

# Sąd nad śmieciową rewolucją

Rozmowa z **Danielem Chojnackim**, radcą prawnym w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k., specjalistą w zakresie prawa ochrony środowiska

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach została skierowana przez Radę Miasta Świdnik oraz posłów SLD i PIS do Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z podnoszonych problemów była kwestia wysokości stawek opłat nieregulowanych przepisami. Mamy dziś bardzo dużą rozpiętość stawek i systemów ich naliczania – od kilku do nawet ponad 80 zł w przeliczeniu na gospodarstwo domowe. Czy tak powinno być?

Przyznam, że byłem nieco zaskoczony, że akurat ta kwestia została zgłoszona do TK m.in. przez radę miasta. Z punktu widzenia samorządowców elastyczna polityka opłatowa powinna być raczej postrzegana jako szansa, a nie zagrożenie. Natomiast patrząc na to zagadnienie z prawnego punktu widzenia, miałem, podobnie jak stwierdził to trybunał, wątpliwości co do konstytucyjności takiego rozwiązania, czyli milczenia ustawodawcy co do maksymalnej wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kwestia ta była zresztą zgłaszana już na etapie prac legislacyjnych i przyjęcie określonego rozwiązania było w istocie rzeczą świadomą decyzją, wynikającą przede wszystkim z określenia, na ówczesnym etapie, racjonalnych widełek opłaty śmieciowej.

Co ciekawe, jak wynika z sentencji wyroku opublikowanej na stronie internetowej trybunału, w przypadku przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją w zakresie, w jakim nie przewidują maksymalnej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, sędziowie nie zastosowali odroczenia utraty ich mocy obowiązującej. Odroczenie (18-miesięczne) obejmowałoby wyłącznie za kwestionowaną przez trybunał regulację dotyczącą zwolnień przedmiotowych oraz dopłat dla właścicieli nieruchomości. Z oceną konsekwencji takiego rozstrzygnięcia chciałbym się jednak wstrzymać do opublikowania pisemnego uzasadnienia wyroku.

Z kolejnym problemem, który trafił do TK, kłopot mają nie tylko władze samorządowe, lecz także spółdzielnie oraz wspólnoty mieszkaniowe. To kwestia, kogo należy uznać za właściciela, a w konsekwencji, kto ma odpowiadać za dane o liczbie osób zamieszkałych na terenie nieruchomości. Trybunał nie dopatrywał się niezgodności z konstytucją artykułów nakładających na właścicieli nieruchomości obowiązek uiszczania opłaty za śmieci oraz składania deklaracji o wysokości tej opłaty, a także przepisu, który przekazuje radom gmin ustalenie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty. Jak to powinno być uregulowane?

Definicja właściciela się nie zmieniła w stosunku do poprzedniej wersji ustawy. Wcześniej się w miarę



FOT. MATERIAŁY PRASOWE

**DANIEL CHOJNACKI**

radca prawny  
w kancelarii Domański Zakrzewski  
Palinka sp. k.,  
specjalista w zakresie  
prawa ochrony środowiska

**Jestem niemile zaskoczony tym, że samorządowcy, podejmując – nazwijmy sprawę wprost – demagogiczne decyzje i zdając sobie sprawę z zaniżania stawek i konsekwencji z tym związanych, są bardziej politykami niż prawdziwymi włodarzami**

sprawdzała i uznano, że nie trzeba jej zmieniać. Pozwalała bez problemu na zawieranie umów na wolnym rynku. Tyle tylko, że wcześniej były to zwykle umowy związane z zarządzaniem nieruchomością, takie jak umowy np. na jej sprzątnięcie. Za niewykonanie jakiegoś obowiązku groziła co najwyżej grzywna. To się zmieniło. Są to teraz obowiązki o charakterze fiskalnym, a definicja jest do nich dalece niedostosowana. Dwie lub więcej osób spełnia definicję mówiącą, kto jest właścicielem nieruchomości. A teraz jest to odpowiedzialność pod rygorem prawnym. Rozumiem zarządzających, którzy nie są pewni, czy mieszkańcy przekazali im

właściwe dane, że chcieliby mieć w tym zakresie komfort prawni. Dlatego uważam, że ten przepis powinien jednak być zmieniony. Nie powinno być tak, żeby obywatel, nie mając pewności prawnej, narażony był na sankcje karne czy też finansowe.

**Chyba najostrożniejszy spór dotyczy jednak możliwości zlecenia własnym spółkom odbioru odpadów komunalnych w trybie bezprzetargowym. Jak powinno być z samodzielnością gmin w tym zakresie?** Ta sprawa od samego początku wzbudzała największe kontrowersje. Prezentowane były w tym zakresie bardzo różne opinie, od tych, które znalazły się we wnioskach rozpatrywanych przez trybunał oraz oczekującym jeszcze na rozstrzygnięcie (wniosek złożony przez Radę Miasta Inowrocław), po opinie, w których jednoznacznie twierdzono, iż sposób uregulowania pozycji spółek gminnych i gminnych jednostek budżetowych w nowym systemie w jakikolwiek sposób nie narusza przepisów konstytucji. Trybunał uznał raczej tych ostatnich.

Niezależnie jednak od kwestii konstytucyjności takiego rozwiązania osobiście mam bardzo poważne wątpliwości, czy obecnie obowiązujące przepisy zabraniają zlecenia własnej spółce komunalnej odbioru odpadów od mieszkańców. Resort środowiska chciał zapisać, żeby tak było, ale nie zostało to prawidłowo ujęte w ustawie. A rozszerzające traktowanie przepisu jest, w mojej ocenie, niedopuszczalne. Są gminy, np. Sopot, które odwołując się do opinii autorytetów, zleciły obsługę własnym spółkom. Jestem bardzo ciekaw, czy to zagadnienie będzie poruszone w pisemnym uzasadnieniu do wyroku. Z motywów ustnych wyroku wynika, że trybunał nie stwierdził niezgodności z konstytucją przepisów ustawy, bo uznał, że, po pierwsze, gminy mają możliwość realizowania zadania własnego, a spółki gminne mają możliwość udziału

w przetargach, po drugie zaś, jednostki organizacyjne gminy mogą wykonywać inne czynności niż odbiór odpadów komunalnych.

**Jeśli dobrze rozumiem, to w śmieciowej rewolucji miało chodzić o to, żeby odpady nie trafiały na byle jakie wysypiska, a były prawidłowo zagospodarowywane jako surowce wtórne lub utylizowane w nowoczesnych instalacjach. Tymczasem choćby z kontroli przeprowadzonych przez inspekcję ochrony środowiska wynika, że śmieci wciąż trafiają poza regionalne instalacje przekształcania odpadów (RIPOK), a nawet poza regiony.**

Pomysł był dobry. Odpady powinny trafiać do coraz lepszych instalacji, które zapewniają wypełnienie unijnych wymagań. Istotny błąd miał miejsce już przy ustalaniu wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Wpisywano do nich instalacje, które nie powinny się tam znaleźć. W ten sposób mamy w wielu przypadkach nadmiar mocy przerobowych, choć wcale nie tak dużo nowoczesnych instalacji. Poza tym gminy, nauczone przykrymi doświadczeniami poprzedników, których postępowania w sprawie zamówień były kwestionowane przez Krajową Izbę Odwoławczą, decydowały się na organizowanie przetargów z jedynym kryterium w postaci najniższej ceny. Kwestionowano bowiem hierarchię innych składników przetargu, np. segregacji śmieci.

**Jednak gmina powinna kontrolować, gdzie przedsiębiorca wywozi odpady. Czy brak takich działań to porażka ustawy?**

Kontrola, a raczej jej brak, to ewidentny mankament tych zmian. Dokładne odwrócenie woli ustawodawcy i roli gmin. Miał to być system, w ramach którego samorząd działa wzorcowo. To, że gminy nie sprawdzają, dokąd są wywożone odpady, jest podważeniem ogólnej idei tej ustawy. Najpierw jest myślenie – przejdźmy przez ten przetarg, tak by cena była jak najniższa. Bez zastanowienia się, co się za tym kryje. Muszę przysiąc, że liczyłem na większą odpowiedzialność samorządów w tym zakresie, na to, że same będą chciały kontroli. Jestem niemile zaskoczony, że samorządowcy podejmując – nazwijmy sprawę wprost – demagogiczne decyzje, zdając sobie sprawę z zaniżania stawek i konsekwencji z tym związanych, są bardziej politykami niż prawdziwymi włodarzami. Przecież w umowach z firmami odbierającymi odpady gmina może zawrzeć daleko idące sankcje dotyczące przekazywania śmieci do właściwych instalacji. Takie działanie wynika z braku chęci, a nie niedostatku ustawowych czy też kontraktowych instrumentów.