

Od kiedy ma obowiązywać wymóg kierowania odpadów komunalnych do instalacji regionalnych

Przepisy nie pozwalają określić jednego terminu, od którego firmy wywożące śmieci od mieszkańców muszą przewozić je do wyznaczonego zakładu. Sejmiki mogą to ustalić w swoich uchwałach



KATARZYNA KUŹMA
partner kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.



DANIEL CHOJNACKI
counsel, kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

Jednym z podstawowych celów zmian wynikających z ustawy z 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 152, poz. 897 z późn. zm., dalej posługujemy się również pojęciem „ustawy nowelizującej”) jest zapewnienie gminom władztwa nad odpadami komunalnymi, w tym zapewnienie gminom kontroli nad strumieniem odpadów komunalnych powstających na terenie danej gminy. Kontrola strumienia odpadów ma, w założeniu ustawodawcy, racjonalizować gospodarkę odpadami komunalnymi na poziomie gminy i województwa oraz umożliwić finansowanie budowy kosztownych instalacji przetwarzania odpadów. W dość powszechnej, choć w naszej ocenie nie do końca prawdziwej, opinii, dotychczasowe regulacje nie pozwalały gminom na zapewnienie odpowiedniego strumienia odpadów do planowanych instalacji, co tym samym powodowało, że projekty takie nie mogły pozyskać finansowania. Można dyskutować, w jakim stopniu ustawa nowelizująca ten stan rzeczy zmienia.

Przechodząc do zagadnienia wskazanego w tytule, kontrola strumienia odpadów ma się odbywać poprzez m.in. wprowadzenie wymogu kierowania określonych rodzajów odpadów komunalnych do instalacji regionalnej. Wymóg ten potocznie, ale obrazowo, określany jest również jako regionalizacja. Regionalizacja dotyczy trzech kategorii odpadów komunalnych, tj. odpadów zmieszanych, zielonych oraz pozostałości z sortowania przeznaczonych do składowania.

Sankcje za brak regionalizacji

Normatywną podstawą regionalizacji jest przede wszystkim art. 9e ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2005 r. nr 236 poz. 2008 z późn. zm., dalej ustawę tę określamy także jak u.c.p.g.). Zgodnie z tym przepisem podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do

regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Naruszenie ww. obowiązku sankcjonowane jest przez ustawodawcę dwustopniowo. Za pierwszy ujawniony przypadek naruszenia obowiązku regionalizacji przedsiębiorca lub gminna jednostka organizacyjna odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2000 zł (odpowiednio, art. 9x ust. 1 pkt 3 i art. 9y ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.). W przypadku recydywy, tj. stwierdzenia drugiego przypadku naruszenia ww. obowiązku, sankcją jest wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej (art. 9j ust. 2 pkt 4 u.c.p.g.), a w przypadku gminnej jednostki organizacyjnej niepodlegającej obowiązkowi wpisu do rejestru, sankcją powinno być wydanie przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zakazu prowadzenia działalności przez taką jednostkę przez okres 3 lat (art. 9k pkt 2 u.c.p.g.).

Z przywołanych przepisów wynika zatem, że o ile sankcja za pierwsze naruszenie obowiązku regionalizacji jest, w istocie rzeczy, symboliczna, o tyle sankcja za drugi stwierdzony przypadek naruszenia jest poważna. Ponieważ przepisy nawiązują, do pewnego stopnia, do znanej prawu karnemu instytucji recydywy, należy zwrócić uwagę na istotne braki konstrukcyjne tej instytucji w u.c.p.g. Podstawowym zarzutem jaki można sformułować wobec regulacji zawartej w u.c.p.g. to brak przedawnienia pierwszego przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązku regionalizacji. Czytajac przepisy u.c.p.g. literalnie, można byłoby wyprowadzić wniosek, iż upływ czasu od stwierdzenia pierwszego naruszenia do momentu stwierdzenia drugiego naruszenia, nie ma żadnego znaczenia i w ten sam sposób karany będzie przedsiębiorca, który dopuścił się recydywy w okresie jednego miesiąca, jak i trzech czy też pięciu lat. W oczywisty sposób takiej wykładni nie da się pogodzić z wymogami konstytucyjnymi.

Warto się sądzić

Drugim zagadnieniem, na jakie chcielibyśmy zwrócić uwagę, jest kwestia formy stwierdzenia pierwszego naruszenia obowiązku regionalizacji. Choć przepisy u.c.p.g. nie regulują tego wprost, należy uznać, iż stwierdzenie pierwszego naruszenia wymaga wydania ostatecznej, a w przypadku zaskarżenia do sądu wojewódzkiego – prawomocnej decyzji administracyjnej. Tak długo, jak długo trwa procedura odwoławcza lub sądowo-administracyjna dotycząca nałożenia kary pieniężnej, tak długo nie można zastosować sankcji z tytułu kolejnego stwierdzenia naruszenia obowiązku regionalizacji. Powyższe nie oznacza jednak, iż aby zastosować sankcję z tytułu drugiego naruszenia obowiązku

regionalizacji, naruszenie to ma nastąpić po ostatecznym (względnie prawomocnym) zakończeniu postępowania w sprawie pierwszego naruszenia. Sankcja ta może bowiem zostać zastosowana również do drugiego naruszenia obowiązku regionalizacji, które nastąpiło w czasie administracyjnej lub sądowo-administracyjnej weryfikacji nałożenia kary pieniężnej z tytułu pierwszego naruszenia. Praktycznie wniosek jaki z tego wynika, jest taki, że zainteresowane podmioty będą zaskarżały decyzje w sprawie wymierzenia kary pieniężnej z tytułu pierwszego naruszenia obowiązku regionalizacji (włączając w to skargę do sądu administracyjnego), nawet jeżeli wysokość tej kary wydaje się być symboliczna.

Przejsiowe wątpliwości

Reforma systemu gospodarki odpadami komunalnymi wchodzi w życie stopniowo, zgodnie z terminami wynikającymi z art. 10-23 ustawy nowelizującej, przy założeniu, że nowy system powinien zacząć funkcjonować w każdej gminie nie później niż 30 czerwca 2013 r. W tym kontekście warto zastanowić się, od kiedy obowiązuje wymóg regionalizacji. Analizę należy rozpocząć od art. 20 ustawy nowelizującej. Dla jasności dalszego wyводу pozwolimy sobie przytoczyć jego treść in extenso:

„Do dnia wejścia w życie uchwał, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 4, podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odebrane od właścicieli nieruchomości do instalacji położonej najbliższego miejsca wytwarzania odpadów, przy zachowaniu hierarchii postępowania z odpadami, o której mowa w art. 7 ustawy zmienianej w art. 4”.

W intencji ustawodawcy, od dnia wejścia w życie nowelizacji, czyli od 1 stycznia 2012 r., przedsiębiorcy odbierający od mieszkańców komunalne odpady zmieszane, wożąc odebrane odpady do dotychczasowych instalacji, działali na podstawie wskazanego powyżej przepisu przejściowego. Przyjmowanie przez poszczególne sejmiki zaktualizowanych wpgo i uchwał w sprawie wykonania wpgo będzie oznaczało natomiast, iż wyjątek wynikający z art. 20 ustawy nowelizującej będzie stopniowo, tj. w zależności od daty wejścia w życie wpgo i uchwał w sprawie wykonania wpgo w poszczególnych województwach, wygasł, co mogłoby oznaczać konieczność wożenia odpadów do instalacji regionalnych.

Samorządy decydują

Warto zastanowić się, czy takie rozumienie tego przepisu jest uzasadnione w świetle zasady

proporcjonalności, tj. nałożenia na przedsiębiorców przez władze publiczne tylko takich obciążeń i tylko w takim zakresie, jaki jest wymagany do osiągnięcia oczekiwanego przez ustawodawcę celu. Zagadnienie to staje się tym bardziej palące, iż w kolejnych województwach w życie wchodzi zaktualizowane wojewódzkie plany gospodarki odpadami i uchwały w sprawie wykonania wp.g.o. Z dostępnych nam danych wynika, że pierwszymi województwami, w których obie uchwały weszły w życie, były województwo podlaskie (24 lipca), małopolskie (25 lipca) oraz pomorskie (2 sierpnia). Tak miało być również w województwie świętokrzyskim (16 sierpnia) i województwie łódzkim (21 sierpnia). Warto też podkreślić, iż z przeglądu przyjmowanych uchwał lub projektów uchwał w sprawie wpgo i w sprawie wykonania wpgo wynika, że uchwały te nie zawierają żadnego vacatio legis. O ile jest to zrozumiałe w przypadku wpgo (podstawa normatywna dla gmin do przyjmowania regulaminów utrzymania czystości oraz tworzenia podstaw normatywnych nowego systemu), to, w naszej ocenie, brak jest przeszkód, aby odpowiednie vacatio legis, uwzględniające uwarunkowania lokalne, zawarte zostało w uchwałach w sprawie wykonania wpgo. Wręcz przeciwnie, wydaje się, że przyjęcie w uchwałach w sprawie wykonania wpgo odpowiednich vacatio legis byłoby zgodne z zasadą zaufania obywatela (przedsiębiorcy) do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również zgodne z zasadą proporcjonalności.

Nie można również zapomnieć, iż wejście w życie poszczególnych województwach obowiązku regionalizacji będzie miało miejsce w bardzo różnych terminach; terminy te w żaden sposób nie są zależne od przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne czy też od przedsiębiorcy prowadzącego instalację regionalną. Terminy te uzależnione są nie tylko od woli radnych sejmików, sprawności działania służb urzędu marszałkowskiego, ale również od szybkości postępowania nadzorczego wojewody czy też szybkości, z jaką uchwała zostanie opublikowana w dzienniku wojewódzkim. W tej sytuacji trudno jest przyjmować, że nałożenie obowiązku regionalizacji na przedsiębiorców odbierających odpady i przekazujących je do zagospodarowania na podstawie dotychczasowych umów, spełnia podstawowe wymogi konstytucyjne. Co więcej, przyjęcie przez sejmik województwa uchwały w sprawie wpgo i uchwały w sprawie wykonania wpgo nie musi oznaczać, iż wejście w życie. Przykładem jest województwo warmińsko-mazurskie, w którym w stosunku do uchwały nr XVIII/334/12 z 19 czerwca 2012 roku oraz uchwały nr XVIII/333/12 z 19 czerwca 2012 roku, wojewoda warmiń-

Na jakim etapie znajdują się wojewódzkie plany gospodarki odpadami

Województwo	Uchwała	Wejście w życie
Dolnośląskie	Uchwała nr XXIV/616/12 z 27 czerwca 2012 r.	27 czerwca 2012 r.
Kujawsko-pomorskie	Planowane przyjęcie 27 sierpnia 2012 r.	Po 14 dniach od ogłoszenia
Lubelskie	Jest tylko przyjęty projekt	Po 14 dniach od ogłoszenia
Lubuskie	Prawdopodobne przyjęcie we wrześniu	Brak danych
Łódzkie	Uchwała nr XXVI/481/12 z 21 czerwca 2012 r.	21 czerwca 2012 r.
Małopolskie	Uchwała nr XXV/397/12 z 2 lipca 2012 roku	2 lipca 2012 r.
Mazowieckie	Plan nie został jeszcze przekazany do zaopiniowania ministrowi środowiska	Zakładane przyjęcie we wrześniu lub październiku
Opolskie	Prawdopodobne głosowanie 28 sierpnia 2012 r.	Z dniem podjęcia uchwały
Podkarpackie	Planowane przyjęcie w sierpniu	Brak danych
Podlaskie	Uchwała nr XX/233/12 z 21 czerwca 2012 r.	21 czerwca 2012 roku
Pomorskie	Uchwała nr 415/XX/12 z 25 czerwca 2012 r.	Z dniem podjęcia uchwały
Śląskie	Planowane przyjęcie 27 sierpnia 2012 r.	brak danych
Świętokrzyskie	Uchwała nr XXI/360/12 z 28 czerwca 2012 r.	28 czerwca 2012 r.
Warmińsko-Mazurskie	Uchwała nr XVIII/333/12 z 19 czerwca 2012 roku wojewoda warmińsko-mazurski stwierdził nieważność uchwały rozstrzygnięciem nadzorczym z 26 lipca 2012 r., znak: PN.4131.200.2012	
Wielkopolskie	Brak danych	Brak danych
Zachodniopomorskie	Uchwała nr XVI/218/12 z 29 czerwca 2012 r.	29 czerwca 2012 r.

sko-mazurski stwierdził, w ramach postępowania nadzorczego, nieważność tych aktów prawnych (por. rozstrzygnięcia nadzorcze z 26 lipca 2012 r. znak: PN.4131.199.2012 oraz znak: PN.4131.200.2012).

Nierówne traktowanie

Analizując przepisy intertemporalne ustawy nowelizującej, nie dostrzegamy uzasadnienia dla nałożenia obowiązku regionalizacji już obecnie. Analizując przepisy sankcyjne, można odnieść wrażenie, że również i ustawodawca nie do końca poważnie traktuje wypełnienie ww. obowiązku w okresie do 31 grudnia 2012 r. W stosunku do zdecydowanej większości przedsiębiorców obecnych na rynku odbierania odpadów komunalnych zastosowanie będzie miał art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej, który zezwala tym przedsiębiorcom, do 31 grudnia 2012 r., na prowadzenie działalności bez konieczności wpisu do rejestru działalności regulowanej, jeżeli 1 stycznia 2012 r. posiadali oni zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Ani ustawa nowelizująca, ani u.c.p.g., nie dają upoważnienia do odmowy wpisu, jak też do wykreślenia z rejestru podmiotu, który do 31 grudnia 2012 r. naruszył kolejny raz obowiązek regionalizacji. W stosunku do tej grupy

przedsiębiorców, naruszenie obowiązku regionalizacji do 31 grudnia 2012 r., sankcjonowane jest jedynie karą pieniężną od 500 zł do 2000 zł. Należy jednocześnie podkreślić, iż powyższy, faktyczny brak sankcji za ponowne naruszenie obowiązku regionalizacji nie dotyczy gminnych jednostek organizacyjnych, w stosunku do których sankcją za ponowne naruszenie obowiązku regionalizacji jest upoważnienie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do nałożenia na taką jednostkę zakazu prowadzenia działalności przez 3 lata. Interpretując zatem przepis art. 20 ustawy nowelizującej w sposób literalny, w oczywisty sposób dochodziłoby do naruszenia zasady równości podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej.

W konsekwencji uważamy, że pomimo literalnego brzmienia ustawy nowelizującej, w okresie do 31 grudnia 2012 r. obowiązek regionalizacji powinien być interpretowany z zachowaniem zasady proporcjonalności, również podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej oraz z poszanowaniem zasady zaufania obywatela (przedsiębiorcy) do państwa i stanowionego przez nie prawa. Praktycznym wyrazem takiego podejścia powinien być wniosek, iż obowiązek regionalizacji wejdzie w życie najszybciej 1 stycznia 2013 r.