 r., Dz.U., nr 78, poz. 483.
- Nowicki H., Nowicki P. [2013], *O potrzebie zamówień „in house” w gospodarce odpadami. Uwagi de lege lata i de lege ferenda [w:] 25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice.
- Orzeczenie Trybunału z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=994>.

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, Dz.U., poz. 122.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymywaniu porządku w gminach, Dz.U. z 2005 r., nr 236, poz. 208, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. „Prawo ochrony środowiska”, Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. „Prawo zamówień publicznych”, Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U., nr 173, poz. 1807, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 152, poz. 897.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.
- Waligórski M. [1998], *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej – problemy prawnej reglamentacji*, „Ars boni et aequi”, Poznań.
- Wyrok NSA z dnia 16 stycznia r. 2008 r., II OSK 1846/2006, Lex Polonica nr 1838200.

Regulation of Economic Activity in the Collection of Municipal Waste from Property Owners and Septic Tank Services

Municipalities are required to organise the collection of municipal waste from property owners where residents live. Amendments to the Act of 13 September 1996 on maintaining cleanliness and order in municipalities, which entered into force on 1 January 2012, made changes to the business responsible for collecting and transporting waste from property owners and the emptying of septic tanks and transportation of liquid waste. The amendment of the law replaced the requirement to register regulated activity only for businesses engaged in activities related to the collection of waste but left alone the required licensing of companies engaged in emptying septic tanks and transporting liquid waste. This decision is questionable from the point of view of the principle of proportionality in restricting the freedom of economic activity.

Keywords: regulation, economic activity, waste, liquid waste.