



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA III - 021 - 180/10

Do druku nr 3670

Warszawa, dnia 10 marca 2011 r.

SEKRETARIAT SZCZEPA KS
WPLYNĘŁO

dnia 11 03 2011 200 r

(podpis)

Pan
Lech CZAPLA
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 grudnia 2010 r., GMS-WP-183-216/10 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.**

Z poważaniem

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



Warszawa, dnia 10 marca 2011 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 180/10

Uwagi do rządowego projektu

ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw nadesłanego przy piśmie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 3 grudnia 2010 r. nr GMS – WP – 183 – 216/10, stanowiącego druk Sejmu VI kadencji nr 3670

Projektowana ustawa nie dotyczy bezpośrednio funkcjonowania sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości. Może natomiast dotyczyć sądów jako „posiadaczy odpadów”, o ile wytwarzane przez nie odpady będą zaliczane do kategorii: „odpady komunalne”, czyli takie, które albo *„powstają w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji”*, albo *„nie zawierają odpadów niebezpiecznych, a pochodzą od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych”*.

Z tego punktu widzenia należy zgłosić pytania właściwe dla wszystkich posiadaczy odpadów komunalnych, którzy mają zawarte umowy o odbiór wytwarzanych przez nich odpadów z przedsiębiorcami posiadającymi zezwolenia wymagane przez obecnie obowiązujące przepisy.

Projektowana ustawa zwalniając przedsiębiorców od obowiązku uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych, zaliczając dotychczasowych i przyszłych przedsiębiorców trudniących się odbiorem takich odpadów do grupy prowadzących tzw.

działalność regulowaną, dzieli ich jednak na takich, którzy będą mieli z gminami zawarte odpowiednie umowy (art. 6f w dodawanym rozdziale 3a – por. art. 1 pkt 8 projektu) i takich, którzy nie będą mieli zawartych tego rodzaju umów, nie odpowiadając jednak na pytanie, czy ci drudzy będą także mogli stale odbierać odpady komunalne na podstawie umów, w tym dotychczas zawartych, z właścicielami nieruchomości, na których powstają takie odpady.

Projektowana ustawa nie odpowiada na pytanie o byt prawny już zawartych umów o odbiór odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości, którzy będą musieli uiszczać nową daninę publiczną nazywaną „opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, a być może i dodatkową określaną mianem: „opłata za dodatkowe usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi świadczonymi przez gminę”, bez przedstawienia czytelnej granicy między „podstawowymi”, a „dodatkowymi” usługami w zakresie gospodarowania odpadami świadczonymi przez gminę (por. art. 6o w dodawanym rozdziale 3a – por. art. 1 pkt 8 projektu). Nie jest także jasne, jak ten podział usług w zakresie gospodarowania odpadami ma się do katalogu obowiązków przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne wskazanego w dalszych przepisach projektu.

Nie jest jasne w szczególności, czy przyczyną ewentualnego wypowiedzenia dotychczasowych umów regulujących odbiór odpadów przez właściciela nieruchomości – posiadacza odpadów będzie wprowadzenie obowiązku uiszczenia nowej daniny na rzecz gminy niezależnie od tego, jaki zakres usług związanych z odbiorem odpadów komunalnych dotychczasowa umowa już obejmuje.

Oznacza to, iż projektowana ustawa stwarza realne zagrożenie dla bytu tych przedsiębiorców, którzy nie zdołają wygrać organizowanych przez gminy przetargów na odbiór odpadów, a tym samym i zawrzeć z gminami odpowiednich umów, o ile ich dotychczasowa działalność gospodarcza koncentrowała się na odbiorze odpadów komunalnych.

Jedną z głównych intencji autorów projektu jest nałożenie na właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a także na właścicieli takich nieruchomości, na których oni nie zamieszkują, ale prowadzona jest działalność, w związku z którą powstają odpady komunalne, nowej daniny publicznej nazywanej „opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi” (por. art. 1 pkt 8 projektu z nowym rozdziałem 3a pt. „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę”). Nie są przy tym definiowane pojęcia obu ww. kategorii nieruchomości, co - samo w sobie - może stwarzać wątpliwości co do kręgu podmiotów objętych obowiązkiem uiszczania projektowanej daniny, a także obowiązkiem składania odpowiednich deklaracji, do których będą miały zastosowanie przepisy zarówno Ordynacji podatkowej, jak i Kodeksu karnego skarbowego.

Nie jest oczywiste, czy „w zamian” za tę nową daninę (por. wyraźnie art. 6o ust. 4 w dodawanym rozdziale 3a – por. art. 1 pkt 8 projektu) gmina będzie gwarantowała właścicielom nieruchomości odbiór wszelkich odpadów komunalnych, w tym ścieków, czy tylko odbiór odpadów mających cechy ciała stałego, skoro jednocześnie mowa jest o obowiązku selekcji odpadów w sposób zgodny z regulaminem uchwalanym przez radę gminy, w tym pod rygorem odmowy ich odbioru, a także powiadomienia gminy o takim uchybieniu posiadacza odpadów (por. art. 9g w dodawanym rozdziale 4a – art. 1 pkt 14 projektu). Tylko pośrednio, w kontekście zmiany proponowanej w art. 1 pkt 7 projektu, w którym nadaje się nowe brzmienie art. 6a ust. 1 zmienianej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, można przyjmować, że „w zamian” za nową daninę nie otrzyma się usługi w zakresie odbioru nieczystości ciekłych. Ewentualny odbiór takich nieczystości przez gminę z mocy prawa wymagałby bowiem podjęcia odrębnej uchwały przez radę gminy po uprzedniej akceptacji ze strony mieszkańców wyrażonej w formie referendum gminnego. Powstaje zatem pytanie, czy nie chodziłoby w tym ostatnim wypadku w istocie o przyzwolenie na ustanowienie przez radę gminy jeszcze jednej daniny publicznej („opłata za odbiór nieczystości ciekłych”) w sposób wymagany przez art. 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.) dla „samoopodatkowania się” mieszkańców na cele publiczne.

Należy przyjmować, że podmioty zobowiązane do uiszczania przedmiotowych opłat (posiadacze odpadów) będą zwolnione od obowiązku zawierania dotychczas niezbędnych umów o odbiór odpadów lub „podtrzymywania” dotychczasowych umów z przedsiębiorcami trudniącymi się odbiorem odpadów komunalnych.

Projektowana ustawa ingerując w sferę dotychczas regulowaną umowami prawa cywilnego nie stwarza jakichkolwiek gwarancji prawnych dla stron tych umów, w sytuacji, gdy znaczna część owych umów stanie się w całości lub w części „zbędna” w wyniku wprowadzenia nowej daniny publicznej.

Swoiste przeniesienie do sfery prawa publicznego kwestii odbioru odpadów komunalnych uzasadnia pytanie o tryb, w którym będą rozpoznawane ewentualne sprawy między posiadaczem odpadów komunalnych, gminą oraz przedsiębiorcą, który wygrał przetarg na odbiór odpadów komunalnych z terenu danej gminy lub jej części, np. z tłem w postaci sporu o to, czy posiadacz odpadów dokonał wymaganej selekcji odpadów przed ich odbiorem, a w konsekwencji, czy mogło dojść do odmowy odbioru odpadów przez przedsiębiorcę wybranego przez gminę, a niekiedy i do wywiezienia odpadów na koszt gminy przez innego przedsiębiorcę - por. np. art. 6p zawarty w dodawanym rozdziale 3a (art. 1 pkt 8 projektu).

Z projektowanej ustawy nie wynika wprost, czy właściciel nieruchomości uiszczający na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami będzie miał, w wypadku braku odbioru odpadów lub braku należytego odbioru odpadów przez gminę, roszczenie o odbiór odpadów do gminy, czy do przedsiębiorcy wybranego przez gminę. Właściwej odpowiedzi na to pytanie nie zawiera bynajmniej ww. art. 6p zawarty w dodawanym rozdziale 3a (art. 1 pkt 8 projektu), który reguluje tylko jedną z możliwych sytuacji związanych z brakiem odbioru odpadów przez gminę, a więc zazwyczaj przez przedsiębiorcę wybranego przez gminę, czyniąc w istocie posiadacza odpadów nadal odpowiedzialnym za ewentualne pozostawanie odpadów na jego nieruchomości; ma on bowiem doprowadzić do usunięcia odpadów komunalnych z jego nieruchomości na koszt gminy z zaangażowaniem podmiotu odbierającego odpady komunalne, wpisanego

do rejestru działalności regulowanej. Wskazywany art. 6p wydaje się zbyt lakoniczny i narażający gminy na bliżej nieznane wydatki, nie regulując np. kiedy posiadacz nieruchomości może uznać, że ma do czynienia z przypadkiem „gdy gmina nie realizuje obowiązku odbioru odpadów komunalnych”, pomijając już nawet kwestię w jakim zakresie, całkowicie, częściowo, w sferze usług podstawowych, czy dodatkowych. Nie wiadomo również, czy posiadacz usuniętych przez innego przedsiębiorcę na koszt gminy odpadów komunalnych będzie miał sam opłacić pozyskanego przez siebie przedsiębiorcę, a następnie dochodzić od gminy zwrotu kosztów, czy też będzie mógł liczyć na to, że przedsiębiorca odbierający za gminę odpady komunalne będzie mógł sam rozliczać się z gminą.

W projektowanej ustawie powinno być wprost uregulowane, czy tego rodzaju spory, potencjalnie z udziałem trzech podmiotów: posiadacza odpadów, przedsiębiorcy odbierającego odpady w imieniu gminy lub za gminę, oraz samej gminy, będą podlegały rozpoznaniu w trybie publiczno-prawnym, np. w formie decyzji administracyjnej, a więc i ewentualnie przed sądami administracyjnymi, czy w trybie prywatno-prawnym, a więc przed sądami powszechnymi.

Reasumując należy stwierdzić, że, wbrew zapewnieniom uzasadnienia projektu, ewentualne przyjęcie danej ustawy może jednak stwarzać poważne wątpliwości w praktyce w przedmiocie odpowiedzialności za skutki danej regulacji w sferze prawa cywilnego, w tym związane z dochodzeniem odszkodowań związanych z prawdopodobnym wypowiedaniem i rozwiązywaniem dotychczasowych umów służących odbiorowi odpadów komunalnych, a więc i z nadzwyczajną utratą dochodów po stronie przynajmniej części przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

Nie wydaje się, aby w danym wypadku mogły być użyteczne te przepisy kodeksu cywilnego, które regulują kwestie odpowiedzialności za szkodę związaną z tzw. deliktem legislacyjnym (art. 417¹ k.c.) ze względu na realne ograniczenia, w tym podmiotowe, w zakresie wszczęcia postępowania mogącego doprowadzić do stwierdzenia niezgodności

aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową, a w wypadku aktu podustawowego, także z ustawą.

Jeżeli nowymi daninami publicznymi miałyby być obligatoryjne „opłaty za gospodarowanie odpadami” (w bliżej nieznanym wymiarze podstawowym) oraz – ewentualne – opłaty za dodatkowe usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi świadczonymi przez gminy, to należałoby dokonać dalszego sprawdzenia, czy proponowana regulacja, w tym przeniesienie istotnych rozwiązań do regulacji w formie aktów wykonawczych, spełnia standardy wymagane odpowiednimi przepisami Konstytucji RP, w tym art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 217.

W konsekwencji należy ponownie zbadać, czy proponowane w projekcie rozwiązania rzeczywiście służą realizacji wymagań prawa Unii Europejskiej, a zarazem są w zgodzie z wymaganiami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.