

„ZRÓWNOWAŻONE” TWORZENIE WOJEWÓDZKICH PLANÓW GOSPODAROWANIA ODPADAMI A WSPÓŁPRACA MIĘDZYGMINNA

Wprowadzenie

Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju Rio+20 odbyła się w 20. rocznicę Szczytu Ziemi, który miał miejsce w roku 1992 w Rio de Janeiro. W konferencji udział wzięli światowi przywódcy, przedstawiciele sektora prywatnego, organizacje pozarządowe i inne grupy interesów, które wspólnie starały się określić, jak możemy zmniejszyć ubóstwo na świecie, promować sprawiedliwość społeczną i zapewnić ochronę środowiska naturalnego naszej coraz bardziej zaludniającej się planety. Dokument końcowy przyjęty 19 czerwca 2012 r. składa się głównie z ogólnikowych twierdzeń. Zakłada się w nim dobrowolne zobowiązanie się państw członkowskich do wprowadzania określonych rozwiązań na rzecz zrównoważonego rozwoju. W dokumencie zwraca się uwagę na to, że wpływ na zieloną gospodarkę ma redukcja odpadów i racjonalna polityka w zakresie gospodarowania odpadami. Podkreśla się konieczność stosowania tzw. 3 Rs (ang. *reduce, reuse and recycle*).¹ Istotne jest również podejmowanie szeroko pojętej współpracy, zarówno pomiędzy organami administracji publicznej, jak i podmiotami prywatnymi.² W kontekście tego dokumentu, a także w świetle reformy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, bardzo istotne jest takie podejmowanie zaplanowanych i perspektywicznych działań w przedmiocie nawiązywania współpracy pomiędzy podmiotami gospodarującymi odpadami komunalnymi.

Tworzenie i prowadzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy to nie tylko olbrzymie zadanie z punktu widzenia prawnego, ale rów-

1 THE FUTURE WE WANT, I. Our Common Vision., <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>, [pobrane 14.06.2015], s. 24.

2 *Ibidem*, s. 38.

niez logistycznego i finansowego. Waga problemu rośnie w kontekście nałożenia na gminy obowiązków w przedmiocie zagospodarowania odpadów zebranych z ich terenów. Podejmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego szeroko rozumianej i pojmowanej współpracy jest szczególnie istotne przy prawidłowym planowaniu działań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Celem niniejszej publikacji będzie przedstawienie sposobu tworzenia wojewódzkich planów gospodarowania odpadami (jako jednych z podstawowych aktów planowania gospodarowania odpadami) przy uwzględnieniu podejmowania współpracy przez gminy.

Zagospodarowanie odpadów jako obowiązek gminy

Powszechnie przyjmuje się, że obowiązkiem gminy jest skonstruowanie i prowadzenie systemu gospodarowania odpadami. Elementem tego systemu obok odbierania odpadów, działań administracyjnych, pobierania stosowanych opłat, uchwalania aktów prawa miejscowego oraz innych działań ma być również zagospodarowanie odpadów. Samo jednak pojęcie zagospodarowania nie zostało nigdzie zdefiniowane, a sposób podejmowania działań w zakresie zagospodarowania odpadów nie jest jednoznacznie określony. Jest to tym bardziej istotne, iż efektywne i racjonalne prowadzenie działań w zakresie postępowania z odpadami zakładać musi podejmowanie współpracy na poziomie samorządu terytorialnego (nie tylko gmin, ale również województw oraz kooperację gmin z podmiotami prywatnymi).

Gminy mają obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,³ dalej jako u.c.z.p.g.), a z opłat za odbieranie odpadów pokrywane są koszty odzysku i unieszkodliwiania odpadów (art. 6r ust. 2 pkt 1 u.c.z.p.g.). Logicznym jest, że ze względów prawnych, logistycznych i ekonomicznych nie każda gmina będzie mogła i będzie chciała taką instalację wybudować. Powstaje również pytanie o to, czy obowiązek wybudowania instalacji jednoznaczny jest z obowiązkiem zagospodarowania w niej odpadów.

Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy zaliczyć należy sprawy wysypisk i unieszkodliwiania odpadów.⁴ Ustawodawca posłużył się w tym miejscu sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza, że w przepisie nie zostały wymienione wszystkie zadania własne gminy. Przepis art. 7 ust 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, jako zadanie własne gminy, sprawy z zakresu utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Zakres wykonywanych przez gminy zadań

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391 j.t.).

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 j.t.).

należy rozpatrywać w kontekście rozwiązań systemowych wprowadzonych przez inne akty normatywne.

Podkreślenia wymaga, że pojęcie „zagospodarowania odpadów” nie zostało nigdzie zdefiniowane. Przepis art. 1a u.c.z.p.g. stanowi, że w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o utrzymaniu czystości, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵ (art. 203). Ustawa o odpadach także nie posługuje się pojęciem „zagospodarowania odpadów”, a pojęciem „gospodarowania odpadami”, przez które należy rozumieć zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonawcze w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Ustawa o odpadach definiuje także odzysk jako proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie bądź ogólnie w gospodarce. Definicja zaś unieszkodliwiania odpadów odnosi się do procesu, który nie jest odzyskiem, nawet jeśli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 2, 14 i 30 ustawy o odpadach). Należy zatem przyjąć, że „zagospodarowanie odpadów” to wszelkie procesy, działania, jakim poddawane są odpady. Z kolei przez „przetwarzanie” odpadów, wykonywane przez regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, należy rozumieć procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające te procesy (art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach). Instalacje, do których prowadzenia zobowiązana została gmina, prowadzą działalność z zakresu przetwarzania odpadów, co skutkuje również działaniami z zakresu odzysku i unieszkodliwiania. Samo pojęcie „gospodarowania” jest więc terminem szerszym, aniżeli „przetwarzanie”.

U.c.z.p.g. w art. 3 ust. 2 stanowi, że zadaniami gminy są m.in. zadania zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, nadzorowania gospodarowania odpadami, ustanowienia selektywnej zbiórki, zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu, prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych. Jednocześnie podkreślić należy, że gminom zgodnie z rozdziałem 3a u.c.z.p.g. przekazane zostały zadania w postaci gospodarowania odpadami. Pojęcie gospodarowania zostało zaś zdefiniowane w ustawie o odpadach i obejmuje działania polegające m.in. na unieszkodliwianiu i odzysku odpadów.

Zgodnie z art. 3b ust. 1 u.c.z.p.g. gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r.:

5 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).

- 1) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Z kolei zgodnie art. 3c ust. 1 u.c.z.p.g. gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- 1) do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- 2) do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Za brak realizacji wskazanych zadań na gminy nakładane mogą być sankcje finansowe.⁶

Z przytoczonych więc podstaw prawnych jednoznacznie wynika, że to gmina zobowiązana została do osiągnięcia poziomów recyklingu odpadów, a procesy te wykonywane są w Regionalnych Instalacjach Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK-ach). Ustawa jednoznacznie nie określa sposobu, w jaki gminy mają zorganizować system zagospodarowania odpadów. Nie każda gmina jest bowiem zobowiązana do samodzielnego wybudowania RIPOK-u.

Niewątpliwie bezspornym jest, że gminy mają obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W tym celu wójt, burmistrz lub prezydent ma obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów albo przetargu na odbieranie odpadów, przy jednoczesnej możliwości wskazania miejsca ich zagospodarowania (art. 6 d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Przy tym ustawodawca wskazał, że przy organizacji przetargu na odbieranie odpadów istnieje możliwość wskazania miejsca ich zagospodarowania.⁷

Zagospodarowanie odpadów, jak i ich przetwarzanie są zadaniami gminy realizowanymi m.in. poprzez organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym za pomocą regionalnych instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów komunalnych.

Zagadnienie to jest również przedmiotem polityki i prawa Unii Europejskiej, zaś państwa członkowskie Unii traktują regulację zasad gospodarowania odpadami

⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 9z. ust. 2.

⁷ Opinia Ministra Środowiska, wyr. SN z dnia 3 marca 2010 r. (sygn akt III SK 37/09).

jako ważny element działań na rzecz ochrony środowiska i zdrowia obywateli. Dlatego przepisy wspólnotowe zobowiązują państwa członkowskie przede wszystkim do zapobiegania lub ograniczania produkcji odpadów oraz ich szkodliwości. Realizacji tych celów ma służyć m.in. obowiązek sporządzania planów gospodarowania odpadami.

Przepisy wspólnotowe zasadniczo nie ingerują w techniczno-prawne aspekty organizacji systemu gospodarowania odpadami. Przepisy o gospodarowaniu odpadami nie przewidują natomiast szczególnej regulacji w zakresie zasad wykonywania określonych działań w ramach gospodarowania odpadami. Ta kwestia pozostaje domeną innych przepisów, w tym regulacji udzielania zamówień publicznych oraz zasad prowadzenia gospodarki komunalnej. ETS podkreślił, że zadania nałożone ustawowo na określone podmioty publiczne (np. jednostki samorządu terytorialnego) nie muszą być realizowane poprzez delegowanie ich wykonania na podmioty prywatne, ale równie dobrze mogą być wykonywane przez sam sektor publiczny, jeśli tylko przemawia za tym interes publiczny i nie służy to obejściu regulacji zamówień publicznych.⁸

Na podstawie powyższego stwierdzić jednoznacznie można, że obowiązek zagospodarowania odpadów jest obowiązkiem gminy (co wynika z prawa polskiego i wskazywane jest m.in. w orzecznictwie ETS). Zorganizowanie systemu zależy każdorazowo od gminy. Dlatego tak istotne jest podejmowanie działań opartych na wzajemnej międzygminnej współpracy. U.c.z.p.g dla podejmowania współpracy dopuszcza tworzenie związków międzygminnych.⁹

Wojewódzkie plany gospodarowania odpadami

Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o odpadach, dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami. Plany gospodarki odpadami są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim.¹⁰

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami zawierają m.in.:

1. Podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu;

8 D. Sześciło, Glosa do wyroku TS z dnia 9 czerwca 2009 r., C-480/06, „Samorząd Terytorialny” 2009, Lex Polonica 2013.

9 Ust. z z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 3 ust. 2a.

10 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

2. Wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
2. Plan zamykania instalacji nie spełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych.¹¹

Region gospodarki odpadami komunalnymi stanowi obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez instalacje, o których mowa w ust. 6. Regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców.

Zgodnie z regulacjami ustawy o odpadach określenie obszaru regionu zostało przypisane do autorytatywnej decyzji sejmiku województwa. Wprowadzone ograniczenia dotyczą głównie minimalnej liczby mieszkańców obsługiwanych przez instalację znajdującą się w regionie oraz ograniczenia co do braku możliwości podzielenia jednej gminy pomiędzy dwa regiony. Gminy postawione zostały więc w sytuacji, w której sejmik województwa określa jeden z kluczowych elementów systemu gospodarowania odpadami, jakim jest ich zagospodarowanie. Jednocześnie nie jest jednoznaczny prawny charakter wojewódzkiego planu gospodarowania odpadami. Nie zostało bowiem jednoznacznie określone, czy uchwała ta jest aktem prawa miejscowego.

Wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik województwa podejmuje uchwałę w sprawie jego wykonania. Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa:

- 1) regiony gospodarki odpadami komunalnymi;
- 2) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.¹²

Określone jednoznacznie zostało, że uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest aktem prawa miejscowego. Tego rodzaju konstrukcja prawna wskazywać mogłaby jednoznacznie na to, że skoro ustawodawca

¹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, art. 35.

¹² *Ibidem*, art. 38 ust. 2.

tylko uchwałę wykonawczą określił jako prawo miejscowe, to sam wojewódzki plan gospodarki odpadami prawem miejscowym nie jest. Również w orzecznictwie wypracowanym w poprzednim stanie prawnym zwraca się uwagę na brak charakteru prawa miejscowego w stosunku do wojewódzkich planów gospodarki odpadami.¹³ Plany gospodarki odpadami nie mają charakteru aktów prawa miejscowego, toteż nie wymagają one publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ponieważ treść WPGO nie normuje uprawnień ani obowiązków adresatów zewnętrznych, lecz mają wyłącznie znaczenie kierunkowe.

W kontekście tworzenia WPGO i racjonalnego tworzenia regionów pojawić się może pytanie o zasięg wojewódzkich planów gospodarki odpadami oraz możliwość utworzenia jednego regionu gospodarowania odpadami z udziałem gmin z sąsiadujących województw. Tym bardziej, że wiele gmin jeszcze przed nowelizacją u.c.z.p.g. podjęło szeroką współpracę z innymi gminami w celu tworzenia zakładów zagospodarowania odpadów.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.¹⁴ Pogląd ten ugruntowany jest także w literaturze.¹⁵ Akty prawa miejscowego mają zasięg terytorialny – obowiązują tylko na obszarze wyznaczonym przez właściwość miejscową organów, które je wydały.¹⁶ Formuła, zgodnie z którą odpowiednim organom przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie ich działania, odnosi się również do rad powiatu, do sejmiku województwa oraz do wojewody i organów niezespółonej administracji rządowej.¹⁷ Oznacza to, że sejmik województwa A nie ma bezpośredniej kompetencji prawotwórczej dla uchwalenia WPGO dla obszaru gmin z sąsiedniego województwa B.

Jednocześnie w literaturze został wyrażony pogląd co do dopuszczalności utworzenia jednego regionu gospodarowania odpadami z udziałem gmin z sąsiadujących województw.¹⁸ Twierdzi się, że wymaga to „skorelowania” przez sąsiadujące sejmiki uchwał w sprawie wykonania WPGO w taki sposób, aby w uchwałach obydwu sejmików (z których każda obejmuje obszar całego ich województwa) te same gminy były wymienione jako wchodzące w skład danego międzywojewódzkiego re-

13 Wyr. WSA w Krakowie 2005–01–25, II SA/Kr 1385/04.

14 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

15 D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 72.

16 J. Zimmermann, Prawo administracyjne, (wyd. 5), Warszawa 2012, s. 80.

17 *Ibidem*, s. 83.

18 J. Klatka, M. Kuźniak, Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin, LEX Warszawa 2012, s. 22.

gionu gospodarowania odpadami.¹⁹ Jednocześnie samo „skorelowanie” działań tak, by nie pominąć żadnej z gmin i nie pozostawić jej poza regionem wydaje się zbyt-
nim uproszczeniem.

Przepisy nowelizacji konstruujące kompetencję sejmiku do tworzenia regionów dają sejmikom władzę dość arbitralnego kształtowania terytorialnego zasięgu tychże regionów (art. 14a ust. 3 ustawy o odpadach przewiduje tu ewentualne współdziałanie z gminami tylko w postaci zaopiniowania projektu wojewódzkiego planu gospodarki – i to tylko przez organy wykonawcze gmin). Opinia nie jest, oczywiście, dla sejmiku wiążąca, a więc przynajmniej w niektórych przypadkach gminy w ich odczuciu mogą być „przymusowo” połączone z innymi, w ramach skonstruowanego przez sejmik regionu. Samo zaś zaliczenie gminy do danego regionu ma dla niej charakter wiążący, odbywa się bowiem formalnie poprzez uchwałę sejmiku mającą charakter aktu prawnego powszechnie wiążącego (aktu prawa miejscowego – taki charakter nadaje uchwałę w sprawie wykonania planu art. 15 ust. 3 ustawy o odpadach²⁰).

Porównując wprowadzane rozwiązania z już istniejącą praktyką konstruowania systemów gospodarowania odpadami pojawia się problem, dotyczący ewentualnego tworzenia regionów o charakterze międzywojewódzkim. Obecnie funkcjonuje już co najmniej kilka związków międzygminnych, grupujących samorządy co najmniej z dwóch województw, które zagospodarowują odpady w takiej właśnie formule, posiadając ku temu odpowiednią infrastrukturę, służącą zainteresowanym gminom. Konstrukcje dotyczące regionów do takiej sytuacji w sposób wyraźny się nie odnoszą i nie przewidują możliwości tworzenia regionów międzywojewódzkich – tworzenie regionów należy bowiem do kompetencji sejmiku województwa, a sejmik w oczywisty sposób jest ograniczony swoją właściwością miejscową, nie może więc na podstawie przepisów upoważniających go do konstruowania regionów włączać do nich gmin spoza województwa. Ewentualnego wyjścia z takiego swoistego impasu, czyli chęci uwzględnienia przez zainteresowane sejmiki istniejących stanów faktycznych, w postaci funkcjonujących związków międzygminnych o strukturze międzywojewódzkiej, należałoby szukać w przepisach ustrojowych, czyli w postanowieniach Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – u.s.w. (Dz.U z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).²¹

Dlatego też wydaje się, że utworzenie regionu, w którego skład wchodzi gminy spoza województwa, poprzedzone powinno być zawarciem stosownego porozumienia między województwami (na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Podjęcie uchwały w sprawie powierzenia zadań innym jednostkom

19 <http://blog.prawosmieciowe.pl/pytania-i-odpowiedzi/wlaczenie-do-regionu-gospodarowania-odpadami-komunalnymi-gmin-spoza-wojewodztwa/>, [online 06.06.2013].

20 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

21 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)

samorządu terytorialnego należy do wyłącznej właściwości sejmiku (art. 18 pkt 12 u.s.w.).

Porozumienie jest jednak taką formułą współdziałania, które – zgodnie z nazwą – wymaga „dogadania się” zainteresowanych jednostek oraz przekazania na rzecz jednej z nich wykonywania ściśle określonego zadania. W tym przypadku zadaniem takim byłoby utworzenie regionu i wskazanie dla niego regionalnej instalacji, a więc jeden z sejmików musiałby niejako przejąć w tym zakresie do swojej kompetencji gminy z terenu innego (bądź innych) województwa. Z punktu widzenia zainteresowanych gmin sprawa nie budziłaby chyba specjalnych kontrowersji w sytuacji, w której dotyczyłoby to już istniejących i prawidłowo działających związków międzygminnych, jednakże uznanie możliwości zastosowania instytucji porozumienia do tych kompetencji sejmiku musiałoby mieć charakter generalny: sejmiki mogłyby zawierać takie porozumienia nie tylko dla uwzględnienia istniejących stanów faktycznych, ale również przy konstruowaniu nowych regionów, według swojego uznania.²²

Analizując zastosowanie instytucji porozumienia do przekazania kompetencji sejmiku związanych z tworzeniem regionów, pojawia się pytanie, jaki zakres kompetencji mógłby być w tej formule przekazany. Wyobrazić można sobie jednak sytuację, gdy całość zadania w postaci tworzenia regionów i uchwalenia WPGO będzie na terenie dwóch lub więcej województw (a nawet całego kraju) wykonywana tylko przez jeden sejmik.

Komplementarny wobec siebie charakter w analizowanym zakresie spraw mają przede wszystkim, patrząc od strony formalnej, kompetencje sejmiku do przyjęcia planu gospodarki odpadami (art. 14a ust. 2 ustawy o odpadach) i uchwały w sprawie wykonania planu (art. 15 ust. 1 tejże ustawy). Przekazanie kompetencji można rozumieć w sensie zarówno materialnym (do utworzenia tu regionu i objęcia nim gmin z terenu innego województwa, także zadań z tym powiązanych, a więc np. ustalenia dla regionu regionalnych instalacji – podstawowych i zastępczych), jak i formalnym, czyli przyjęcia aktów prawnych, za pomocą których wykonywana jest kompetencja materialna.

Tego rodzaju WPGO funkcjonują w porządku prawnym, jako przykład można podać WPGO dla Mazowsza na lata 2012–2017 z uwzględnieniem lat 2018–2032. W WPGO wyznaczonych zostało 5 regionów gospodarki odpadami komunalnymi obejmujących całe województwo mazowieckie, z wyjątkiem 7 gmin, które zadeklarowały chęć przynależności do regionów gospodarki odpadami województw sąsiadujących (dwie w województwie łódzkim i 5 w województwie podlaskim).²³ Gminy

22 M. Górski, Regiony gospodarki odpadami komunalnymi, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 11 (242), s. 34–36.

23 Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Gospodarka odpadami w kontekście nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2012, s. 13.

te następnie włączone przypisane zostały do WPGO Województwa Podlaskiego na podstawie uzgodnień z Marszałkiem Województwa Mazowieckiego.²⁴

Podsumowanie

Pomimo tego, że zagospodarowanie odpadów nie zostało jednoznacznie wykazane jako zadanie gminy oraz brak wyraźnej definicji ustawowej tego, co rozumie się pod pojęciem zagospodarowania odpadów, należy stwierdzić, że do podejmowania działań w tym zakresie zobligowana jest gmina. Jak wynika z powyższej analizy, możliwe jest tworzenie WPGO oraz uchwały wykonawczej względem WPGO o zasięgu przekraczającym obszar jednego województwa. Uchwała w sprawie wykonania WPGO, pomimo tego, że jest aktem prawa miejscowego, obowiązywała będzie nie tylko na obszarze właściwym miejscowo dla organu podejmującego uchwałę. By móc jednak skutecznie objąć WPGO gminy spoza obszaru województwa, konieczne jest wcześniejsze zawarcie porozumienia pomiędzy właściwymi województwami. Używanie tych instrumentów nabiera szczególnego znaczenia w kontekście zrównoważonego rozwoju i tworzenia RIPOK-ów przez gminy i związki gmin.

BIBLIOGRAFIA

- Dąbek D., Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków, 2004.
- Górski M., Regiony gospodarki odpadami komunalnymi, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 11 (242).
- Klatka J., Kuźniak M., Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin, LEX Warszawa 2012.
- Sześciło D., Głosa do wyroku TS z dnia 9 czerwca 2009 r., C-480/06, „Samorząd Terytorialny” 2009, Lex Polonica 2013.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, (wyd. 5), Warszawa 2012.

24 Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012–2017 (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2012 r., poz. 2017).

**“SUSTAINABLE” CREATING OF WASTE MANAGEMENT REGIONAL
PLANS WITHIN THE SCOPE OF LOCAL COOPERATION**

Local cooperation is very important in the context of local activity in creating a waste management system and performing tasks (services) determined in the Act to maintain order and cleanliness in municipalities (mainly concerning municipal waste collection and management) within the Polish legal system. The main point of this article is the mechanism of construction of a waste management regional plan and local cooperation within the scope of waste management and the local partnership.

Keywords: sustainable development, regions, local partnership