DR DOROTA AMBROŻUK

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
e-mail: dorota.ambrozuk@wzieu.pl

**Charakter prawny umów na odbieranie
oraz odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych**

Wprowadzenie

Podstawowym aktem prawnym regulującym gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminach jest ustawa z 13.09.1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2016, poz. 250, z późn. zm., dalej: Ustawa, 1996). Ustawa ta, choć wielokrotnie nowelizowana, nie normuje przedmiotowej materii w sposób kompletny, odsyłając, na mocy przepisu art. 1a, w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie w niej nieuregulowanym do przepisów ustawy z 14.12.2012 roku o odpadach (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1987, z późn. zm., dalej: Ustawa, 2012). Nowelizacja dokonana ustawą z 1.07.2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 152, poz. 897, z późn. zm., dalej: Ustawa, 2011)¹, określana niekiedy mianem rewolucyjnej (Kraszewski, 2011), zmieniła w sposób diametralny podejście do odpadów komunalnych w gminach. Na jej podstawie bowiem, gminy przejęły z dniem 1.07.2013 roku

¹ Sposób przeprowadzonej nowelizacji, poprzez dodanie szeregu artykułów oznaczonych literami, słusznie krytykuje W. Radecki (2016), s. 50. Autor ten zwraca uwagę, że należało przygotować nową ustawę, nawet decydując się na proste przepisanie tych regulacji, które miały pozostać niezmienione. Na absurdalną numerację artykułów objętych nowelizacją, która z pewnością utrudni korzystanie z ustawy, zwraca też uwagę J. Jerzmański (2011a).

odpowiedzialność za odpady komunalne i są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W tym celu muszą przeprowadzać przetargi na wyłonienie podmiotów, z którymi następnie podpisują umowy na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Celem artykułu jest określenie charakteru prawnego tych umów i konsekwencji prawnych związanych z ich kwalifikacją.

1. Odpady komunalne

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie definiuje ani pojęcia odpadów, ani odpadów komunalnych. Są one określone w ustawie o odpadach. I tak odpadem jest każda substancja lub przedmiot, którego posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do którego pozbycia się jest obowiązany (Ustawa, 2012, art. 3 ust. 1 pkt 6). Odpadami komunalnymi są zaś odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych (czyli wykazujących co najmniej jedną spośród właściwości określonych w załączniku nr 3 do ustawy o odpadach), pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych (Ustawa, 2012, art. 3 ust. 1 pkt 7). Ponadto do kategorii odpadów komunalnych należy także zaliczyć:

- 1) bioodpady, czyli ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność (Ustawa, 2012, art. 3 ust. 1 pkt 1) oraz
- 2) odpady zielone, przez które rozumie się odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków, cmentarzy, a także targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów (Ustawa, 2012, art. 3 ust. 1 pkt 12).

2. Gospodarowanie odpadami komunalnymi

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (Ustawa, 1996, art. 3 ust. 1), a jednym z nich jest gospodarowanie odpadami komunalnymi (Ustawa, 1996, rozdział 3a). Przez gospodarowanie odpadami, w tym odpadami komunalnymi, należy rozumieć: zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (Ustawa, 2012, art. 3 ust. 1 pkt 2).

Podstawowym zadaniem gminy w ramach ww. obowiązków jest objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach tego systemu ustawodawca nałożył na gminy, począwszy od 1.07.2013 roku, obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (Ustawa, 1996, art. 6c ust. 1). Prawodawca, na potrzeby ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zdefiniował pojęcie „właścicieli nieruchomości”, za których uznał nie tylko właścicieli w rozumieniu art. 140 k.c. ale także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Tak szeroka definicja pozwala na uznanie, że właścicielem nieruchomości w rozumieniu ustawy o porządku i czystości w gminach są zarówno posiadacze nieruchomości, jak i ich dzierżyciele.

Ustawodawca nie zdefiniował natomiast pojęcia „nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy”, wychodząc pewnie z założenia, że jest ono oczywiste. Tymczasem w praktyce budzi ono poważne wątpliwości. Z pewnością nie można uznać za taką nieruchomość, która po prostu nadaje się do zamieszkania (Jerzmański, 2011b). Autor ten wskazuje też na nieprzydatność pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej, zawartego w art. 25 k.c., gdyż przepis ten stanowi o miejscowości, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Nie wskazuje się tu zatem konkretnej nieruchomości. Analogicznie Szwaczko (2011). Wydaje się, że chodzi tu raczej o nieruchomość, w której rzeczywiście ktoś przebywa stale lub czasowo (Jerzmański, 2011b; Klatka, Kuźniak, 2012, s. 63). Problem stanowi jednak kwestia dowiedzenia tego faktu. Opieranie się na prowadzonej przez gminy ewidencji ludności, gdzie znajdują się dane o osobach zameldowanych, choć co do zasady przydatne, okazuje się w pewnych sytuacjach zawodne,

z tego względu, iż nie wszyscy przestrzegają obowiązku meldunkowego. Nie można także zapominać o ustawie z dnia 24.09.2010 roku o ewidencji ludności, (tj. Dz.U. 2016, poz. 722), która zgodnie z art. 74 ust. 1, począwszy od dnia 1.01.2018 roku znosi obowiązek meldunkowy.

Gminy w powyższym zakresie opierają się zatem na danych zawartych w deklaracjach, składanych do wójtów, burmistrzów lub rezydentów miast przez właścicieli nieruchomości, w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. W przypadku zaś zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany (Ustawa, 1996, art. 6m).

Niezależnie od powyższego, w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, rada gminy może postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (Ustawa, 1996, art. 6c ust. 2). Chodzi o odpady wytwarzane np. przez biura, szkoły i inne podobne instytucje. Tu odbiór odpadów komunalnych przez gminę ma charakter fakultatywny.

W celu wyłonienia podmiotu, który będzie odbierał od właścicieli nieruchomości odpady komunalne albo będzie odbierał i zagospodarowywał te odpady wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg (Ustawa, 1996, art. 6d ust. 1).

Jak wynika z powyższego przedmiotem przetargu może być:

- tylko odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, bądź też
- odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowanie tak odebranych odpadów.

Zgodnie z art. 6g ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do ww. przetargów, w zakresie nieuregulowanym tą ustawą, stosuje się ustawę z 29.01.2004 roku – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz.U. 2015, poz. 2164, dalej: Ustawa, 2004). Ponieważ ustawodawca nie określił, o jaki rodzaj przetargów chodzi, w grę wchodzi zarówno przetargi nieograniczone, jak i ograniczone. Ważne jest natomiast odpowiednie przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, która oprócz wymogów wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych musi zawierać:

- a) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- b) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- c) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- d) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- e) instalacje, w szczególności regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jest obowiązany przekazywać odebrane odpady, w przypadku przetargu na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości, lub zobowiązuje do wskazania takich instalacji w ofercie – w przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowywanie tych odpadów; w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów, selektywnie zbieranych, niepodlegających przekazaniu do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady;
- f) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Z wyłonionym w drodze przetargu podmiotem, którym może być również spółka z udziałem gminy (Ustawa, 1996, art. 6e), wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera umowę na odbieranie albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Ustawa, 1996, art. 6f). Wyjątkowo, w przypadku rozwiązania umowy o odbieranie odpadów komunalnych, do czasu wyboru w drodze przetargu nowego przedsiębiorcy, gmina może zawrzeć umowę na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotem wyłonionym w trybie zamówienia z wolnej ręki, przewidzianego ustawą – Prawo zamówień publicznych (Ustawa, 1996, art. 6f ust. 2). Umowy, o których mowa zawierane są, zgodnie z wymogami ustawy o zamówieniach publicznych (art. 142 ust. 1) na czas określony. W praktyce częściej zawierane są umowy obejmujące zarówno odbieranie, jak i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Na tle ww. przepisów, w literaturze przedmiotu powstała rozbieżność, co do tego czy gmina może zorganizować odbiór odpadów komunalnych we własnym zakresie przy pomocy gminnej jednostki organizacyjnej, a więc nie przez spółkę z udziałem gminy, z pominięciem zorganizowania przetargu. Kwestia ta wykracza jednak poza ramy artykułu. Szerzej na ten temat J. Klatka, M. Kuźniak

(2012, s. 71), M. Górski (2011, s. 20), A. Barczak (2013, s. 202), Z. Bukowski (2014, s. 141, 144), a także W. Radecki (2016, s. 246–252). Patrz też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.11.2013 roku, K 17/12 (OTK-A 2013, nr 8, poz. 125) i postanowienie z 26.02.2014 roku, K 52/12 (OTK-A 2014, nr 2, poz. 25) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.09.2014 roku, II OSK 1314/14 (LEX nr 1506477).

3. Ogólna charakterystyka umów na odbieranie odpadów komunalnych i umów na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych

Odnosnie do treści samych umów, ustawodawca ich nie zdefiniował, wskazał jedynie, że umowy powinny określać instalację lub instalacje, w tym regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady. W przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów, selektywnie zbieranych niepodlegających przekazaniu do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego odpady (Ustawa, 1996, art. 6f ust. 1a).

Przez selektywne zbieranie odpadów rozumie się zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami (Ustawa, 2012, art. 3 ust. 1 pkt 24). Zbieranie odpadów obejmuje natomiast gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie, nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów, oraz tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów (Ustawa, 2012, art. 3 ust. 1 pkt 34).

W literaturze przedmiotu podejmowano już próby klasyfikowania umowy na odbieranie odpadów lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, wskazując iż nie są one typowymi umowami zlecenia, ani też typowymi umowami zawieranymi na podstawie art. 750 k.c., do których o ile nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (por. Walny, 2011). Wskazywano także, że wykonywanie czynności odbierania odpadów niewątpliwie jest usługą, ale charakterystyka tej czynności przypomina również umowę o dzieło, gdyż niezbędne jest, aby starania przyjmującego

zamówienie doprowadziły do konkretnego rezultatu, tj. odebrania odpadów (Klatka, Kuźniak, 2012, s. 102–103). Podkreślano jednak, że choć rezultat ten jest istotny, to odbieranie odpadów stanowi stałą realizację usług, co wskazuje, że umowa ta ma charakter umowy mieszanej (Walny, 2011, nr 46, s. 20).

Umowa na odbieranie, jak i umowa na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych są umowami o charakterze cywilnoprawnym. Są to umowy dwustronnie kwalifikowane, gdyż podmiotami tych umów mogą być – z jednej strony wyłącznie gmina, a z drugiej strony, w obecnym stanie prawnym², wyłącznie przedsiębiorca, który uzyskał wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzonego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest bowiem działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2.07.2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (tj. Dz. U. 2015, poz. 584, z późn. zm.).

Są to również umowy dwustronnie zobowiązujące, odpłatne i wzajemne (synalagmatyczne), gdyż w zamian za świadczenie odbioru albo odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, przedsiębiorca je świadczący otrzymuje od gminy wynagrodzenie, które jest uznawane za ekwiwalent tego świadczenia. Odmienne stanowisko co do wzajemności tych umów zajmuje T. Srokosz (Srokosz, Patryas, Sołysek, Poniewski, 2011, s. 50, 52), który umowy te kwalifikuje jako „niekoniecznie ekwiwalentne z ryzykiem dla obu stron umowy”, wskazując, że możliwe są sytuacje, w których gmina będzie ponosić ryzyko, gdyż będzie każdorazowo dopłacała do różnicy pomiędzy odebranymi odpadami a opłatami za ich dalsze unieszkodliwienie, i odwrotnie – możliwe są sytuacje, gdy gmina określi cenę tak, że ryzyko złej kalkulacji tej ceny będzie ponosił przedsiębiorca odbierający odpady. Z taką kwalifikacją nie sposób się zgodzić. Ryzyko złej kalkulacji ceny nie zmienia charakteru prawnego umowy jako ekwiwalentnej. Ponadto dla uznania świadczeń za równoważne decydujący jest miernik subiektywny, jakim jest ocena stron umowy, a nie rzeczywista wartość świadczenia, choć w obrocie gospodarczym strony kierują się, co do zasady, wartościami

² Działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stała się działalnością regulowaną począwszy od dnia 1.01.2012 r. Jednakże podmioty, które w dniu 1.01.2012 r. świadczyły usługi w ww. zakresie na podstawie uzyskanego zezwolenia, wydanego w formie decyzji administracyjnej, mogły to robić do końca 2012 r. bez wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

rynkowymi (zob. Brzozowski, 2006, s. 409; Czachórski, 2004, s. 132–133, który podkreśla, że cecha ekwiwalentności, nie zawsze oznacza, że wszystkie obowiązki stron w umowie wzajemnej stanowią ścisły równoważnik obowiązków drugiej), a także więź polegająca na zależności świadczenia jednej strony od świadczenia strony drugiej (zob. Radwański, Olejniczak, 2006, s. 120).

Zarówno umowa na odbieranie odpadów komunalnych, jak i na ich odbieranie i zagospodarowanie są umowami kauzalnymi i konsensualnymi. Należą także do umów adhezyjnych. Przedsiębiorca przystępujący do przetargu godzi się bowiem na zawarcie umowy zgodnie z projektem przygotowanym i załączonym przez gminę do specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Omawianych umów nie można kwalifikować jako umów o świadczenie ciągłe. Świadczenia takie charakteryzuje bowiem brak możliwości wyodrębnienia poszczególnych zachowań dłużnika, jako samoistnych świadczeń lub części (partii) świadczenia (Grzybowski, 1981, s. 106). Omawianych umów nie można też traktować jako umów ramowych. Ich wykonywaniu nie towarzyszy bowiem zawieranie konkretnych umów wykonawczych, precyzujących prawa i obowiązki stron.

Biorąc pod uwagę powtarzalność czynności przedsiębiorcy, wykonującego świadczenia charakterystyczne w określonych odstępach czasu, wynikających z przyjmowanych w praktyce harmonogramów, istnieje pokusa, aby umowy te traktować jako umowy o świadczenie okresowe. Wydaje się jednak, że bardziej prawidłowe byłoby kwalifikowanie świadczeń z nich wynikających jako świadczeń rozłożonych na raty. Istotą umów jest bowiem odbiór i ewentualnie zagospodarowanie całości wytworzonych odpadów z danych nieruchomości, znajdujących się na terenie gminy, w określonym czasie. Przedmiotem świadczenia jest zatem całość tych odpadów.

Przechodząc do bliższej kwalifikacji ww. umów, nie można ich uznać za umowy zlecenia, gdyż w świetle art. 734 k.c., przedmiotem umowy zlecenia może być wyłącznie dokonanie czynności prawnej, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, a nie wykonanie czynności o charakterze faktycznym (szerzej na ten temat Ogieńło, 2000, s. 351–354). Pomimo wielu cech wspólnych dla umowy na odbieranie odpadów komunalnych oraz umowy na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, ich klasyfikacja powinna być różna, a to ze względu na rodzaj świadczenia i cel jaki im przyświeca.

4. Umowa na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych

Celem umowy na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, jest osiągnięcie konkretnego rezultatu w postaci zagospodarowania odpadów, przez które to pojęcie należy oprócz odbioru odpadów rozumieć także ich przetworzenie, a więc osiągnięcie nowej postaci, w której poprzednio nie istniały. Rezultat ten obejmuje osiągnięcie określonego poziomu recyklingu, unieszkodliwienie odpadów lub ich sprzedaż. Biorąc pod uwagę powyższe, najwłaściwsze jest kwalifikowanie tej umowy jako umowy o dzieło, w rozumieniu art. 627 k.c. (szerzej na temat umowy o dzieło Brzozowski, 2000, s. 184–191). Taka kwalifikacja uniemożliwia odpowiednie stosowanie do omawianej umowy przepisów o umowie zlecenia – na podstawie art. 750 k.c. Pomimo, że elementem świadczenia charakterystycznego dla tej umowy jest translokacja odpadów, nie można dopatrywać się w niej cech umowy przewozu. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, przedsiębiorca, z którym gmina zawarła umowę na odbieranie i zagospodarowanie odpadów, z chwilą ich odebrania od właściciela nieruchomości, nabywa w sposób pierwotny ich własność (tak słusznie zauważa Matuszczak, 2014, s. 131). Przewóz dotyczy zatem własnych rzeczy. Odebranie odpadów, ich przetransportowanie do miejsca, w którym zostaną np. przetworzone stanowi jedynie element dodatkowy umowy o odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Stąd też nie można tu mówić o umowie mieszanej. Na szersze rozwinięcie tematu nie pozwalają ramy niniejszego artykułu.

5. Umowa na odbieranie odpadów komunalnych

Inaczej należy kwalifikować umowę na odbieranie odpadów komunalnych, która spełnia wszystkie cechy umowy przewozu w rozumieniu art. 774 k.c., przez którą to umowę przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewiezienia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy. Istotą omawianej umowy jest bowiem translokacja (przemieszczenie) odpadów za pomocą środków transportowych z miejsca załadunku do miejsca odbioru. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że odpady komunalne (śmieci) są również rzeczami w rozumieniu art. 45 k.c., czyli przedmiotami o charakterze materialnym, wyodrębnionymi na tyle z przyrody, że mogą samodzielnie występować w obrocie, chociaż ich wartość może być niekiedy ujemna (na temat odpadów jako

rzeczy patrz też Matuszczak, 2014, s. 122; za towar uznał też odpady [śmieci] Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 9.07.1992 r., w sprawie C-2/90 Komisja vs Belgia). Ponadto w literaturze słusznie podkreśla się, że w przypadku umowy na odbieranie odpadów komunalnych przedsiębiorca, który świadczy taką usługę nie nabywa własności tych odpadów, a jego sytuację prawną można przyrównać do sytuacji przewoźnika (dzierżyciela), który włada odpadami za podmiot, który zlecił mu ich transport (tak Matuszczak, 2014, s. 131).

Jak już wspomniano, umowa o odbiór odpadów komunalnych, podobnie jak typowa umowa przewozu jest umową cywilnoprawną o świadczenie usług, kwalifikowaną, dwustronnie zobowiązującą, odpłatną, synalagmatyczną, kauzalną, konsensualną i co do zasady adhezyjną (szerzej na temat umowy przewozu Górski, 1999, s. 107–120, 2000, s. 43–51, 129–141; Stec, 2004, s. 672–684, 697–722). Elementami przedmiotowo istotnymi (*essentialia negotii*) umowy o odbieranie odpadów komunalnych, analogicznie jak typowej umowy przewozu są: 1) trasa przewozu, którą w tym przypadku wyznaczają punkty, gdzie odpady komunalne są gromadzone (miejsce odbioru) i punkt lub punkty, do których odpady te powinny być zgodnie z umową dowiezione, czyli miejsca usytuowania instalacji, w tym regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, wskazane w umowie, a w przypadku niewielkiej ilości odebranych odpadów, selektywnie zbieranych, niepodlegających przekazaniu do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych – miejsca, w którym odpady te są zbierane przez wskazany w umowie podmiot; 2) wynagrodzenie należne przedsiębiorcy świadczącemu usługę; 3) przedmiot przewozu, którym są w niniejszym przypadku odpady komunalne.

Przeszkody do kwalifikacji umowy na odbieranie odpadów komunalnych jako umowy przewozu nie stanowi okoliczność, że umowa ta nie jest wykonywana jednym aktem (jednym przewozem) ani też fakt, że w umowie tej przedmiot przewozu nie jest sprecyzowany co do ilości. W praktyce ilość wywożonych odpadów określana jest szacunkowo na podstawie składanych deklaracji, ustalany jest przy tym harmonogram odbioru odpadów. Przedsiębiorca wykonujący świadczenie charakterystyczne dla omawianej umowy jest zobowiązany do sporządzania półrocznych sprawozdań, określających ilość odebranych odpadów komunalnych w poszczególnych kategoriach. Powyższe okoliczności różnią wprawdzie omawianą umowę od typowej umowy przewozu, ale nie uniemożliwiają przedstawionej tu kwalifikacji. W praktyce występują umowy przewozu, w których ilość przewożonych rzeczy ustalana jest w momencie zawierania

umowy szacunkowo a świadczenie przybiera postać wielu „kursów” (wywóz zbieranych płodów z określonego pola, wywóz hałdy odpadów z określonego miejsca).

Ponieważ świadczenia wynikające z omawianej umowy wykonywane jest co do zasady środkami transportu drogowego, do umowy tej zastosowanie znajduje ustawa z 15.11.1984 roku – Prawo przewozowe (tj. Dz.U. 2015, poz. 915, z późn. zm., dalej: Ustawa 1984 lub Prawo przewozowe). Należałoby zatem postawić pytanie, czy wymogi wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stoją na przeszkodzie kwalifikacji umowy na odbieranie odpadów komunalnych jako umowy przewozu rzeczy. W szczególności, chodzi tu o wynikający z art. 38 ust. 1 Prawa przewozowego wymóg wystawiania listu przewozowego. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. List przewozowy w aktualnym stanie prawnym nie pełni bowiem funkcji konstytucyjnej. Ponadto, zgodnie z ww. przepisem, jeżeli przy danym rodzaju przewozu jest to powszechnie przyjęte, nadawca w inny sposób dostarcza informacji niezbędnych do prawidłowego wykonania przewozu. Szerzej na temat dokumentów przewozowych D. Dąbrowski (Ambrożuk, Dąbrowski, Wesołowski, 2014, s. 160–168).

Zawierane w praktyce umowy na odbieranie odpadów komunalnych przewidują niekiedy dodatkowe obowiązki przedsiębiorcy, nie mieszczące się w typowych zobowiązaniach przewoźnika. Chodzi w szczególności o obowiązek podstawienia w miejscach odbioru odpadów pojemników na nie lub dostarczenia worków. Pojemniki takie (w przeciwieństwie do worków) nie stanowią opakowania transportowego, służą wyłącznie do gromadzenia odpadów. Rodzi się zatem pytanie, czy zawarcie w umowie na odbieranie odpadów takiego obowiązku ma wpływ na kwalifikację umowy. Udzielenie odpowiedzi wymagałoby analizy konkretnej umowy, wydaje się jednak – co do zasady – że nie ma potrzeby kwalifikowania umowy jako umowy mieszanej. Świadczenie, o którym mowa ma bowiem charakter czysto pomocniczy, służący właściwemu wykonaniu podstawowego świadczenia, jakim jest odbiór i przewiezienie odpadu do określonego punktu.

Uznanie umowy na odbieranie odpadów komunalnych za umowę przewozu rodzi konieczność stosowania do tej umowy również przepisów regulujących przewóz rzeczy. Biorąc pod uwagę, że odbieranie odpadów komunalnych odbywa się za pomocą środków transportu samochodowego, konieczne jest stosowanie przepisów ustawy Prawo przewozowe, która reguluje przewóz osób i rzeczy,

wykonywany odpłatnie na podstawie umowy przez uprawnionych do tego przewoźników, z wyjątkiem transportu morskiego, lotniczego i konnego (Ustawa, 1984, art. 1 ust. 1). W sprawach nienormowanych w ustawie Prawo przewozowe oraz w przepisach wydanych w jej wykonaniu subsydiarne zastosowanie znajdują przepisy kodeksu cywilnego (Ustawa, 1984, art. 90). Istotna jest przy tym kolejność stosowania przepisów kodeksu cywilnego. W pierwszej kolejności należy zatem stosować przepisy dotyczące umowy przewozu, tj. przepisy tytułu XXV, a dopiero w braku stosownej regulacji inne przepisy kodeksu cywilnego (tak słusznie K. Wesołowski, w Ambrożuk, Dąbrowski, Wesołowski, 2014, s. 416–417).

Konieczność stosowania do umowy o odbieranie odpadów komunalnych przepisów normujących przewóz rzeczy powoduje, że znajdą zastosowanie odmienne od ogólnie obowiązujących, tj. wynikających z kodeksu cywilnego, reguły dotyczące m.in. odpowiedzialności przewoźnika, podmiotów uprawnionych do dochodzenia roszczeń, obligatoryjnej reklamacji albo wezwania do zapłaty, terminów przedawnienia roszczeń czy też ustalania odszkodowania. Przepisy te, w odniesieniu do takich rzeczy jakimi są odpady komunalne, nie zawsze są adekwatne, co jest w dużej mierze spowodowane ich nadmiernym formalizmem. W nauce prawa podkreśla się zresztą, że przepisy ustawy Prawo przewozowe nie przystają do aktualnych warunków gospodarczych oraz współczesnego stanu techniki, a niektóre (np. obligatoryjna reklamacja czy wezwanie do zapłaty z trzymiesięcznymi terminami na ich rozpatrzenie) wręcz hamują obrót gospodarczy, a co za tym idzie wymagają zmiany (tak K. Wesołowski, w Ambrożuk, Dąbrowski, Wesołowski, 2014, s. 15). Postulując ich zmianę należałoby jednocześnie uwzględnić specyfikę umów przewozu zawieranych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podsumowanie

Charakter prawny umów na odbieranie odpadów komunalnych oraz umów na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów jest odmienny. Pierwsza z tych umów wypełnia cechy umowy przewozu w rozumieniu kodeksu cywilnego i Prawa przewozowego. Druga powinna być co do zasady kwalifikowana jako umowa o dzieło. Pomimo występowania w tych umowach pewnych dodatkowych elementów, zasadniczo umowy te nie powinny być kwalifikowane jako

umowy mieszane. Dodatkowe zobowiązania służą bowiem z reguły właściwemu wykonaniu podstawowych świadczeń wynikających z tych umów, a mianowicie translokacji odpadów bądź też translokacji i ich zagospodarowaniu. Analiza konkretnej umowy może jednak prowadzić do odmiennych wniosków.

Literatura

- Ambrożuk, D., Dąbrowski, D., Wesołowski, K. (2014). *Prawo przewozowe. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Barczak, A. (2013). *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawonoporównawcza*. Szczecin: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe ZAPOL Dmochowski, Sobczyk.
- Brzozowski, A. (2000). *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom II (s. 184–211). K. Pietrzykowski (red.). Warszawa: C.H. Beck.
- Brzozowski, A. (2006). Prawo zobowiązań – część ogólna. W: E. Łętowska (red.), *System Prawa Prywatnego*. Tom 5 (s. 380–419). Warszawa: C.H. Beck.
- Bukowski, Z. (2014). *Prawo gospodarki odpadami*. Poznań: Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych.
- Czachórski, W., Brzozowski, A., Safjan, M., Skowrońska-Bocian, E. (2004). *Zobowiązania. Zarys wykładu*. Warszawa: LexisNexis.
- Górski, M. (2011). Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy. *Przegląd Komunalny*, 10, 18–21.
- Górski, W. (1999). Charakter prawny umowy o przewóz towarów. *Gdańskie Studia Prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Prof. Kazimierza Kruczałaka*, 5, 107–120.
- Górski, W. (1983). *Umowa przewozu*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Grzybowski, S. (1981). Prawo zobowiązań część ogólna. W: Z. Radwański (red.), *System Prawa Cywilnego*. Tom III, część 1. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.
- Jerzmański, J. (2011a). Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady. *Przegląd Komunalny*, 9 (98). Pobrane z: <http://www.e-czytelnia.abrys.pl>.
- Jerzmański, J. (2011b). Problemy z mieszkańcami. Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości. *Przegląd Komunalny*, 11 (242). Pobrane z: <http://www.e-czytelnia.abrys.pl>.
- Klatka, J., Kuźniak, M. (2012). *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kraszewski, K. (2011). Rewolucja i twórczy zamęt. *Przegląd Komunalny*, 7 (238). Pobrane z: <http://www.e-czytelnia.abrys.pl>.
- Matuszczak, M. (2014). Prawo własności odpadów komunalnych. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3, 121–134.

- Ogiegło, L. (2000). *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom II. K. Pietrzykowski (red.) (s. 341–511). Warszawa: C.H. Beck.
- Radecki, W. (2016). *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Radwański, Z., Olejniczak, A. (2006). *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Srokosz, T., Patryas, M., Sołtysek, J., Poniewski, F. (2011). Umowa o wywóz odpadów. Konstrukcja prawna. *Gospodarka odpadami komunalnymi*. Raport przygotowany na zlecenie KSP Legal&Tax Advice, na podstawie badania przeprowadzonego przez SMG/KRC Millward Brown.
- Stec, M. (2004). Prawo zobowiązań – część szczegółowa. W: J. Rajski (red.), *System Prawa Prywatnego*. Tom 7 (s. 665–735). Warszawa: C.H. Beck.
- Szwaczko, W. (2011). Kto jest właścicielem nieruchomości. *Przegląd Komunalny*, 10 (241). Pobrane z: <http://www.e-czytelnia.abrys.pl>.
- Walny, M. (2011). Prawidłowe konstruowanie umów. *Współnota*, 46, 20.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie charakteru prawnego umów na odbieranie oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, które to umowy są zawierane między gminą a podmiotem, wpisanym do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wyłonionym w drodze przetargu, a także wskazanie konsekwencji prawnych takiej klasyfikacji ww. umów. Konkluzje autorki są następujące - umowa na odbieranie odpadów komunalnych jest w istocie umową przewozu, a umowę na odbieranie i zagospodarowanie odpadów należy traktować jak umowę o dzieło. Konsekwencją takiej kwalifikacji jest stosowanie do ww. umów odpowiednio przepisów regulujących przewozy rzeczy lub przepisów regulujących umowę o dzieło.

Słowa kluczowe: umowa na odbieranie odpadów komunalnych, zagospodarowanie odpadów, umowa przewozu

The legal nature of contracts for receiving municipal waste as well as contracts for receiving municipal waste and waste management

Summary

The aim of this article is to present the legal nature of contracts for receiving of municipal waste as well as contracts for receiving of municipal waste and waste management and the consequences of this nature. These contracts are concluded between the municipality and selected by public tender entity entered into the regulated activity register concerning the reception of municipal waste from real property owners. The author concludes that the contract for receiving of municipal waste is a contract for carriage and the contract for receiving of municipal waste and waste management should be treated as a contract for specific work. The consequence of such a qualification is that the provisions regulating a contract for carriage or a contract for specific work apply respectively to the above mentioned contracts.

Keywords: contract for receiving of municipal waste, waste management, contract for carriage