

**Tomasz Bojar-Fijałkowski**

Zakład Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

## **O wycofywaniu się państwa z aktywności w sferze ochrony środowiska i gospodarki komunalnej**

### **Wstęp**

Zarówno zakres, jak i metody realizacji zadań publicznych różnią się w wybranych krajach i modelach społeczno-gospodarczych. Co więcej, ewoluują z biegiem czasu i w wyniku decyzji politycznych. Autor stawia hipotezę, iż aktualnie mamy w Polsce do czynienia z procesem wycofywania się państwa z aktywnej roli w kwestii ochrony środowiska oraz gospodarki komunalnej. Wybór tych dwóch obszarów podyktowany jest m.in. dużym zakresem wspólnych działań oraz chęcią weryfikacji, czy aby wycofywanie się organów centralnej administracji rządowej z aktywności w określonych obszarach nie jest jedynie realizacją planu decentralizacji.

W pierwszej części artykułu opisano aktywność państwa w poszczególnych funkcjach ochrony środowiska. W drugiej skoncentrowano się na gospodarce komunalnej, analizując jej formy, instrumenty i zakres. W pracy wykorzystano literaturę przedmiotu prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska i prawa samorządu terytorialnego, dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego oraz akty prawne aktualne na dzień 15 czerwca 2017 r.

Tekst został oparty na wystąpieniu autora podczas Porównawczej Konferencji Naukowej Prawa Publicznego w Costa Calma w Hiszpanii w dniach 20–27 marca 2017 r. Intencją autora jest, aby wnioski wieńczące analizę ww. problematyki mogły w przyszłości posłużyć do badań komparatystycznych kształtowania się zaangażowania innych państw w sferę prawa ochrony środowiska i gospodarki komunalnej, mogących stanowić materiał do kolejnych wystąpień i publikacji.

## Aktywność państwa w ochronie środowiska

Art. 5 Konstytucji RP<sup>1</sup> mówi wprost, że Rzeczpospolita zapewnia ochronę środowiska, kierując się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju. „Zapewnienie” na pewno nie może być rozumiane jako obowiązek własnych aktywnych działań, a raczej dotyczy organizacji, działań zabezpieczających, stymulujących, zmierzających do zakładanego celu. Ale już art. 7 ust. 1 ustawy zasadniczej jest bardziej szczegółowy i stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, zaś ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Na uwagę zasługuje tu zwrot „prowadzą politykę zapewniającą”, co pozostaje w duchu pasywnego podejścia art. 5 i stoi w sprzeczności z „ochroną środowiska będącą obowiązkiem władz publicznych”, gdyż tak określony obowiązek wydaje się mieć charakter aktywny, związany z obligatoryjnym podejmowaniem konkretnych działań oraz np. posiadaniem aparatu i instrumentów w tym zakresie. Stąd można wysnuć wniosek, że ustrojodawca przypisuje obligatoryjnie państwu rolę animatora ochrony środowiska, który ją kreuje, zapewne w jakimś stopniu planuje, określa, ale już niekoniecznie sam wykonuje. Równoległe ten sam ustrojodawca daje państwu możliwość podejmowania aktywnej roli w ochronie środowiska, aczkolwiek bez wskazania w ustawie zasadniczej, w jakich dokładnie obszarach. Uzupełnieniem tych reguł są wszakże akty prawne, które szczegółowo określają sfery aktywnej i pasywnej roli państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Stąd warto prześledzić, w jakich obszarach państwo działa jedynie w charakterze organizatora, a w jakich w roli aktywnego uczestnika procesów ochrony środowiska.

Chcąc procesowo spojrzeć na zadania państwa związane z ochroną środowiska, warto posłużyć się siatką pojęciową z zakresu prawa zarządzania środowiskiem. Samo pojęcie zarządzania środowiskiem jawi się jako zarządzanie użytkowaniem i kształtowaniem środowiska poprzez sterowanie jego procesami oraz monitorowanie czy też kontrolowanie wpływu innych organizmów i organizacji na środowisko. Równie często termin ten jest rozumiany jako sterowanie procesami ochrony środowiska<sup>2</sup>. Zarządzania środowiskiem dokonują upoważnione organy państwa i obejmuje ono następujące funkcje<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>2</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Wyd. UMK, Toruń 2015, s. 202.

<sup>3</sup> Por. G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Wyd. UŚ, Katowice 2016, s. 13.

1. Regulowanie, czyli ustanawianie norm prawnych, głównie skierowanych na określone sektory, mających na celu ochronę poszczególnych elementów środowiska i środowiska jako całości.

2. Użytkowanie wraz z udostępnianiem środowiska dla jednostek i organizacji czerpiących z niego określone dobra materialne i niematerialne, które najogólniej podzielić można na gospodarkę leśną, wodną, łowiecką i wydobywczą oraz rekreację.

3. Kontrolowanie i monitorowanie stanu elementów środowiska oraz zastosowywanie się jednostek i organizacji do materii powstałej w wyniku regulowania, czyli prawa, obejmujące także sprawozdawczość.

4. Sterowanie mające na celu funkcję prewencyjną i naprawczą, związane z oddziaływaniem na środowisko, które może być dokonywane także w konkretnej organizacji pod nadzorem funkcji kontrolnej i w ramach reguł ustanowionych przez organy państwa w funkcji regulacyjnej.

Taki podział zadań państwa w sferze ochrony środowiska ułatwia prześledzenie zmian zachodzących w prawie ochrony środowiska w poszczególnych jego obszarach funkcjonalnych. Ma to na celu uzasadnienie stawianej hipotezy o wycofywaniu się państwa z aktywności przynajmniej z części wskazanych obszarów. Należy uzupełnić go jedynie o finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Bezdyskusyjna jest obecność państwa w zakresie regulowania środowiska. Tych kompetencji i zadań nie sposób przekazać podmiotom sektora prywatnego, gdyż wiążą się z funkcją prawotwórczą immanentnie przypisaną do władzy ustawodawczej, a w jednostkach samorządu terytorialnego do organów uchwałodawczych tychże. Zwrócić jednak należy uwagę na globalizację i europeizację prawa ochrony środowiska obowiązującego w Polsce, co w jakimś zakresie generuje mniejszą rolę państwa w zakresie ustanawiania norm prawnych względem ochrony środowiska.

Finansowanie zadań ochrony środowiska w Polsce w znacznym stopniu pochodzi ze źródeł prywatnych, wnoszonych przez przedsiębiorców i innych użytkowników środowiska nie tylko w formie opłat, kar administracyjnych i koncesji, ale także inwestycji. Gdy przyjąć, jak wskazują Anna Barczak i Ewa Kowalewska<sup>4</sup>, że źródłem prywatnym są także środki wydatkowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie i Państwowe Przedsiębiorstwo Leśne „Lasy Państwowe”, z czym autor się nie zgadza z uwagi na przypisanie tych instytucji do sektora finansów publicznych, to relacja ta wygląda jeszcze wyraźniej. Bezdyskusyjnie istotnymi publicznymi środkami na ochronę środowiska w Pol-

---

<sup>4</sup> A. Barczak, E. Kowalewska, *Źródła finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska w Polsce – przegląd stosowanych rozwiązań*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, 1(2), s. 42–48.

sce są te pochodzące z zagranicy, szczególnie z funduszy Unii Europejskiej i krajów nienależących do niej, ale uczestniczących w Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Chcąc przedstawić w liczbach dane o finansowaniu ochrony środowiska w Polsce, warto posłużyć się publikacjami Głównego Urzędu Statystycznego. O ile najbardziej aktualne z nich<sup>5</sup> dotyczą roku 2015 i obejmują jedynie wydatki na środki trwałe, czyli z wyłączeniem celów edukacyjnych, promocyjnych i innych tzw. działań miękkich, to ukazują one pewne trendy i tendencje. Wyraźnie widać, iż od roku 2002 nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska, wyłączając nakłady na gospodarkę wodną, systematycznie wzrastają, z wyjątkiem lat 2012 i 2013<sup>6</sup>. Przy czym w roku 2015 aż 41,6% tych nakładów to środki własne inwestorów będących przedsiębiorcami i/lub osobami fizycznymi, 26,9% wpłynęło z zagranicy, 23,9% stanowiły fundusze ekologiczne, pożyczki i kredyty, a zaledwie 3,1% pochodziło z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym na przestrzeni kilku ostatnich lat<sup>7</sup> widać tendencję spadkową udziału wszystkich tych źródeł przy jednoczesnym wzroście nakładów zagranicznych, pochodzących głównie z Unii Europejskiej. Spadek zaangażowania w finansowanie ochrony środowiska dotyczy przede wszystkim budżetu państwa, a w dalszej kolejności budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dla przykładu zaangażowanie tych budżetów w środki trwałe służące ochronie środowiska w roku 2011 wynosiło 10,2% wszystkich nakładów<sup>8</sup>, a w roku 2015 zaledwie 3,9%. Dane te wyraźnie pokazują, że finansowanie ochrony środowiska w Polsce odbywa się poza sektorem publicznym, a inwestorami są przeważnie przedsiębiorcy i osoby fizyczne, nie państwo.

Monitorowanie środowiska i zmian w nim zachodzących oraz kontrola użytkowników środowiska to zadania przypisane organom ochrony środowiska<sup>9</sup>, szczególnie tym wyspecjalizowanym, jak Inspekcja Ochrony Środo-

<sup>5</sup> GUS, *Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w Polsce w 2015 r.*, [online] <<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/naklady-na-srodki-trwale-sluzace-ochronie-srodowiska-i-gospodarce-wodnej-w-polsce-w-2015-r-,4,5.html>> (dostęp: 6.06.2017).

<sup>6</sup> Ibidem. Była to w 2002 r. kwota 5,0 mld zł, w 2003 – 5,1 mld zł, w 2004 – 5,3 mld zł, w 2005 – 6,0 mld zł, w 2007 – 7,5 mld zł, w 2008 – 8,5 mld zł, w 2009 – 10,7 mld zł, w 2010 – 10,9 mld zł, w 2011 – 12,2 mld zł, w 2012 – 10,1 mld zł, w 2013 – 10,9 mld zł, w 2014 – 14,2 mld zł, w 2015 – 15,2 mld zł.

<sup>7</sup> GUS, *Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w Polsce w 2014 r.*, [online] <<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/naklady-na-srodki-trwale-sluzace-ochronie-srodowiska-i-gospodarce-wodnej-w-polsce-w-2014-r-,4,4.html>> (dostęp: 6.06.2017).

<sup>8</sup> GUS, *Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w Polsce w 2011 r.*, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SE\\_Naklady\\_na\\_st\\_sluzace\\_ochronie\\_srod\\_i\\_gosp\\_wod\\_w\\_PL\\_w\\_2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SE_Naklady_na_st_sluzace_ochronie_srod_i_gosp_wod_w_PL_w_2011.pdf) (dostęp: 6.06.2017).

<sup>9</sup> Więcej: D. Trzczińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2016.

wiska<sup>10</sup>. Jednakże liczba instytucji realizujących na różnych szczeblach i w różnym zakresie takowe zadania jest znacznie większa, gdyż obejmuje także inne organy centralne, terenowe, administrację ogólną, morską, rzeczną, w końcu jednostki samorządu terytorialnego. Przy czym struktura ta jest daleka od transparentności i efektywności<sup>11</sup>. Stąd tak aktywne w zakresie monitorowania środowiska są organizacje pozarządowe, którym ustawodawca przyznał szczególne uprawnienia w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, udziału w ochronie środowiska oraz aktywnej roli na prawach strony w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska<sup>12</sup>. Tym samym państwo wycofuje się systematycznie z działań monitorujących ochronę środowiska.

W sferze ochrony przyrody ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach<sup>13</sup> wyraźnie wyłączyła organy gminy, utożsamiane w tym opracowaniu z organami państwa w ujęciu szerokim, z procesu kształtowania uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej w zakresie wycinki drzew oraz monitorowania takich działań. Co więcej, po wejściu w życie wspomnianej ustawy mogliśmy zaobserwować duże zainteresowanie właścicieli nieruchomości gruntowych korzystaniem z jej zapisów. W tym czasie i w tych przypadkach jakże potrzebną funkcję monitorowania takich działań częściej podejmowały organizacje pozarządowe niż organy administracji publicznej odpowiedzialne za ochronę środowiska. Zliberalizowane przepisy prowadziły bowiem do dość częstych nadużyć, o czym informowały media zaalarmowane przez organizacje ekologiczne. Reakcja organów administracji publicznej, szczególnie Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska,

<sup>10</sup> Na mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.); ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.); ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.); ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1136 z późn. zm.); ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1203 z późn. zm.); ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 568 z późn. zm.); ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1121 z późn. zm.).

<sup>11</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty „de lege ferenda” oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, [w:] A. Barczak, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Wyd. US, Szczecin 2016, s. 186–187.

<sup>12</sup> Na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.) oraz art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. z 2016 r., poz. 2249) nazywana powszechnie „Lex Szyszko”.

następowała dopiero w wyniku działalności sektora pozarządowego i środków przekazu.

Podobnie wygląda kwestia planowania ochrony środowiska. Ostatni dokument ustanawiający politykę ekologiczną państwa obejmował lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016<sup>14</sup>. Po zmianach legislacyjnych z roku 2014<sup>15</sup> połączono te zagadnienia z polityką rozwoju i z planowaniem strategicznym. Ustawodawca przekazał zadania planowania ochrony środowiska jednostkom samorządu terytorialnego, aby te na swoich obszarach kompetencji w formie uchwał przyjęły odpowiednie plany. O ile decentralizacja w ocenie autora jest korzystnym modelem rozwoju administracji publicznej, o tyle wspomniane rozwiązanie nie jest adekwatne dla zagadnienia takiego, jak planowanie ochrony środowiska. Powinno ono bowiem uwzględniać szerszą perspektywę relacji transgranicznych, regulacji Unii Europejskiej oraz wymagań globalnych. Przesunięcie odpowiedzialności za przygotowywanie planów ochrony środowiska w Polsce z organów centralnych na jednostki samorządu terytorialnego pozostawia je w sferze publicznej, co wyraźnie potwierdza tendencję wycofywania się państwa – w rozumieniu organów centralnych i administracji rządowej – z obszaru planowania ochrony środowiska. Trudno jest jeszcze, co podkreśla Zbigniew Bukowski<sup>16</sup>, jednoznacznie ocenić wpływ tych radykalnych zmian systemowych na efektywność ochrony środowiska, ale widać już tendencję, w jaką się wpisują.

Kwestia użytkowania środowiska w Polsce jest dość klarowna. Ustanowiony przepisem art. 20 Konstytucji RP model społecznej gospodarki rynkowej nie pozostawia wątpliwości co do roli wolnego rynku i własności prywatnej w modelu działalności gospodarczej. Choć w niektórych sektorach, takich jak górnictwo węgla kamiennego, eksploatacja źródeł dokonuje się przy dużym udziale przedsiębiorców należących do Skarbu Państwa, to w skali całej gospodarki i całego środowiska nie można mieć wątpliwości, że użytkownikami środowiska w Polsce są przedsiębiorcy sektora prywatnego oraz osoby fizyczne. Tendencja taka, poza wspomnianym sektorem węglowym, jest utrzymywana – co potwierdziły postępowania koncesyjne na poszukiwanie gazu łupkowego (koncesje otrzymali przedsiębiorcy prywatni). Stosując kryterium skali i kryterium liczby uczestników w użytkowaniu środowiska, najpowszechniejsze wciąż okazuje się zwykle korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w którym dominują osoby

---

<sup>14</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” (MP nr 34 poz. 501).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1101).

<sup>16</sup> Por. Z. Bukowski, *Polityka ochrony środowiska a planowanie ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska...*, s. 245–253.

fizyczne oraz przedsiębiorcy z kategorii mikro, małych i średnich w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>17</sup>.

Działania względem środowiska mające na celu funkcję prewencyjną i naprawczą mogą być dokonywane przez każdą jednostkę, każdego przedsiębiorcę, a mówiąc szerzej – każdą organizację, wszakże każdy oddziałuje na środowisko, a oddziaływanie to można, co jest pożądane, np. zmniejszać. Sterowanie odbywa się aktualnie pod nadzorem organizacji pozarządowych, ale także organów administracji publicznej w ramach reguł ustanowionych przez państwo w funkcji regulacyjnej, prawotwórczej. Termin „sterowanie” mógłby być, w określonych okolicznościach, zmieniony na „oddziaływanie”. Działania w tej sferze ochrony środowiska z natury rzeczy leżą po stronie użytkowników środowiska.

Tendencja wycofywania się państwa z aktywnej roli w ochronie środowiska jest widoczna także i w tym obszarze. Przykładem tego mogą być systemy zarządzania środowiskowego ISO serii 14000 i EMAS, które wprowadzają w niezależnych organizacjach dobrowolne standardy środowiskowe wykraczające poza wymagania prawa powszechnego. Promocja systemów zarządzania środowiskowego, szczególnie w przypadku EMAS, który jest oficjalnym systemem ustanowionym prawem Unii Europejskiej, służy przeniesieniu aktywności w sferze ochrony środowiska na sektor prywatny, głównie przedsiębiorców. Zauważalny w ostatnich latach rozwój EMAS w Polsce potwierdza hipotezę, że państwo zachęca prywatne organizacje do wzmożonej aktywności w sferze ochrony środowiska, oferując m.in. zwolnienia z określonych obowiązków, jak ma to miejsce w przypadku audytów energetycznych na gruncie ustawy o efektywności energetycznej<sup>18</sup>. Jednocześnie ustawodawca potwierdza, iż w przypadku nakładania na państwo nowych wymogów z zakresu ochrony środowiska, np. przez Unię Europejską, przenosi się je na przedsiębiorców, zachęcając lub nakazując podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia celu postawionego państwu.

Nie inaczej jest w przypadku systemu segregacji i recyklingu odpadów komunalnych, gdyż tzw. rewolucja śmieciowa<sup>19</sup> nałożyła na gminy niełatwe zadanie zorganizowania publicznego systemu odbioru, transportu i utylizacji odpadów komunalnych. System ten, czego można było się spodziewać po jego decentralizacji i umożliwieniu całkowitej indywidualizacji w każdej

<sup>17</sup> W rozumieniu art. 104–106 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.).

<sup>18</sup> Art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. poz. 831 z późn. zm.) zwalnia z obowiązku przeprowadzania audytu energetycznego co cztery lata przedsiębiorców posiadających wdrożony system zarządzania środowiskowego EMAS.

<sup>19</sup> Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka odpadami komunalnymi jako ekologiczny instrument estetyki w gminie – uwagi prawne*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2012, nr 2/II, s. 31–40.

gminie, okazał się na tyle nieefektywny, że konieczne stało się dokonanie jego nowelizacji w kierunku unifikacji<sup>20</sup>. To także obrazuje, jak organy centralne administracji rządowej starają się wycofywać z aktywnej roli w zakresie ochrony środowiska, przekazując obowiązek takowych działań m.in. jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji w formie gospodarki komunalnej.

## Aktywność państwa w gospodarce komunalnej

Gospodarka komunalna bywa mylona z prowadzeniem działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>21</sup>. Polega ona na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>22</sup>. Istotne znaczenie ma tu zapis, zgodnie z którym gospodarka komunalna polega na wykonywaniu zadań o charakterze użyteczności publicznej<sup>23</sup>, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności<sup>24</sup> w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>25</sup>.

Przykładowy katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w obszarze których prowadzą one gospodarkę komunalną, zawierają ustawy o samorządzie gminnym<sup>26</sup>, o samorządzie powiatowym<sup>27</sup> i o samorządzie województwa<sup>28</sup>. Na wszystkich tych poziomach, ze szczególnym nacycieniem w przypadku samorządu gminnego, sprowadzają się one do kilku obszarów zadań: administracyjno-porządkowych, edukacyjno-kulturalno-

---

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2017 r., poz. 19).

<sup>21</sup> Więcej: G. Cern, T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka komunalna a działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – pojęcia tożsame czy wykluczające się?*, [w:] M. Geryk, A. Pławska (red.), *Współczesna problematyka zagadnień prawnych i ekonomicznych*, Wyd. WSZ, Gdańsk 2016, s. 7–18.

<sup>22</sup> Art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236 z późn. zm.) dalej jako – u.g.k.

<sup>23</sup> A. Powałowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 507; C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrąński, *Ustawa o gospodarce komunalnej, Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 15.

<sup>24</sup> Więcej: D. Wacinkiewicz, *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

<sup>25</sup> J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 60–74.

<sup>26</sup> Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.).

<sup>27</sup> Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.).

<sup>28</sup> Art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1392 z późn. zm.).



-społecznych, infrastrukturalno-technicznych. Szczególnie obszerny jest ten ostatni katalog – związany z budową i utrzymaniem infrastruktury drogowej, ulic i mostów, dostarczaniem wody i odbiorem ścieków, utrzymaniem zieleni, odbiorem, transportem i utylizacją odpadów komunalnych, mieszkalnictwem. Z nim też wiążą się największe (poza oświatą) wydatki jednostek samorządu terytorialnego oraz najbardziej uciążliwe oddziaływanie na środowisko. Gospodarka komunalna nie tylko służy realizacji potrzeb lokalnej społeczności, ale także w istotnym stopniu realizuje potrzeby rozwoju lokalnej gospodarki i rynku pracy z uwzględnieniem potrzeb społecznych oraz zasad prawa, w tym zrównoważonego rozwoju<sup>29</sup>.

Ustawa o gospodarce komunalnej wskazuje kilka możliwości realizacji gospodarki komunalnej. W praktyce najczęściej odbywa się to za pomocą należącej do jednostki samorządu terytorialnego spółki prawa handlowego, znacznie rzadziej zakładu budżetowego, co samo w sobie jest już metodą przenoszenia realizacji zadań publicznych państwa na podmioty sektora prywatnego. Państwo to także jednostki samorządu terytorialnego, a ich zadania są zadaniami państwa.

Prowadzenie gospodarki komunalnej przy pomocy spółki obarczone jest szeregiem mankamentów. Za niekorzystną należy uznać tendencję przenoszenia coraz to większej liczby zadań publicznych do spółek prawa handlowego, co prowadzi do swoistej komercjalizacji sektora publicznego. Proces ten może podważać zaufanie obywateli do instytucji państwa, skoro organy administracji publicznej, szczególnie jednostek samorządu terytorialnego, ale też administracji rządowej<sup>30</sup>, tak często i chętnie zrzekają się prawa do zarządzania sprawami publicznymi. Szczególnie wątpliwe wydają się sytuacje, kiedy to spółkom prawa handlowego powierza się zarządzanie np. rozwojem miasta, organizowanie np. systemu komunikacji czy inne prace koncepcyjne i merytoryczne, które powinny pozostawać domeną organu, a szczególnie jego aparatu pomocniczego.

Spółka komunalna, z uwagi na swój charakter i skład właścicielski, może korzystać z zamówień typu *in house*<sup>31</sup> – udzielanych bezprzetargowo w formie powierzenia przez gminę, powiat lub województwo będące jej właścicielem. Jednakże nowelizacja prawa zamówień publicznych<sup>32</sup> wprowadziła

---

<sup>29</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka komunalna jako instrument zrównoważonego rozwoju w gminie na przykładzie Władysławowa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14, s. 53–64.

<sup>30</sup> Na przykład dla realizacji projektu UEFA Euro 2012 w Polsce powołano szereg spółek prawa handlowego.

<sup>31</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruko Sp. z o.o. we Władysławowie*, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wyd. UR, Rzeszów, s. 429–443.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1020).

w tym zakresie warunki<sup>33</sup>, po spełnieniu których możliwe jest zastosowanie tej korzystnej z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego i jej spółki metody. W praktyce spółki komunalne, często przekształcone z innych form gospodarki budżetowej właśnie w celu prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, czyli świadczenia usług nie tylko na rzecz właściciela, nie spełniają aktualnych, wyśrubowanych kryteriów. Tym samym zadania jednostek samorządu terytorialnego powierzane są w trybie prawa zamówień publicznych<sup>34</sup>. Spółce komunalnej trudno konkurować z prywatnym przedsiębiorcą i często zadania publiczne związane z wykonywaniem gospodarki komunalnej powierzane są właśnie przedsiębiorcom prywatnym. Przy czym ocena własna autora<sup>35</sup> nie pozwala mu zgodzić się z poglądem Rafała Godlewskiego i Heleny Kisilowskiej co do obniżania kosztów realizacji zadań publicznych dzięki wykorzystywaniu do ich realizacji podmiotów prywatnych<sup>36</sup>. Podkreślić tu należy szczególnie ryzyko obniżenia jakości realizacji takich usług, a czasem wręcz problemy z ich dostarczeniem.

Tylko w uzupełnieniu dodać należy, że formą wycofywania się państwa ze sfery realizacji zadań publicznych jest ogólnie każda prywatyzacja – rozumiana jako zastępowanie podmiotów publicznych przez podmioty prywatne. Z jednej strony proces ten może skutkować zmniejszeniem kosztów realizacji zadań publicznych, z drugiej – nie daje takiej gwarancji rzetelności i jakości jak wówczas, kiedy realizują go podmioty publiczne<sup>37</sup>. Przykładem tak pojmowanej prywatyzacji mogą być wszelkie niewładcze i niepubliczne formy realizacji zadań publicznych, w tym w oparciu o ustawy: o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>38</sup>, o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>39</sup>,

---

<sup>33</sup> Zamawiający (jednostka sektora finansów publicznych) sprawuje nad spółką komunalną kontrolę; ponad 90% działalności tej spółki dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego; w kontrolowanej spółce nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

<sup>35</sup> Poczyniona i uzasadniona obszernie w: T. Bojar-Fijałkowski, G. Cern, *Ograniczenia działalności gospodarczej spółki komunalnej – uwagi krytyczne*, [w:] M. Geryk, A. Pławska (red.), *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, Wyd. WSZ, Gdańsk 2016, s. 19–32.

<sup>36</sup> R. Godlewski, H. Kisilowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 53.

<sup>37</sup> Więcej: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994; M. Stahl, *Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 277.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.).

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 596 z późn. zm.).

o umowie koncesyjnej na roboty budowlane lub usługi<sup>40</sup>. Innym przykładem, wymagającym wszakże osobnego omówienia, jest rezygnacja państwa z aktywnej roli w sferze uprawnień nadzorczych, kontrolnych i kształtujących, jaką obserwujemy w systematycznych nowelizacjach prawa budowlanego, regularnie zmniejszających zakres zadania organów państwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej<sup>41</sup>.

Odnieść można wrażenie, że równoległe do opuszczania sfery użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej przez państwo, w tym jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca kreuje takie rozwiązania prawne, które utrudniają jej realizację przez jednostki sektora finansów publicznych. Kolejne obszary odpowiedzialności państwa są przekazywane do podmiotów sektora prywatnego, nad którymi znacznie mniejsza jest kontrola publiczna, trudniejszy nadzór nad ich działalnością oraz nie ma gwarancji trwałości ich działalności, a tym samym trwałości realizacji zadań publicznych odpowiedniej jakości. W sferze publicznej gospodarki komunalnej coraz częściej pozostaje jedynie funkcja kreacyjna, ustalająca zakres potrzeb, a nie ich realizacja.

## **Zakończenie**

Powyższy wywód pozwala na zaprezentowanie następujących wniosków:

1. Konstytucja RP dość swobodnie określa powinności państwa w zakresie ochrony środowiska, nakładając na nie obowiązek zabezpieczenia i zorganizowania takowej ochrony. Dopiero ustawy doprecyzowują, w jakich obszarach organy państwa podejmują rolę aktywną.

2. Zaangażowanie państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego, w realizację ochrony środowiska maleje. Potwierdzają to także dane na temat finansowania ochrony środowiska, z których wyraźnie wynika, że podstawowym źródłem inwestycji służących ochronie środowiska w Polsce są środki prywatne osób fizycznych i przedsiębiorców. Przy malejącym systematycznie, acz i tak niewielkim udziale budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu ochrony środowiska pozytywnym faktem jest wzrastający i duży udział środków zagranicznych, głównie Unii Europejskiej.

---

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. poz. 1920 z późn. zm.).

<sup>41</sup> Z wyjątkiem ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. poz. 774 z późn. zm.); więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Nowe instrumenty prawne zarządzania krajobrazem przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2015, nr 8/II, s. 183–196.

3. Spośród funkcji ochrony środowiska jedynie zadania prawotwórcze pozostają niezmiennie domeną państwa. W jego kompetencjach leży też planowanie ochrony środowiska, aczkolwiek zadanie to zostało przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, choć wzbudza to wątpliwości co do efektywności oraz obrazuje kolejny trend, jakim jest – przy pozostawianiu zadania w sferze publicznej – przekazywanie go od organów centralnych administracji rządowej do organów samorządu terytorialnego. Przykład wprowadzonego przed kilku laty modelu gospodarki odpadami komunalnymi udowadnia, że decentralizacja nie zawsze przynosi efekty w skali makro.

4. W zakresie monitorowania stanu środowiska oraz sterowania oddziaływaniem na nie państwo od dłuższego już czasu umożliwia takowe działania organizacjom pozarządowym oraz przedsiębiorcom. Co więcej, zachęca do tego odpowiednią legislacją oraz korzyściami, jak w przypadku posiadania wdrożonego systemu zarządzania środowiskowego EMAS.

5. Powyższa tendencja widoczna jest także w skali mikro, czyli gminy będącej najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego, w zakresie gospodarki komunalnej. Kolejne nowelizacje nie tylko przekazują jednostkom samorządu terytorialnego kolejne zadania realizowane dotąd przez organy administracji rządowej, ale jeszcze zachęcają do swoistej prywatyzacji ich realizacji. Trend wykonywania zadań publicznych, często koncepcyjnych i merytorycznych, przez spółki prawa handlowego jest niezwykle niepokojący. Podobnie nowelizacja prawa zamówień publicznych, znacznie utrudniająca realizację zamówień typu *in house*, w całości wpisuje się w tendencję prywatyzacji zadań publicznych w gospodarce komunalnej.

6. Podsumowując można wysnuć wniosek, że ewoluujące prawo publiczne w Polsce systematycznie, acz nie rewolucyjnie wycofuje państwo ze sfery realizacji zadań w obszarze ochrony środowiska i gospodarki komunalnej. Większy udział podmiotów prywatnych w ochronie środowiska i gospodarce komunalnej wiąże się z większym udziałem instrumentów i norm typowych dla prawa prywatnego. Można zastanawiać się, czy dotychczasowy model prawa regulującego ochronę środowiska i gospodarkę komunalną w zakresie zasad, instrumentów, celów jest jeszcze adekwatny. Czy nie należy spojrzeć na ten wycinek prawa publicznego z innej nieco perspektywy, z większym uwzględnieniem norm i instrumentów prywatnoprawnych, a może i ekonomicznych?

## Literatura

- Banasiński C., Kulesza M., Szafrąński D., *Ustawa o gospodarce komunalnej, Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Barczak A., Kowalewska E., *Źródła finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska w Polsce – przegląd stosowanych rozwiązań*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1(2).

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa – Kraków 1994.
- Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka komunalna jako instrument zrównoważonego rozwoju w gminie na przykładzie Władysławowa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14.
- Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka odpadami komunalnymi jako ekologiczny instrument estetyki w gminie – uwagi prawne*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2012, nr 2/II.
- Bojar-Fijałkowski T., *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty „de lege ferenda” oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, [w:] A. Barczak, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Wyd. US, Szczecin 2016.
- Bojar-Fijałkowski T., *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Wyd. UMK, Toruń 2015, s. 202.
- Bojar-Fijałkowski T., *Nowe instrumenty prawne zarządzania krajobrazem przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2015, nr 8/II.
- Bojar-Fijałkowski T., *Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruko Sp. z o.o. we Władysławowie*, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wyd. UR, Rzeszów.
- Bojar-Fijałkowski T., Cern G., *Ograniczenia działalności gospodarczej spółki komunalnej – uwagi krytyczne*, [w:] M. Geryk, A. Pławska (red.), *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, Wyd. WSZ, Gdańsk 2016.
- Bukowski Z., *Polityka ochrony środowiska a planowanie ochrony środowiska w Polsce*, [w:] A. Barczak, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Wyd. US, Szczecin 2016.
- Cern G., Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka komunalna a działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – pojęcia tożsame czy wykluczające się?*, [w:] M. Geryk, A. Pławska (red.), *Współczesna problematyka zagadnień prawnych i ekonomicznych*, Wyd. WSZ, Gdańsk 2016.
- Dobrowolski G. (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Wyd. UŚ, Katowice 2016.
- Godlewski R., Kisilowska H., *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012.
- Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Powałowski A. (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Stahl M., *Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Trzczińska D., Tucholska N., Żurawik-Paszowska M., *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2016.
- Wacinkiewicz D., *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

## Summary

### *On the withdraw of the state from activity in environmental protection and communal services*

**Key words:** state, local self-government, environmental protection, communal services, duties.

The text aims to proof hypotheses on withdraw of Polish state from activity in environmental protection and communal services. It is divided into two main parts. The first one describes activity of the state regarding functions of environmental protection. The second one focuses on communal services delivered by the local authorities, its role, instruments and specifics. Whole text bases on Polish literature of administrative law, environmental law and communal law, public statistics data and legal acts valid on June 15<sup>th</sup> of 2017.