

Warszawa, dnia 2 listopada 2009 r.

Opinia
do poselskiego projektu ustawy
o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 1169)

I. Tezy opinii

1. Przedstawiony projekt w znacznej mierze stanowi powtórzenie obecnie obowiązującej regulacji ustawowej. Zakres i liczba proponowanych rozwiązań nie uzasadnia konieczności opracowania nowej ustawy.
2. Do projektu nie zostało załączone odpowiednie uzasadnienie, które wyjaśniałoby cel wszystkich proponowanych zmian. Zabrakło też oceny skutków regulacji.
3. Najistotniejsza zmiana polega na wprowadzeniu możliwości przejmowania przez gminy pełnej kontroli nad gospodarką odpadami komunalnymi. Ze względu na znaczące skutki gospodarcze, wprowadzenie tego rozwiązania powinno być poprzedzone wszechstronną analizą. Takiej analizy zabrakło.
4. Szereg proponowanych rozwiązań wymaga dopracowania i uściślenia. Znaczna część przepisów wymaga licznych poprawek stylistycznych i legislacyjnych.
5. Decydując o dalszej pracy nad projektem warto mieć na uwadze fakt, że znacznie szersza nowelizacja tej ustawy jest obecnie przygotowywana przez rząd.

II. Przedmiot opinii, opis założeń projektu

- Proponowana ustawa określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, reguluje także kwestię przyznawania zezwoleń podmiotom świadczącym w gminach usługi związane z utrzymaniem czystości i porządku. Ma ona zastąpić obowiązującą dotychczas **ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**. Większość zawartych w projekcie uregulowań nie różni się wcale, bądź różni się nieznacznie od obecnie stosowanych uregulowań ustawowych. Niektóre z zaproponowanych rozwiązań, to jednak rozwiązania zupełnie nowe lub istotnie

zmieniające niektóre z dotychczas obowiązujących przepisów. Intencją wnioskodawców jest usprawnienie systemu gospodarki odpadami, umożliwienie samorządom wykorzystania środków unijnych na budowę infrastruktury gospodarki odpadami, osiągnięcie wyższego poziomu odzysku odpadów i tym samym odsunięcie zagrożenia sankcjami karnymi za niedotrzymanie zobowiązań prawa UE.

- Najistotniejszą propozycją jest wprowadzenie możliwości przejmowania przez gminy pełnej kontroli nad zagospodarowaniem odpadów komunalnych. Stając się dysponentem odpadów gminy mogłyby zarazem pobierać od właścicieli nieruchomości opłaty na rzecz zagospodarowania odpadów, a związane z tym zadania zlecać przedsiębiorstwom wybranym w drodze przetargu. Dlatego większość nowych przepisów to przepisy będące następstwem wprowadzenia powyższego rozwiązania. Określają zasady ustalania wysokości opłat, wyboru przedsiębiorcy i powierzania mu obowiązków związanych z zagospodarowaniem odpadów.

- Pozostałe zmiany obejmują: wprowadzenie dwóch nowych definicji, uszczegółowienie wymagań dotyczących zawartości gminnego regulaminu utrzymania czystości i porządku, wzmocnienie funkcji kontrolnych oraz poszerzenie zakresu spoczywających na przedsiębiorcach obowiązków sprawozdawczych. Propozycje te zostaną omówione w dalszej części opinii.

III. Uwagi i opinie do proponowanych zmian

III. A. Część merytoryczna

III. A.1. Uwagi ogólne

- Wprowadzenie możliwości przejmowania przez gminy pełnej kontroli nad zagospodarowaniem odpadów komunalnych jest propozycją istotnie zmieniającą obecny model gospodarki tymi odpadami. Właśnie dlatego jest to propozycja warta rozważenia. Dotychczasowe próby usprawnienia systemu nie przyniosły wyraźnych efektów: wbrew unijnym zobowiązaniom wciąż zdecydowana większość odpadów (ponad 90%) trafia na składowiska, czyli unieszkodliwiana jest w sposób najmniej pożądany; nie zdołano wybudować odpowiedniej infrastruktury zagospodarowania odpadów i próby zmiany tej sytuacji nie są satysfakcjonujące, o czym świadczy

niewielkie wykorzystanie funduszy unijnych na budowę instalacji zagospodarowania odpadów; o słabości systemu świadczą obserwowane w całym kraju dzikie wysypiska odpadów.¹ Gospodarka odpadami komunalnymi należy do zadań gminy, odpowiedzialność za jej skuteczne funkcjonowanie spoczywa na gminach, które powinny dysponować odpowiednimi narzędziami, aby móc te zobowiązania wprowadzać w życie. Trudna sytuacja w tym obszarze najwyraźniej wskazuje, że narzędzia, jakimi dziś gminy dysponują, są niewystarczające.

- Zaproponowana w projekcie ustawy możliwość przejmowania przez gminy pełnej kontroli nad zagospodarowaniem odpadów komunalnych w istocie nie różni się od możliwości, jaką gminy mają obecnie, na podstawie obowiązującej dziś ustawy. Różnica polega na sposobie podejmowania decyzji i sprowadza się do formy demokratycznej legitymizacji: w dotychczas obowiązujących przepisach decyzja o przejęciu obowiązków przez gminę może być podjęta w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym; w przedłożonej propozycji, decyzja podejmowana jest w drodze uchwały rady gminy, wybranej przez mieszkańców w demokratycznych wyborach samorządowych. Funkcjonowanie obok siebie dwóch odmiennych systemów ma miejsce już dzisiaj, jako że pewna część gmin (raczej nieliczna) przeprowadziła referendum i podjęła decyzję o przejęciu od mieszkańców obowiązków odbioru odpadów, jednocześnie wprowadzając powszechną opłatę na rzecz zagospodarowania tych odpadów. Zawarta w Stanowisku Rządowym krytyka projektu ze względu na wprowadzanie możliwości jednoczesnego funkcjonowania dwóch rozwiązań wydaje się więc nieuzasadniona, gdyż pomija rozwiązania już dziś funkcjonujące.

- Projekt ustawy wprowadza możliwość przejęcia tych zadań przez gminę, a od decyzji gmin zależeć będzie czy z tej możliwości skorzystają. W tych gminach, w których stworzony system zagospodarowania odpadów, oparty na swobodzie zawierania umów i konkurencji między przedsiębiorstwami wywozowymi, funkcjonuje sprawnie, może nie być potrzeby wprowadzania innych rozwiązań.

¹ Najczęstszym miejscem, gdzie powstają takie wysypiska są lasy. Zdaniem rzeczownika Lasów Państwowych, roczne koszty usuwania takich wysypisk sięgają 20 mln zł.; informacja z 2 lipca 2009 r., źródło: www.samorzad.pap.pl

- Tego rodzaju decyzja nie powinna jednak być podejmowana bez szczegółowej analizy skutków gospodarczych. Jednym ze skutków wprowadzenia pełnego władztwa gmin nad odpadami będzie najprawdopodobniej wyeliminowanie z rynku znacznej liczby firm zajmujących się dotąd odbiorem i transportem odpadów. Skutki tej decyzji odczują przede wszystkim firmy małe i średnie, na rynku pozostaną zapewne firmy największe, o największym potencjale technicznym i finansowym, zdolne spełnić zaostrzone wymagania przetargowe. Przejęcie obowiązków przez gminę może spowodować, że wnoszone przez mieszkańców opłaty wzrosną (choć niekoniecznie, bo wysokość opłat zależałaby od decyzji rady gminy, dziś również rada gminy kontroluje opłaty ustalając ich górne stawki). Tego rodzaju konsekwencje proponowanych zmian powinny być przeanalizowane i opisane w załączonej do projektu ocenie skutków regulacji. Tych informacji tam jednak zabrakło.

- Wprowadzając tego rodzaju zmiany trzeba jednak mieć na uwadze cel, jakiemu mają służyć. Celem zmian systemu gospodarki odpadami jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego państwa, realizacja zobowiązań nałożonych na Polskę w Traktacie Akcesyjnym, w tym także realizacja priorytetów Krajowego planu gospodarki odpadami. Konkurencja na rynku jest istotną wartością, zapewnia niskie ceny usług, i należy ją brać pod uwagę, ale nie może być priorytetem, gdyż często nie sprzyja celom ochrony środowiska (np. dziś najbardziej konkurencyjne jest składowanie odpadów na wysypiskach, co nie znaczy, że najbardziej pożądane). Ustawodawca może wprowadzić ograniczenia w funkcjonowaniu rynku, jeśli jest to konieczne dla ochrony interesu publicznego. Zwraca na to uwagę prof. Wojciech Radecki w komentarzu do ustawy (cyt.):

Można się zapewne zgodzić z tym, że w interesie mieszkańców leży, aby za wywóz śmieci płacić jak najmniej. Mówiąc dość brutalnie - mieszkańcowi jest obojętne, co stanie się z jego śmieciami, za których odbiór zapłacił legalnie funkcjonującej firmie, chodzi mu tylko o to, aby pobierana od niego opłata była możliwie najmniejsza. Ale suma interesów indywidualnych mieszkańców nie jest jeszcze interesem publicznym. Gminie nie jest i nie może być obojętne, co dalej z tymi śmieciami się stanie, czy zostaną one po prostu złożone na składowisku, czy też, oraz w jakim stopniu, zostaną poddane odzyskowi. Gmina musi się tym

*interesować, gdyż do tego zmuszają ją i ustawa o samorządzie gminnym, i ustawa o czystości i porządku, i ustawa o odpadach, i Prawo ochrony środowiska. Nie można przesadzać w dążeniu do zapewnienia pełnej konkurencji na rynku, albowiem **postępowanie z odpadami komunalnymi jako świadczenie usług publicznych nie do końca może być poddane regułom konkurencji**. Gmina nie może kierować się jedynie kryterium "taniej czy drożej", ale musi uwzględniać jako zasadnicze kryterium "lepiej czy gorzej". Sądzę zatem, że zapewnienie konkurencji na rynku odbioru odpadów komunalnych nie może wchodzić w kolizję z podstawowymi założeniami ustaw dotyczących ochrony środowiska.²*

- Warto zauważyć, że od dłuższego czasu rząd opracowuje kompleksową zmianę systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Przygotowywana nowelizacja³ ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach także zmierza do istotnej przebudowy obecnego systemu, polegającej m.in. na wprowadzeniu obowiązkowego podziału na regiony gospodarki odpadami komunalnymi, nadaniu większego znaczenia wojewódzkim planom gospodarki odpadami (plany stałyby się bardziej szczegółowe, zarazem zniesiony byłby obowiązek sporządzania planów gminnych), wprowadzeniu „prawa wyłącznego” podmiotom prowadzącym kluczowe instalacje unieszkodliwiania odpadów. Opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych właściciel nieruchomości wnosiliby na rzecz struktur gminnych, zaś odbieranie odpadów byłoby powierzane podmiotom wybranym przez gminę z zachowaniem zasad konkurencji. Przygotowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego projekt założeń do nowelizacji został wiosną br. poddany konsultacjom, w ostatnich tygodniach praca nad nim kontynuowana była w Ministerstwie Środowiska, które na podstawie decyzji premiera uznane zostało za resort wiodący w kwestii gospodarki odpadami komunalnymi. Decyzja ta kończy międzyresortowy spór kompetencyjny, i stwarza szansę na przyspieszenie prac nad tą nowelizacją. Nie jest znany termin przedłożenia gotowego projektu ustawy, ze wstępnych zapowiedzi ministerstwa wynika jednak, że powinno to nastąpić do końca pierwszej połowy przyszłego roku. Podejmując prace nad przedłożonym projektem poselskim trzeba więc mieć świadomość, że wypracowane w ich trakcie rozwiązania legislacyjne mogą w niedługim czasie znów ulec zmianie,

² W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005.

³ Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Projekt z dnia 3 kwietnia 2009 r.); źródło: www.mrr.gov.pl

co wydaje się dość prawdopodobne ze względu na fakt, że przygotowywana obecnie nowelizacja rządowa zmierza do znacznie szerszej przebudowy systemu niż przedłożony obecnie projekt poselski.

- Odnosząc się ogólnie do przedłożonego projektu trzeba stwierdzić, że w wielu przypadkach nie jest w pełni zrozumiały cel proponowanych zmian. Wiele rozwiązań różni się od dotychczas stosowanych, nie wiadomo jednak skąd wynika ta różnica i czemu te zmiany mają służyć. Brak uzasadnienia uniemożliwia zapoznanie się z intencją wnioskodawców. W wielu przypadkach brzmienie proponowanych przepisów jest niejasne, występują nieuzasadnione powtórzenia, wiele pojęć nie zostało należycie wyjaśnionych, analizę utrudnia nieprzejrzysty układ graficzny tekstu i błędy interpunkcyjne. Wiele przepisów wymaga więc przeredagowania, ujednoczenia terminologii i doprecyzowania pojęć.

III. A.2. Uwagi szczegółowe

- **Art. 2.** Zaproponowano wprowadzenie dwóch nowych definicji: „odbieranie odpadów komunalnych” i „przedsiębiorcy”.

Sformułowanie „odbieranie odpadów komunalnych” funkcjonuje od dawna nie tylko w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale również w ustawie o odpadach. Nie jest jasne dlaczego, zdaniem wnioskodawców, istnieje potrzeba definiowania tego pojęcia. Wątpliwości dotyczące wprowadzenia definicji pojęcia „przedsiębiorca” omówione zostały w części prawnej (III. B).

- **Art. 4.** Określa spoczywające na gminach zadania.

- **ust. 4.** W porównaniu z obecnym brzmieniem tego przepisu wnioskodawcy zrezygnowali z określenia „w szczególności”, wskazującego, że wyliczenie zadań spoczywających na gminie nie ma charakteru zamkniętego katalogu, przez co umożliwia bardziej elastyczne reagowanie na istniejące potrzeby. Proponowane rozwiązanie wydaje się więc mniej korzystne. Poza tym zmiany redakcyjne tego przepisu (w porównaniu z wersją obecnie obowiązującą) spowodowały, że przepis jest mniej czytelny (np. pojawiają się sformułowania w rodzaju: *Gminy ...tworzą warunki... w zakresie: tworzenia warunków...*).

- **ust. 5.** Przepis dotyczy prowadzenia ewidencji. Wprowadzenie dodatkowych obowiązków (pkt 4 i 5) wymaga ujednoczenia z obowiązkami już istniejącymi (dotyczącymi kontroli zbiorników bezodpływowych, o której mowa w pkt 1 i pkt 4).

• **Art. 5.** Przepis dotyczy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

- **ust. 2 pkt. 1.** Warto uzupełnić wyliczenie rodzajów odpadów podlegających selektywnemu zbieraniu o zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory (czyli analogicznie do obecnego brzmienia tego przepisu, znowelizowanego ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach).

- **ust. 2 pkt. 2.** Projekt wielokrotnie posługuje się pojęciem „opakowań przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych”. Użycie określenia „opakowanie” w znaczeniu pojemnika na odpady nie jest zbyt trafne, poza tym jest sprzeczne z definicją i użyciem tego pojęcia w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych.

- **ust. 2 pkt 5.** Przepis uszczegóławia „inne wymagania wynikające z gminnego planu gospodarki odpadami”. To korzystna zmiana. Brak tego uszczegółowienia sprawiał niekiedy, że uchwała gminy w tej części była podważana przez sądy administracyjne. Problem ten wyjaśniony jest w części legislacyjnej.

- **ust. 4.** Przepis określa sposoby dokumentowania pozbywania się odpadów i wnoszenia opłat. W porównaniu z obecnym przepisem jest znacznie bardziej szczegółowy (zastępuje dotychczasowy przepis art. 6 ust. 1a), wydaje się jednak, że ta zmiana nie jest korzystna, gdyż narzuca konkretne rozwiązania (o których nie wiadomo czy znajdą zastosowanie), zamiast zostawić tę kwestię do decyzji gminie.

• **Art. 6.** To jeden z kluczowych przepisów w tym projekcie ustawy. Ujednoczenia wymagają jednak stosowane w nim określenia na przejmowane przez gminy obowiązki. W zaproponowanej wersji pojawiają się aż trzy różne określenia - ust. 1: „działanie w zakresie odbierania odpadów komunalnych...”; ust. 3: „działanie o którym mowa w ust. 1”; ust. 4: „działalność, o której mowa w art. 14 ust. 1”.

- **ust. 2.** Sformułowanie dotyczące terminu wejścia w życie uchwały jest nieprecyzyjne, zamiast „nie wcześniej...” raczej powinno być „nie krócej niż...”.

- **Art. 7.** Dotyczy ustalania stawek będących podstawą do wyliczenia opłat za świadczenie usług. Nie jest jasne co oznacza sformułowanie, że „gmina samodzielnie” prowadzi działalność. Przepis mówi o alternatywie: gmina samodzielnie prowadzi działalność lub powierza realizację tej działalności przedsiębiorcy. Zgodnie jednak z proponowaną definicją, przedsiębiorcą jest również jednostka organizacyjna gminy prowadząca działalność w zakresie odbierania odpadów. W jaki więc sposób gmina może „samodzielnie” prowadzić tego rodzaju działalność, jeśli nie będzie robił tego prywatny przedsiębiorca ani jednostka organizacyjna gminy? Przepis w **ust. 1** wymaga preredagowania, gdyż sugeruje, że gmina najpierw powierza działalność przedsiębiorcy, a potem rozstrzyga postępowanie w sprawie jego wyboru. Poza tym przepisy w **ust. 4** i **ust. 6** odwołują się do „uchwały, o której mowa w ust. 1”, tymczasem w ust. 1 nie ma wprost mowy o „uchwale”.

- **Art. 8.** Przepis określa kryteria ustalania górnych stawek opłat. Proponowane kryteria wymagają doprecyzowania, nie jest bowiem czytelne rozróżnienie między „gospodarstwem domowym” a „indywidualnym gospodarstwem rolnym”, doprecyzowania wymaga również pojęcie „nieruchomości rekreacyjnych lub podobnych”. Nie jest jasne dlaczego w **ust. 4 pkt. 1** wnioskodawcy sugerują uwzględnianie kosztów składowania, zamiast odnieść się do szerszej kategorii unieszkodliwiania.

- **Art. 14.** Przepis określa warunki wydawania zezwoleń i zastępuje dotychczasowe uregulowania w art. 7. Zaproponowano szereg zmian, których intencja i celowość – ze względu na brak uzasadnienia - nie jest w pełni znana. Nie jest jasne dlaczego wnioskodawcy zrezygnowali z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. Zmiany obejmą również dotychczasowy tryb określania wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie. Już nie rada gminy w drodze uchwały, tylko wójt w drodze zarządzenia miałby określać warunki udzielenia zezwolenia. W wymaganiach dotyczących wskazania miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów zamiast odwołania - jak do tej pory – do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, zaproponowano odwołanie do gminnego planu. Na marginesie warto zauważyć, że

tego rodzaju podejście (osłabiania znaczenia planu wojewódzkiego) różni się znacząco od podejścia przyjętego w założeniach do projektu nowelizacji opracowywanej obecnie przez rząd, w których plan wojewódzki ma być podstawowym dokumentem określającym funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa. Przeredagowania wymaga przepis w **ust. 3**, gdyż sposób w jaki został sformułowany wywołać może skutki przeciwne do zamierzonych.

- **Art. 17.** Przepis dotyczy wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności. Rozszerzona została lista przypadków stanowiących podstawę do odmowy udzielenia zezwolenia. Zmiana ta jest konsekwencją wprowadzenia możliwości przejmowania przez gminy działań z zakresu odbierania odpadów komunalnych. Z tego punktu widzenia nie budzi wątpliwości. Jednak podobnie jak w jednym z wcześniej omówionych przepisów tutaj również użyte zostało określenie („gmina samodzielnie”), które wymaga doprecyzowania.

- **Art. 20.** Przepis zastępuje dotychczasowe uregulowania w art. 9a, dotyczące obowiązków sprawozdawczych. Obecny przepis ustawy (art. 9a ust. 2 pkt 2-4) jest wadliwy, gdyż formułuje zobowiązanie do przekazywania wójtowi określonych informacji, ale nie wskazuje terminów, w jakich to zobowiązanie powinno być wypełnione. Proponowane uregulowania (**ust. 4**) określają taki termin („po upływie każdego kwartału”), jednak wydaje się, że taka częstotliwość dostarczania informacji nie jest w pełni uzasadniona i stanowić może nadmierne obciążenie dla przedsiębiorców. Bardziej zasadne wydaje się rozwiązanie przyjęte w obecnym art. 9a ust. 2 pkt 1, zobowiązujące do przekazywania informacji raz do roku („...w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy).

III. B. Część prawna

- Podstawowa uwaga jaką należy poczynić na wstępie sprowadza się do stwierdzenia, że poselski projekt ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk sejmowy nr 1169) stanowi w zasadzie powtórzenie obecnie obowiązującej regulacji - ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.).

Proponowane zaś nowe rozwiązania ze względu na ich zakres i liczbę nie uzasadniają konieczności opracowania projektu nowej ustawy. Zgodnie bowiem z Zasadami techniki prawodawczej⁴ opracowanie nowej ustawy powinno mieć miejsce w przypadku, gdy wprowadzane w ustawie zmiany są liczne lub naruszają konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy sama ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana. W omawianym przypadku żadna ze wskazanych przesłanek nie zachodzi. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, nie sposób precyzyjnie ustalić, jaką ilość zmian należy uznać za liczną, ani też ilekroć nowelizowana ustawa staje się ustawą „wielokrotnie nowelizowaną”, nieostre jest również odwołanie się do naruszenia konstrukcji i spójności ustawy⁵. W każdym razie jednak *chodzi o zmiany wprowadzane jednorazowo*⁶. Należy więc podzielić w tej mierze słuszność poglądu zawartego w Stanowisku Rządu wobec projektu, że *włączenie ich* (tj. proponowanych zmian) *do porządku prawnego może nastąpić poprzez zmianę obecnie obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁷.

- W związku z powyższym w części prawnej przedstawione zostały jedynie uwagi do nowych, proponowanych rozwiązań. Ich opiniowanie jest jednak utrudnione ze względu na brak odpowiedniego uzasadnienia do projektu. Załączone do projektu ustawy uzasadnienie nie zawiera bowiem wskazań, jakie rozwiązania proponują wnioskodawcy i dlaczego. Ogranicza się do bardzo ogólnych stwierdzeń, dotyczących uprawnień i obowiązków kompetencyjnych gmin, warunków prowadzenia działalności objętej regulacją ustawy oraz obowiązków właścicieli nieruchomości. Uzasadnienie nie wskazuje jednak, o jakie konkretnie uprawnienia, obowiązki czy warunki chodzi (jedynie nieco więcej uwagi poświęca projektowanym przepisom w art. 6).

- Również załączoną do projektu ocenę skutków regulacji trudno uznać za wyczerpującą. Zwłaszcza, że wskazany przez wnioskodawców cel wprowadzenia

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 110, poz. 908)

⁵ M. Błachut, W. Gromski i J. Kaczor *Technika prawodawcza* Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2008, s. 95 i następn.

⁶ Tamże.

⁷ Por. Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk sejmowy nr 1169).

proponowanej regulacji, którym m.in. jest: *realizacja koalicyjnego Programu Solidarne Państwo, w tym postanowienia Paktu Stabilizacyjnego, zawartego przez koalicję rządową (...) oraz postanowienia Umowy koalicyjnej* po ostatnich wyborach parlamentarnych przestał być aktualny. Oprócz uzupełnienia uzasadnienia należałoby więc również uzupełnić ocenę skutków regulacji. Brak bowiem określenia podmiotów, na które oddziałuje projektowana ustawa, oceny wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny. Nie można uznać za wystarczające w tej mierze stwierdzenie zawarte w piśmie z dnia 15 października 2008 r. skierowanym do Marszałka Sejmu RP przez reprezentanta wnioskodawców: *skutki społeczno-gospodarcze projektu należy określić jako pozytywne*.

- Odnośnie do nowych przedstawionych propozycji należy stwierdzić, że generalnie przyjęcie konkretnych rozwiązań zależy od woli ustawodawcy. Jednym z takich rozwiązań jest propozycja w powołanym wcześniej art. 6 (oraz związanym z nim art. 7), która ma umożliwić gminie, w drodze uchwały, przejęcie wykonywania działania w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, powstających na terenie gminy. Dla porządku należy zaznaczyć, że podobna propozycja była już przedmiotem prac legislacyjnych⁸. Wskazywano wówczas na jej liczne mankamenty (ograniczenie konkurencji, eliminacja „małych” przedsiębiorców, komunalizacja usług, monopol gminy). Niezbędna wydaje się analiza aktualności wskazanych zastrzeżeń⁹. Chodzi zwłaszcza o swobodę decydowania przez właścicieli o wyborze podmiotu odbierającego odpady oraz o brzmieniu zawieranej z nim umowy.

- Nowe uprawnienia dla rady gminy przewidziano także w art. 5 dotyczącym uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kompetencje miałyby zostać poszerzone o możliwość wskazania miejsca odzysku i miejsca unieszkodliwienia odpadów komunalnych, do których odpady z terenu gminy przekazywane są przez przedsiębiorców (art. 5 ust. 2 pkt 5) oraz wskazania stacji

⁸ Por. prace legislacyjne w latach 2006-2007

⁹ Op. cit. Stanowisko Rządu.

zlewnej, do której wprowadzane są nieczystości ciekłe z terenu gminu (art. 5 ust. 2 pkt 6). Wyeliminowałyby to wożenie odpadów w bardzo odległe miejsca czy też nie spełniające standardów. W obecnym bowiem stanie prawnym, kwestie te stanowiły przedmiot orzecznictwa. Przykładowo, w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że rada gminy nie może w regulaminie utrzymania czystości i porządku narzucać obowiązku składowania odpadów na wskazanych przez siebie konkretnych składowiskach. Jak również – zdaniem Sądu, rada nie ma uprawnienia do rozstrzygania w regulaminie o obowiązkach podmiotu uprawnionego do wywożenia odpadów komunalnych oraz o kwestii odpłatności lub nieodpłatności usług realizowanych przez podmiot uprawniony polegających na odbiorze od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych¹⁰. Proponowana zmiana pozwala na uniknięcie takich sytuacji w przyszłości. W tym kontekście zasadna jest również propozycja zgłoszona w opinii do projektu przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, dotycząca dopisania w art. 4 ust. 4 sformułowania „w szczególności” po sformułowaniu *Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania*. Zasadne jest również dopisanie w art. 4 ust. 4 pkt 6 sformułowania dotyczącego zwierząt dzikich, tak aby nie budziło wątpliwości do czyich kompetencji należy zbieranie, transport i unieszkodliwianie tych zwierząt.

- Kontrowersyjna jest propozycja zawarta w art. 20 projektu dotycząca obowiązków przedsiębiorców. Poszerza ona ich zakres oraz częstotliwość, a należy zważyć na fakt, że dotyczą one sprawozdawczości. Jest to rozwiązanie trudne do zaakceptowania i niespójne z innymi działaniami ustawodawcy zmierzającymi do ułatwień w sytuacji przedsiębiorców. Wspomnieć można choćby tylko upraszczanie procedur związanych z rejestracją działalności czy też możliwość uiszczania podatku VAT co kwartał, a nie jak dotychczas co miesiąc.

- Zbędne jest zawarcie w słowniczku ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 4) definicji przedsiębiorcy. W świetle legalnej definicji pojęcia działalności gospodarczej zawartej w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹¹ *działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza,*

¹⁰ II SA/Wr 545/08, Lex nr 512713, NZS 2009/4.

¹¹ Tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, ustawodawca definiując pojęcie działalności gospodarczej, nie posłużył się już zwrotem „w rozumieniu ustawy”, jak miało to miejsce w poprzednim stanie prawnym¹². Oznacza to, zdaniem Komentatora, że przewidziana w art. 2 ustawy definicja działalności gospodarczej powinna być traktowana jako powszechnie obowiązujące rozumienie tego pojęcia w polskim systemie prawnym, wiążące zarówno dla ustawodawcy, jak i organów wykonawczych oraz sądowniczych¹³.

- Odrębnego komentarza wymagają przepisy karne zawarte w ustawie. Główny zarzut jaki należy zgłosić w tym zakresie dotyczy odsyłania do innych przepisów projektu (*kto bez wymaganego zezwolenia albo wbrew jego warunkom prowadzi działalność określoną w art. 14 ust. 1*)¹⁴, zamiast określenia znamion czynu zabronionego, w sposób wyczerpujący wprost w przepisie. Ponadto regulacją objęto czyny stanowiące już przedmiot penalizacji (art. 12 ust. 1 pkt 6, czy art. 21 ust.1) a także przewidziano odpowiedzialność za wykroczenie nie tylko osób fizycznych lecz innych podmiotów (art. 12 ust. 3 i 4 w zw. z art. 21 ust. 2). Wątpliwości budzą także przewidziane sankcje karne (art. 21 ust. 2 i 3)¹⁵.

- Poważną wadę projektu stanowią liczne mankamenty redakcyjne, a nawet stylistyczne, wymagające poprawek legislacyjnych. Część z nich została omówiona w części merytorycznej. Na powyższe wskazują zresztą też sami wnioskodawcy¹⁶, jak również Stanowisko Rządu oraz opinia Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego¹⁷.

IV. Podsumowanie

Projekt ustawy zawiera szereg zmian i nowych rozwiązań w uregulowaniach obecnej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, jednak ich liczba i zakres nie wydają się

¹² B. Dolnicki *Samorząd terytorialny* Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2009 r. s. 276.

¹³ Tamże.

¹⁴ Art. 21 projektu.

¹⁵ Por. obszerną analizę w tym zakresie zawartą w powołanej opinii Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹⁶ Por. wypowiedź Pani Poseł Mirosławy Masłowskiej na posiedzeniu Komisji w dniu 5 listopada 2008 r. (Biuletyn nr 1470/VI)

¹⁷ Opinia z dnia 28 października 2008 r. DL-P-V-023-179/08.

wystarczające do tego, by proponować nową ustawę. Kluczową propozycją jest wprowadzenie możliwości przejmowania przez gminy pełnej kontroli nad gospodarką odpadami komunalnymi. Takie rozwiązanie można uznać za zasadne, jednak jego wprowadzenie powinno być poprzedzone wszechstronną analizą skutków gospodarczych, a takiej analizy zabrakło. Zabrakło też odpowiedniego uzasadnienia dla proponowanych zmian. Inne z rozwiązań wymagają dopracowania i uściślenia. Poza tym znaczna część przepisów wymaga licznych poprawek legislacyjnych i stylistycznych.

*Sporządzili: Mirosław Gwiazdowicz - specjalista ds. systemu gospodarczego
Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk, radca prawny*