



**Opinia**  
**do ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**  
**oraz niektórych innych ustaw**  
**(druk nr 1222)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest wprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez nowelizację ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zmiany polegają przede wszystkim na obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Rozwiązanie to oznacza wyłączenie obowiązku przeprowadzania referendum gminnego, które w aktualnie obowiązującym stanie prawnym jest konieczne do przejęcia przez gminę takiego obowiązku (art. 6a).

W myśl znowelizowanych przepisów gminy będą wyłaniały w drodze przetargu podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przejęcie przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi wyłączy obowiązek właścicieli nieruchomości podpisywania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie.

Właściciele nieruchomości będą ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h). Stawki tej opłaty określać będzie rada gminy biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców danej gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także przypadki, w których właściciele wytwarzają odpady nieregularnie (np. sezonowo) (art. 6k ust. 2). Rada gminy określi także szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług na rzecz właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (art. 6r ust. 3).

Zgodnie z nowelą gminy będą obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Rada gminy będzie mogła zdecydować również o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których wprawdzie nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają odpady (art. 6c ust. 1 i 2).

Zgodnie ze zmienianym art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a gminy będą obowiązane do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Gmina realizując to zadanie będzie obowiązana do przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który wybuduje i będzie eksploatował taką instalację. Nowela wprowadza ponadto możliwość wyboru takiego podmiotu na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W sytuacji przeprowadzenia nieskutecznego przetargu albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego albo koncesjonariusza, gmina będzie mogła wykonać to zadanie samodzielnie (art. 3a).

Ustawa nowelizująca nakłada na gminy następujące obowiązki:

- objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 3),
- nadzorowania gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizacji zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 3 ust. 2 pkt 4),
- ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które obejmuje co najmniej: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady ulegające biodegradacji (art. 3 ust. 2 pkt 5),
- tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6),
- osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3 ust. 2 pkt 7),
- prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 8),
- udostępniania mieszkańcom na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o: podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, miejscach zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych,

osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne poziomach: recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, a także informacji o punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 9),

- corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 10).

Ustawa w art. 3b zobowiązuje gminy do osiągnięcia do dnia 31 grudnia 2020 r.:

- 1) poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Działania te mają na celu wdrożenie postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, która zobowiązuje Polskę do osiągnięcia ww. poziomów.

Przepis art. 3c nakłada na gminy obowiązek ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- 1) do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- 2) do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania

– w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Powyższe działania mają na celu wdrożenie postanowień dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, zgodnie z którą Polska zobowiązana jest do ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania.

Harmonogram dojścia do docelowych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz odpadów ulegających biodegradacji zostanie określony w rozporządzeniach ministra właściwego do spraw środowiska.

Ustawa zawiera przepisy regulujące procedurę wyboru podmiotów, które mają odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W tym celu wójt, burmistrz lub prezydent miasta będzie obowiązany zorganizować przetarg (art. 6d). Ustawa umożliwia radzie gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców podjęcie uchwały o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę ilość mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz

obszar możliwy do obsługi mieszkańców przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne. W przypadku gdy gmina będzie podzielona na sektory przetargi będą organizowane odrębnie dla każdego z wyznaczonych sektorów.

Przepis art. 6e wprowadza zasadę, zgodnie z którą spółki gminne będą mogły odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, tylko w przypadku gdy zostaną wybrane w ramach przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Na podstawie przeprowadzonego przetargu, wójt, burmistrz lub prezydent miasta będzie zawierać z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 1).

W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych zawartej między gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne, gmina będzie mogła zapewnić te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki – do czasu przeprowadzenia procedury przetargu. W takiej sytuacji gmina będzie obowiązana jednak do rozpoczęcia procedury przetargu niezwłocznie po rozwiązaniu umowy z poprzednim wykonawcą (art. 6f ust. 2).

Oплата za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie pobierana od mieszkańców na podstawie stawki ustalonej przez gminę oraz na podstawie deklaracji składanej przez mieszkańców. Zgodnie z art. 6m właściciel nieruchomości będzie obowiązany złożyć wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta deklarację o wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w terminie 14 dni od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości lub powstania na niej odpadów komunalnych. W przypadku zmiany liczby osób zamieszkujących nieruchomość lub zadeklarowanej ilości odpadów wytwarzanych na tej nieruchomości właściciel będzie obowiązany, w terminie 14 dni od nastąpienia takiej zmiany, złożyć nową deklarację. Wzór deklaracji o wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości określi rada gminy (art. 6n).

W przypadku stwierdzenia, że właściciel nieruchomości: nie złożył deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, albo nie uiszczył opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiszczył ją w wysokości niższej od należnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określi, w drodze decyzji, wysokość opłaty albo zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6o i art. 6p).

Wprowadzono również regulację, zgodnie z którą, w przypadku jeżeli gmina nie będzie realizowała obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel będzie obowiązany do przekazania odpadów komunalnych na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne (art. 6s).

Działalność gospodarcza w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w myśl noweli, będzie działalnością regulowaną, w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (art. 9b ust. 1). Ustawa zastępuje zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości rejestrem działalności regulowanej. Nowela przewiduje, że organ rejestrowy nie będzie sprawdzał zgłoszonych danych, informacji i dokumentów przed dokonaniem wpisu do rejestru (sprawdzenie będzie następowało *ex post*). Zatem do rozpoczęcia tej działalności wymagane będzie złożenie wniosku o wpis do rejestru oraz oświadczenia o spełnieniu warunków do prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorca, który złożył oświadczenie o spełnieniu wszystkich warunków do prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych niezgodne ze stanem faktycznym, podlega obowiązkowemu wykreśleniu z rejestru działalności regulowanej, co skutkuje zakazem prowadzenia tej działalności w okresie 3 lat od dnia wydania decyzji.

Organem prowadzącym rejestr będzie wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy według miejsca odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wpis do rejestru będzie podlegał opłacie skarbowej w wysokości 50 zł, wnoszonej przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, ubiegającego się o wpis do rejestru.

W przypadku zakończenia działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przedsiębiorca będzie obowiązany złożyć właściwemu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, w terminie 14 dni od dnia trwałego zaprzestania wykonywania tej działalności, wniosek o wykreślenie z rejestru (art. 9i). W art. 9j określono przypadki, w których następuje wykreślenie z rejestru.

Dodatkowo ustawa reguluje: obowiązki sprawozdawcze podmiotów odbierających odpady komunalne, wójta, burmistrza, prezydenta miasta i marszałka województwa (art. 9n-9t), uprawnienia kontrolne wójta, burmistrza, prezydenta miasta i marszałka województwa (art. 9u-9w), a także przewiduje sankcje w postaci kar pieniężnych, które będą mogły być nakładane na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, a także na gminy i gminne jednostki organizacyjne (art. 9x-9zf).

Opiniowana ustawa zmienia ponadto następujące ustawy: ustawę z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach.

Do najistotniejszych zmian w wymienionych ustawach należy zaliczyć nowelizację ustawy o odpadach (m.in. uzupełniono słowniczek o definicje pojęć: "bioodpady", "odpady zielone", "ponowne użycie", "przetwarzanie", "przygotowanie do ponownego użycia", "selektywne zbieranie", "region gospodarki odpadami komunalnymi", "regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych", wyeliminowano przepisy dotyczące sporządzania gminnych i powiatowych planów gospodarki odpadami, doprecyzowano regulacje w zakresie krajowego i wojewódzkiego planu gospodarki odpadami), a także ustawy o opłacie skarbowej (opłacie skarbowej w wysokości 50 zł podlegać będzie wpis do rejestru działalności regulowanej podmiotu prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości).

Ustawa ma wejść w życie, co do zasady, z dniem 1 stycznia 2012 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3670) został przedłożony przez Rząd. Stanowił on przedmiot prac sejmowych Komisji: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Liczne zmiany wprowadzone do projektu na etapie prac w Sejmie polegały w szczególności na: przyznaniu gminie możliwości samodzielnego realizowania zadania polegającego na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w sytuacji gdy jeden przetarg na realizację takiego zadania (a nie - jak przewidywał projekt – trzy przetargi) zakończy się wynikiem negatywnym (art. 3a), doprecyzowaniu przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zmianie przepisów w zakresie kontroli, poprzez wskazanie, iż mają do niej znaleźć zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska, zmianach dotyczących przepisów przejściowych i dostosowujących.

Sejm uchwalił ustawę na 92. posiedzeniu w dniu 13 maja 2011 r.

W toku prac legislacyjnych nad ustawą partnerzy społeczni zgłosili szereg zastrzeżeń dotyczących konstytucyjności wprowadzanych przepisów. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim:

- a) nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji ustawodawcy w obowiązujący system gospodarowania odpadami (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji),
- b) naruszenia zasad społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) i wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) poprzez przejęcie przez gminy działalności w zakresie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz odbioru odpadów komunalnych,
- c) naruszenia zasady ochrony pracy (art. 24 Konstytucji) poprzez wprowadzenie regulacji, które mogą zredukować zatrudnienie w branży odbioru i zagospodarowywania odpadów,
- d) niedostatecznej konkretyzacji w ustawie opłaty za wywóz odpadów (naruszenie art. 217 Konstytucji),
- e) wadliwej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Podnoszono również zarzuty naruszenia prawa Unii Europejskiej oraz wiążących Polskę umów międzynarodowych.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Zasady techniki prawodawczej w § 84 stanowią, iż w przypadku jeżeli zmiany wprowadzane nowelizacją miałyby być liczne albo naruszałyby konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie zmieniana należy odstąpić od nowelizacji i przygotować projekt nowej ustawy. Należy stwierdzić, iż przy tworzeniu opiniowanej ustawy nie uwzględniono tej dyrektywy Zasad techniki prawodawczej. Biorąc pod uwagę ilość zmian dokonywanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (jest to szczególnie widoczne w zestawieniu z liczbą jednostek redakcyjnych aktualnie obowiązującej ustawy), jak również fakt, iż ustawa ta była już uprzednio wielokrotnie nowelizowana, należy stwierdzić, iż z punktu widzenia poprawności legislacyjnej należało odstąpić od nowelizacji tej ustawy na rzecz opracowania nowego aktu. Jest to szczególnie istotne, jeśli weźmie się pod uwagę nakaz zapewnienia przez ustawodawcę komunikatywności aktu w aspekcie wyszukiwawczym.

2. W art. 3 ust. 2a (art. 1 pkt 5 lit. b noweli) ustawodawca przewidział, iż w sytuacji określonej w dodawanym przepisie związek międzygminny (organy związku międzygminnego) będzie mógł wydawać akty prawa miejscowego. Takie rozwiązanie nie jest możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia przyjętego przez ustrojodawcę katalogu źródeł prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Na gruncie tego przepisu przez organy samorządu terytorialnego doktryna powszechnie rozumie organy jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym, należałoby przyjąć, iż akty prawa miejscowego w przypadku gminy mogą być stanowione wyłącznie przez organy gminy. Organy gminy zostały zdefiniowane w art. 11a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (organami gminy są: rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta)). W konsekwencji oznacza to, że dodawany do art. 3 ust. 2a może być uznany za obejście przez ustawodawcę przepisów Konstytucji.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 5 w lit. b, w ust. 2a skreśla się wyrazy ", w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego,";
3. Ustawa w art. 3b (art. 1 pkt 6 noweli) zobowiązuje gminy do osiągnięcia do dnia 31 grudnia 2020 r.:
- 1) poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
  - 2) poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.
- Przepis art. 3c nakłada na gminy obowiązek ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:
- 1) do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
  - 2) do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania
- w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Wymienione przepisy mają na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada



2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, która zobowiązuje Polskę do osiągnięcia ww. poziomów oraz dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, zgodnie z którą Polska zobowiązana jest do ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania.

Harmonogram dojścia do docelowych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz odpadów ulegających biodegradacji ma być określony w rozporządzeniach ministra właściwego do spraw środowiska.

Analiza wymienionych powyżej przepisów art. 3b i art. 3c prowadzi do wniosku, iż mają one charakter czasowy, a zatem nie powinny być zamieszczone w przepisach merytorycznych ustawy. Właściwym miejscem dla tego rodzaju regulacji są przepisy przejściowe. Ustawodawca, nie może bowiem wpisywać na trwałe do porządku prawnego przepisów, które po określonej dacie expirują z systemu prawnego (w tym przypadku po wskazanych w przepisach datach granicznych staną się trwale niestosowalne). Zgodnie z kwestionowanymi przepisami gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r. odpowiedni poziom recyklingu oraz do dnia 16 lipca 2013 r. (lub dnia 16 lipca 2020 r.) odpowiednio ograniczyć masę przekazywanych do składowania odpadów ulegających biodegradacji. Z przepisów ustawy nie można natomiast wyczytać normy, zgodnie z którą gminy miałyby obowiązek utrzymania limitów po datach wskazanych w kwestionowanych przepisach. Ich literalne brzmienie wskazuje bowiem jedynie na obowiązek "dojścia" do norm w nich wyrażonych, a nie na obowiązek utrzymania tych norm po datach "granicznych".

Rezultatem sformułowania w przepisach materialnych ustawy regulacji wyrażających normy o charakterze czasowym będzie trwała niestosowalność innych przepisów ustawy, które w myśl ustawodawcy, powinny mieć nieograniczony czasowo zakres obowiązywania. Przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 pkt 1 i art. 3c ust. 2 pkt 1 określać mają jedynie etapy "dochodzenia" do ostatecznych limitów wskazanych w ustawie. Zawierać więc będą jedynie przepisy obowiązujące od dnia wejścia w życie ustawy do dnia - najpóźniej - 31 grudnia 2020 r. Czyni to niemożliwymi do zastosowania (po dacie 31 grudnia 2020 r.) przepisy: art. 9g, art. 9j pkt 5 i art. 9k pkt 3 ustawy. Wszystkie one statuują bowiem normy postępowania, które w założeniu ustawodawcy miały być na trwałe wpisane do ustawy, a ze względu na odesłanie do przepisów rozporządzeń o czasowym zakresie obowiązywania, po określonych datach nie

będą kompletne (nie będzie możliwe zrekonstruowanie wszystkich elementów normy prawnej).

Kolejny problem związany z omawianymi przepisami dotyczy konstytucyjności upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. Należy zauważyć, że przepis upoważniający ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach (art. 3b ust. 2 pkt 1), nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu. Obowiązek osiągnięcia do dnia 31 grudnia 2020 r. określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, został sformułowany w art. 3b ust. 1, a zatem wytyczna polegająca na uwzględnianiu tego obowiązku przy tworzeniu rozporządzenia, ma charakter pozorny (uzyskujący upoważnienie do wydania rozporządzenia musi brać pod uwagę potrzebę osiągnięcia ustalonych przez ustawodawcę poziomów bez względu na to czy tego rodzaju wytyczna pojawia się wprost w przepisie upoważniającym; wytyczna tego rodzaju może być też uznana za sformułowanie nakazu stosowania innych przepisów – tego rodzaju wypowiedź prawodawcy nie ma żadnej wartości normatywnej i nie może znaleźć się w akcie normatywnym). Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do jego wydania, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Brak wytycznych stanowi zatem uchybienie konstytucyjnemu warunkowi poprawności upoważnienia.

Podobna uwaga dotyczy art. 3c ust. 2 pkt 1.

Zgodnie z art. 3c ust.1 wskazane w przepisie limity wagowe mają być ustalane przez gminy w stosunku do masy odpadów wytworzonych w 1995 r. Pojawia się pytanie o możliwość zastosowania przepisu przez adresata. W szczególności, czy gminy dysponują danymi dotyczącymi masy odpadów w 1995 r.

Ponadto, w zakresie zastosowanej techniki legislacyjnej, należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 3b ust. 1 w pkt 1 i 2, nakładając na gminy obowiązek osiągnięcia do dnia 31 grudnia 2020 r. określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami posługuje się niejednorodną terminologią. W pkt 1 stanowi o "poziomie recyklingu i przygotowania do ponownego użycia", zaś w pkt 2 mowa jest o "poziomie recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami". W ust. 2 natomiast konsekwentnie zastosowano formułę "poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami". Podobną technikę

stosuje ustawodawca w przepisie określającym zadania gminy (art. 3 ust. 2 pkt 7). Stanowi on, iż gminy w szczególności "zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami".

Wydaje się, iż w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych właściwym byłoby ujednoczenie terminologii we wskazanym powyżej zakresie.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 6, w art. 3b w ust. 1 w pkt 1 wyrazy "poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia" zastępuje się wyrazami "poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami";

Należy, jednak mieć na względzie, że powyższa poprawka nie wyeliminuje podstawowego zarzutu jaki można postawić wymienionym wyżej przepisom - niekonstytucyjności upoważnienia (ze względu na brak poprawnych wytycznych) oraz wyrażenia normy o wyraźnym czasowym zakresie obowiązywania wprost w przepisach materialnych ustawy, na trwale wpisanych w porządek prawny (naruszenie zasady przyzwoitej legislacji). Sformułowanie poprawki, konieczne z punktu widzenia poprawności przepisu, wymagać musiałoby jednak ustalenia, w trakcie prac w Senacie, woli ustawodawcy co do oczekiwanego kształtu przyszłego rozporządzenia oraz uwzględniać szereg decyzji związanych nie tylko ze zmianą art. 3b i art. 3c ustawy, ale i zmianą kolejnych przepisów odwołujących się do art. 3b i art. 3c, czyli: art. 9g, art. 9j pkt 5, art. 9k pkt 3, art. 9q ust. 4 i art. 9z ustawy.

4. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 9) właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz odpadów komunalnych (w tym drugim przypadku nie będąc jednocześnie obowiązany do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy) mają obowiązek udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wywozu nieczystości płynnych lub odpadów komunalnych, przez okazanie takiej umowy oraz okazanie dowodów i uiszczenia opłaty za takie usługi.

Przepis ten budzi następujące wątpliwości.

Po pierwsze, stanowi on o "obowiązku udokumentowania w formie umowy". Umowa jest czynnością prawną, zgodnym porozumieniem dwóch (lub więcej) stron, ustalającym ich wzajemne prawa i obowiązki. Nie jest więc możliwym udokumentowanie w formie umowy faktu korzystania z usługi. Wydaje się, że intencją przepisu jest

nałożenie na jego adresatów obowiązku zawarcia umowy w formie innej niż ustna, z podmiotami wskazanymi w przepisie.

Po drugie, przedmiotowy przepis stanowiąc o obowiązku okazania umowy i obowiązku okazania dowodów uiszczenia opłaty za wskazane w przepisie usługi wydaje się niekompletny. Nie wskazuje bowiem w jakich okolicznościach i wobec kogo obowiązek ten ma być realizowany.

5. Za niepoprawną należy uznać technikę (zastosowaną w szczególności w art. 6a ust. 1) polegającą na wskazywaniu przez ustawodawcę, iż gmina rozstrzyga (określa) określone sprawy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Ten fragment przepisu ma bowiem charakter informacyjny i nienormatywny. To, czy uchwała jest albo nie jest aktem prawa miejscowego, a więc czy jest ona, czy też nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, wynika z zakresu spraw przekazanych do uregulowania przez ustawodawcę i kręgu adresatów obowiązanych do stosowania uchwały. Jeżeli z istoty regulacji nie wynika, iż uchwała rady gminy jest aktem o charakterze wewnętrznym, regulaminem albo statutem należy przyjąć, że jest ona aktem prawa miejscowego. W związku z powyższym oraz kierując się treścią norm wyinterpretowanych z art. 94 Konstytucji i przepisów rozdziału 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, należy uznać, iż zbędne jest wskazywanie w ustawie, iż uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej w akcie normatywnym nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażeniu norm prawnych. Pozostawienie w nienowelizowanym art. 4 ust. 1 uściślenia, iż regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego jest uzasadnione. Wynika to z tego, że rzeczownik "regulamin" jest powszechnie używany do oznaczania aktów, które kształtują organizację wewnętrzną organu (jednostki, podmiotu) i sposób jego działania, a więc mają charakter wewnętrzny. W przypadku art. 4 ust. 1 rzeczownik "regulamin" został użyty w tytule aktu powszechnie obowiązującego i aby wyeliminować wątpliwości interpretacyjne dotyczące mocy obowiązującej tego aktu ustawodawca przesądził, iż mamy do czynienia z przepisami powszechnie obowiązującymi.

**Propozycje poprawek:**

- w art. 1:

- a) w pkt 10 w lit. a, w ust. 1 skreśla się wyrazy "stanowiącej akt prawa miejscowego",

b) w pkt 11:

- w art. 6c w ust. 2, w art. 6k w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia, w art. 6l, w art. 6n oraz w art. 6r w ust. 3 i w ust. 4 skreśla się wyrazy "stanowiącej akt prawa miejscowego",

- w art. 6d w ust. 2 i w art. 6j w ust. 4 skreśla się wyrazy "stanowiącą akt prawa miejscowego",

c) w pkt 12 w lit. b, w ust. 3a skreśla się wyrazy "stanowiącej akt prawa miejscowego";

- w art. 4 w pkt 6, w art. 15 skreśla się ust. 3;

6. Właściciele nieruchomości będą obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6i).

Ustawa definiuje właścicieli nieruchomości jako współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 ust. 1 pkt 4). Rodzi się wątpliwość, czy wolą ustawodawcy jest wielokrotne "opodatkowanie" nieruchomości w przypadku, gdy obok właściciela lub użytkownika wieczystego wystąpią jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Wydaje się że wielokrotne pobieranie opłaty z tej samej nieruchomości nie znajduje uzasadnienia. Wobec tego należałoby dokonać rozstrzygnięcia, czy obowiązek opłaty spoczywa na jednym z kilku podmiotów określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4 czy też ma być ponoszony wspólnie (solidarnie lub w określonych częściach).

7. Przepis art. 6j określa sposób ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (ust. 1) oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W ust. 3 tego artykułu przewidziano, iż w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną, a w części nieruchomość niezamieszkaną, na której powstają odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1 ("opłata za mieszkańca") i 2 ("opłata za pojemnik określonej pojemności"). Analiza przepisu art. 6j ust. 3 prowadzi do wniosku, iż został on

sformułowany wadliwie, niezgodnie z intencją ustawodawcy, a w związku z tym istnieje ryzyko, iż nie będzie można go zastosować. W przypadku nieruchomości, która chociażby w części jest nieruchomością, na której zamieszkują mieszkańcy nie będzie możliwe pobranie zarówno opłaty obliczonej zgodnie z art. 6j ust. 1 ("za mieszkańca"), jak również z art. 6j ust. 2. Nieruchomość taka będzie w każdym przypadku traktowana jako nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 11, w art. 6j ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. W przypadku gdy na nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, powstają odpady komunalne inne niż wynikające z zamieszkiwania tej nieruchomości, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1 i 2.";

8. Dodawany do ustawy przepis art. 6m ust. 1 (art. 1 pkt 11 noweli) nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek złożenia do organu gminy deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przepis ten wejdzie w życie 1 stycznia 2012 r. Przepisy określające m.in. wzór deklaracji, stawki opłaty, czy też zasady obliczania wysokości opłaty sformułowane zostaną w uchwałach rad gmin, które to akty mogą wejść w życie nawet 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. W związku z tym pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy do dnia wejścia w życie odpowiednich uchwał rad gmin będzie możliwa realizacja niektórych przepisów merytorycznych ustawy. W szczególności pojawia się pytanie, jak ma zrealizować obowiązek złożenia deklaracji właściciel nieruchomości w sytuacji, w której nie ma aktu określającego wzór tej deklaracji albo jak ma on prawidłowo obliczyć wysokość opłaty, jeżeli nie ma jeszcze przepisów określających metodologię jej wyliczania. Brak niezbędnego instrumentarium prawnego do realizacji norm wynikających z ustawy może skutkować tym, iż ustawa będzie niefunkcjonalna i nieskuteczna, tzn. nie będzie prowadziła do realizacji celów założonych przez prawodawcę oraz nie będzie dostatecznie "poręcznym" i "nieuciążliwym" narzędziem realizacji tych celów. Uniknięcie takiej sytuacji będzie możliwe tylko w przypadku, jeżeli uchwały rad gmin wejdą w życie 1 stycznia 2012 r. (akt wykonawczy powinien być wydany w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego i wchodzić w życie w dniu jego wejścia w życie). Jedynym racjonalnym rozwiązaniem wydaje się być skreślenie art. 10 opinowanej ustawy, z jednoczesnym pozostawieniem uprawnienia wojewody do wydania zarządzenia zastępczego na

okolniczość niewykonania upoważnienia przez radę gminy w terminie. Zakładając, iż ustawa będzie miała co najmniej 6 - miesięczny okres dostosowawczy, nieuzasadnione wydają się obawy, że rada gminy nie zdąży z uchwaleniem stosownych przepisów w terminie.

9. Ustawodawca w szeregu przepisów ustawy (art. 9g, art. 9h, art. 9j ust. 2 pkt 5, art. 9n ust. 4, art. 9x ust. 2) posługuje się pojęciem "podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1", nakładając na ten podmiot określone obowiązki. Przepis art. 6f ust. 1 stanowi o umowie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którą zawiera wójt, burmistrz lub prezydent miasta z przedsiębiorcą wybranym w przetargu. Jednocześnie w ust. 2 tego artykułu przewidziano, iż w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, zaś w celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki. Analizując wskazane powyżej przepisy powstaje pytanie dlaczego ustawodawca nakłada określone obowiązki (w szczególności wynikający z art. 9g obowiązek osiągnięcia określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, czy też wynikający z art. 9h obowiązek przekazania właścicielom nieruchomości, od których odbiera odpady komunalne, rachunku, w którym są wyszczególnione koszty odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych) na wszystkie podmioty, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, w tym na podmioty, które zostały wyłonione w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2. Nie wydaje się zasadnym różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, które świadczą usługi na podstawie umowy zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki z podmiotami wyłonionymi w drodze przetargu. Należałoby przeanalizować podniesiony problem i ewentualnie uzupełnić przepisy art. 9g, art. 9h, art. 9j ust. 2 pkt 5, art. 9n ust. 4, art. 9x ust. 2 o wskazanie, iż odnoszą się one również do podmiotów świadczących usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki.

**Propozycje poprawek:**

- w art. 1:
  - a) w pkt 5 w lit. a, w ust. 2 w pkt 9 w lit. c po wyrazach "art. 6f ust. 1," dodaje się wyrazy "albo nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2,"
  - b) w pkt 17, w art. 9g, w art. 9h, w art. 9j w ust. 2 w pkt 5, w art. 9n w ust. 4, w art. 9x w ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazach "art. 6f ust. 1," dodaje się wyrazy "albo nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2,";

10. Przepisy rozdziału 4d dodawanego do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzają do ustawy model odpowiedzialności administracyjno-karnej. Taka konstrukcja prawna może rodzić wątpliwości, co do zgodności z art. 42 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Należy dodać, że zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego z cytowanego przepisu Konstytucji wywodzi się zasadę, że fakt popełnienia czynu również wymaga stwierdzenia prawomocnym wyrokiem sądu.<sup>1</sup>

Problematyka kar administracyjnych była już przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, który wprawdzie nie kwestionuje swobody ustawodawcy w wyborze tej metody regulacji niemniej wskazuje na problemy związane z tego rodzaju rozstrzygnięciami.<sup>2</sup>

Pierwszym problemem związanym ze stosowaniem sankcji karnych jest zapewnienie adekwatnej procedury sądowej. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 6 października 1998 r. sygn. akt K 36/97 (Lex nr 38415), wskazując, że przedmiotem konstytucyjnej ochrony jest także szczególna wartość proceduralna polegająca na zapewnieniu określonego w Konstytucji standardu procedury sądowej rozpatrzenia sprawy. Podkreślić należy, że w demokratycznym państwie prawnym procedura jako droga realizacji materialnych postanowień Konstytucji odgrywa rolę szczególną.

---

<sup>1</sup> P. Sarnecki: *Uwaga 12 do art. 42, (w): Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

<sup>2</sup> Zob. wyroki TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06.



Procedura karna zapewnia wyższy standard gwarancji jednostce (ochrony praw jednostki) niż procedura administracyjna i procedura stosowana w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zignorowanie tego może skutkować uznaniem przepisu karno-administracyjnego za sprzeczny z art. 45 Konstytucji (prawo do właściwego sądu).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 14 października 2009 r. (Sygn. akt Kp 4/09) oceniając przepisy wprowadzające karę administracyjną w miejsce wykroczenia stwierdził, że "ustawodawca, dekryminalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób karania, pozbawiając przy tym kierujących gwarancji procesowych, które zapewnia postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie kreując w to miejsce innych, adekwatnych gwarancji, które zainteresowany mógłby uruchomić. Sądowa kontrola ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej wymierzającej karę pieniężną za przekroczenie prędkości w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące źródła wykroczenia nie przewidują żadnych kontratypów ani przesłanek, które mógłby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji, musi być uznana w tym wypadku za niewystarczającą i niezgodną z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w sferę chronioną jednostki."

Na korzyść omawianych przepisów przemawia treść art. 9zc stanowiący, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Przepis ten jest próbą indywidualizacji kary. Wydaje się jednak, że jest to regulacja niewystarczająca. Przepisy nie uwzględniają wszakże np. elementu winy, i to zarówno jako przesłanki odpowiedzialności jak również, jako okoliczności branej pod uwagę przy wymiarze kary.

Proponowane rozwiązanie budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zakresie karania osób fizycznych.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pod pojęciem sprawa karna kryją się wszelkiego rodzaju sprawy, które mają za przedmiot ustalenia dotyczące faktu naruszenia prawa i określenia przewidzianej z tego tytułu kary, z wyjątkiem jedynie sankcji dyscyplinarnych i sankcji nakładanych w celach przymusowych. Istnieje więc wysokie prawdopodobieństwo, że w wypadku kontroli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu sankcje karno-administracyjne o charakterze represyjnym

odczytywane będą jako regulacje zawierające w sobie znamiona "sprawy karnej" w rozumieniu art. 6 konwencji<sup>3</sup>.

To oznacza, że do postępowań karno-administracyjnych należy stosować standardy postępowania karnego wyznaczone przez treść art. 6 Konwencji. A więc m.in. zasadę rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Przy czym rozpoznanie sprawy oznacza zbadanie jej pod względem faktycznym i prawnym. Model sądownictwa administracyjnego wyznaczony przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ogranicza rozpoznanie sprawy pod względem faktycznym, z wyjątkiem sytuacji uzasadniających wznowienie postępowania (art. 133 § 1 i art. 240 § 1 pkt 5 p.p.s.a.). W pozostałych sytuacjach sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnego postępowania dowodowego, a odnosi się tylko do stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że sąd administracyjny nie spełnia kryteriów sądu w rozumieniu art. 6 konwencji<sup>4</sup>.

Ponadto model rozstrzygnięcia sądowego po wykonaniu kary wydaje się nie do pogodzenia z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, "gdyż niweczy całą istotę prawa do sądu. Sądowa kontrola dokonywana w trakcie lub nawet po wykonaniu decyzji o ukaraniu z tego punktu widzenia jest spóźniona i przypomina raczej gwarancję ewentualnej rehabilitacji za bezprawne ukaranie niż gwarancję ochrony przed bezprawnym ukaraniem."<sup>5</sup>

Ominięcie przez ustawodawcę dogmatyki prawa karnego przy stosowaniu kar administracyjnych będzie też rodzić problemy praktyczne. Nie został ustanowiony, jak dotychczas, swoisty zbiór materialnych i procesowych zasad odpowiedzialności karno-administracyjnej. Do czynów zabronionych pod groźbą kary administracyjnej należy stosować ogólne zasady prawa administracyjnego, a to oznacza, że nie znajdują zastosowania, bardziej adekwatne konstrukcje prawa karnego, takie jak np. formy winy, czyn ciągły, kontratypy, formy zjawiskowe przestępstwa (np. współsprawstwo, sprawstwo kierownicze, podżeganie), formy stadialne przestępstwa (usiłowanie i przygotowanie),

---

<sup>3</sup> D. Szumiło-Kulczycka: *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 201-202

<sup>4</sup> W sprawie *Gradinger v. Austria*, Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 23 października 1995 r. uznał, że w zakresie atrybutów organu sądowego o pełnej jurysdykcji leży możliwość uchylecia decyzji organu niższego rzędu, zarówno ze względu na ustalenia faktyczne, jak i prawne. Jako że Sąd Administracyjny nie miał takich kompetencji, nie może zostać uznany za "sąd" w rozumieniu Konwencji (Lex nr 80401).

<sup>5</sup> D. Szumiło-Kulczycka: op. cit., s. 203

brak jest też definicji miejsca popełnienia czynu. Może to w pewnych stanach faktycznych uniemożliwić organowi nałożenie kary pieniężnej.

Przykładami niedostosowania konstrukcji kar administracyjnych do prawa represyjnego są:

- 1) art. 9x ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym karą administracyjną zagrożone jest odbieranie odpadów komunalnych bez wymaganego wpisu do rejestru. Przepis art. 67 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi, że jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w terminie 7 dni, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność. Nie dotyczy to przypadku, gdy organ wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku o wpis nie później niż przed upływem 7 dni od dnia jego otrzymania. W takiej sytuacji terminy, o których mowa wcześniej, biegną odpowiednio od dnia wpływu uzupełnienia wniosku o wpis. Z powyższego wynika, że bezczynność organu daje podstawę do podjęcia działalności regulowanej. Jednakże wykładnia językowa art. 9x ust. 1 pkt 1 będzie wiązała podjęcie działalności w tym trybie z odpowiedzialnością karno-administracyjną. Brak jest przepisów, które pozwoliłyby na niewymierzenie kary w takim stanie faktycznym,
- 2) art. 9x ust. 1 pkt 5 stanowiący, że przekazanie przez podmiot odbierający odpady komunalne po terminie sprawozdania kwartalnego będzie administracyjnie karane karą pieniężną w kwocie 100 zł za każdy dzień opóźnienia. Przepisy nie dają podstawy do zmniejszenia kary lub jej niewymierzenia ze względu np. na brak winy przedsiębiorcy.

Wobec powyższego warto rozważyć zastąpienie odpowiedzialności karno-administracyjnej odpowiedzialnością karną lub odpowiedzialnością za popełnienie wykroczenia, które dają właściwe gwarancje procesowe i mają ukształtowaną dogmatykę, która lepiej odpowiada potrzebom prawa represyjnego. Alternatywą dla tego rozwiązania byłoby takie ukształtowanie postępowania nakładającego karę pieniężną, które byłoby do pogodzenia z Konstytucją i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 9zb ust. 1 kary pieniężne, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2, nakłada, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta,

właściwy ze względu na miejsce wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2.

W przypadku wykonywania w kilku gminach działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych przedsiębiorca musi uzyskać w każdej z nich wpis do rejestru (art. 9c ust. 1). Może więc dojść do sytuacji, w której do nałożenia kary administracyjnej właściwym będzie więcej niż jeden organ. Taki stan prawny może powodować spory kompetencyjne pomiędzy organami wykonawczymi różnych gmin.

Wydaje się, że należy inaczej określić właściwość miejscową organu nakładającego karę administracyjną tak, aby w przyszłości spory, o których mowa wyżej nie powstawały.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 17, w art. 9zb w ust. 1 wyrazy "wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2" zastępuje się wyrazami ", w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania";

Na podstawie art. 9zc przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Przepis wprowadza zamknięty i dosyć ograniczony katalog dyrektyw wymiaru kary administracyjnej. Uniemożliwi to organowi wymierzenie najbardziej adekwatnej kary za naruszenie prawa.

Celowym wydaje się uzupełnienie tego katalogu np. poprzez odwołanie się do przepisów Kodeksu wykroczeń.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 17, w art. 9zc wyrazy "właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu" zastępuje się wyrazami "przepisy art. 33 Kodeksu wykroczeń stosuje się odpowiednio";

11. Art. 10 ust. 3 noweli – wskazany przepis przejściowy dotyczy uchwały rady gminy wydanej na podstawie fakultatywnego upoważnienia. W przypadku takiego upoważnienia ustawodawca pozostawia organowi upoważnionemu rozstrzygnięcie co do tego, czy i kiedy wydać akt prawa miejscowego oraz jak długo powinien on pozostać w systemie. Uznaje się także, że akt wydany na podstawie upoważnienia fakultatywnego nie jest niezbędny do funkcjonowania ustawy. Zasady techniki prawodawczej nie dają

odpowiedzi na pytanie, jak czasowo utrzymywać w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie takiego upoważnienia. Zastosowana w analizowanym przepisie technika powoduje, iż uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 6a, a obowiązująca w dniu wejścia w życie opiniowanej ustawy, pomimo fakultatywności upoważnienia, pozostanie w systemie prawnym nawet przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Uchwały czasowo utrzymanej w mocy rada gminy nie będzie mogła uchylić, ani dokonać w niej zmian. Oznacza to *de facto*, iż na okres przejściowy ustawodawca zmienia filozofię upoważnienia udzielonego w art. 6a, nadając mu charakter *sui generis* upoważnienia obligatoryjnego (ustawodawca uznaje, iż pozostawanie w systemie uchwały wydanej na podstawie art. 6a jest niezbędne dla funkcjonowania ustawy). Ponadto przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie powoduje, iż rada gminy nie będzie mogła skorzystać ze swojej kompetencji i wydać uchwały na podstawie znowelizowanego art. 6a tak długo, jak w systemie pozostawać będzie dotychczasowa uchwała. Mając na względzie, iż rada gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 6a miała prawo założyć, iż uchwała ta pozostanie w systemie tak długo, jak będzie to zdaniem rady konieczne, należałoby umożliwić radzie uchylenie uchwały czasowo utrzymanej w mocy. Zaproponowane poniżej rozwiązanie zakłada, iż uchwała rady gminy pozostanie w systemie do czasu wskazanego w przepisie przejściowym, chyba że rada gminy uchyli wcześniej taką uchwałę. Przepis uchylający czasowo utrzymaną w mocy uchwałę będzie mógł być zawarty w nowej uchwale wydanej na podstawie znowelizowanego art. 6a albo może on stanowić treść uchwały rady gminy o uchyleniu dotychczasowej uchwały. Podstawą uchylenia dotychczasowej uchwały byłby w takim przypadku przepis art. 10 ust. 3 nowelizacji.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 10 w ust. 3 po wyrazach "wejścia w życie ustawy" dodaje się wyrazy ", chyba że rada gminy uchyli tę uchwałę";

Ponadto w analizowanym przepisie mówi się, iż uchwała wydana na podstawie art. 6a pozostanie w systemie do dnia wejścia w życie uchwał albo zarządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 1. W związku z tym, iż żaden przepis opiniowanej ustawy nie gwarantuje, iż wszystkie wymienione we wskazanym ust. 1 uchwały wejdą w życie w jednym terminie może pojawić się problem, do którego momentu dotychczasowe przepisy wykonawcze obowiązują. W przypadku jeżeli uchwały wchodziłyby w życie w różnych terminach rodzi się wątpliwość, czy uchwała wydana na podstawie art. 6a pozostanie w systemie do dnia wejścia w życie choć jednej z uchwał wymienionych w art. 10 ust. 1, czy też do dnia

wejścia w życie ostatniej z nich? Najbardziej racjonalnym byłoby rozwiązanie, zgodnie z którym uchwały, o których mowa w art. 10 ust. 1, wchodziłyby w życie w jednym terminie. Przemawia za tym fakt, iż wszystkie one składają się na jeden pomysł legislacyjny ustawodawcy (ich treść jest ze sobą powiązana). W związku z powyższym należałoby rozważyć dodanie przepisu, który zagwarantuje jeden termin wejścia w życie wskazanych uchwał. Sygnalizowany problem dotyczy również art. 10 ust. 4.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 10 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

"2a. Uchwały rady gminy, o których mowa w ust. 1, wchodzi w życie w tym samym terminie. Przepis ten stosuje się również do dotyczących danej gminy zarządzeń zastępczych, o których mowa w ust. 1.";

12. W przepisie art. 11 ust. 1 noweli ustawodawca przesądza, iż właściciel nieruchomości, który ma zawartą umowę na odbieranie odpadów komunalnych jest zwolniony z uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast w ust. 2 tego artykułu ustawodawca formułuje zasady składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez takiego właściciela. W związku z tym, iż rada gminy może określić inne niż umowa sposoby dokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b, oraz uwzględniając, iż art. 6 ust. 6, przewiduje sytuację niezawarcia przez właściciela umowy, pojawia się pytanie o sytuację prawną właściciela nieruchomości, który w dniu wejścia w życie ustawy dokumentował realizację obowiązku w inny sposób niż umową albo w ogóle nie zawarł umowy. Ustawodawca nie określa w szczególności zasad składania przez takie osoby pierwszej deklaracji oraz ponoszenia przez nie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Formułując przepisy przejściowe należy mieć na względzie, iż odpowiedź na wszystkie pytania intertemporalne jest warunkiem poprawności legislacyjnej aktu.

13. W art. 14 noweli ustawodawca przewiduje, iż rejestr działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2, zostanie utworzony w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy. Mając na względzie, iż od dnia 1 stycznia 2012 r. warunkiem prowadzenia legalnej działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych jest posiadanie wpisu do rejestru (z obowiązku wpisu zostali zwolnieni, na okres 12 miesięcy, przedsiębiorcy posiadający w dniu wejścia w życie ustawy zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych) może dojść do sytuacji, w której od tego dnia do dnia utworzenia

rejestr (fakt ten umożliwi dopiero dokonanie wpisu) żaden nowy podmiot nie będzie mógł podjąć działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Stawia to w uprzywilejowanej sytuacji te podmioty, które w dniu wejścia w życie ustawy taką działalność prowadzą. Równe traktowanie uczestników obrotu gospodarczego wymaga, aby możliwość uzyskania wpisu do rejestru istniała od momentu powstania obowiązku wpisu. Warunek ten będzie spełniony tylko wówczas, gdy rejestr będzie funkcjonował od dnia wejścia w życie art. 9c (tj. od dnia 1 stycznia 2012 r.). Mając to na względzie proponuje się skreślenie art. 14. Formułując poprawkę przyjęto, iż *vacatio legis* ustawy jest okresem, który służy m.in. przygotowaniu się organów władzy publicznej do realizacji nowych zadań. Innymi słowy gminy powinny podjąć prace nad przygotowaniem (wdrożeniem) rejestru po dniu opublikowania ustawy, a zakończyć je przed dniem wejścia w życie ustawy, tak aby niezbędne instrumentarium prawno-organizacyjno-techniczne związane z prowadzeniem rejestru było gotowe w dniu 1 stycznia 2012 r.

**Propozycja poprawki:**

- skreśla się art. 14;

14. Art. 16 noweli – w związku z tym, iż wymagania dotyczące wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych zostały sformułowane w art. 9d ust. 1, art. 16 powinien odsyłać do tego przepisu, a nie do art. 9k ust. 1.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 16 wyrazy "art. 9k ust. 1" zastępuje się wyrazami "art. 9d ust. 1";

15. Przepis art. 23 ust. 2 noweli może sugerować, iż podstawą nowelizacji utrzymanych czasowo w mocy regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy będzie art. 4 w dotychczasowym brzmieniu. Nie jest to zgodne z obowiązującymi regułami walidacyjnymi rządzącymi obowiązywaniem aktów wykonawczych. Podstawą pozostawania w systemie prawnym aktu czasowo zachowanego w mocy jest bowiem przepis przejściowy czasowo utrzymujący akt (w tym konkretnym przypadku art. 23 ust. 2). Przepis ten jest również podstawą aktu nowelizującego akt czasowo utrzymany w mocy. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby zakres, w którym ma mieścić się nowelizacja, wyznaczany był ramami dotychczasowej delegacji.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 23 w ust. 2 wyraz "wydane" zastępuje się wyrazem "uchwalone" oraz wyrazy "na podstawie upoważnień zawartych" zastępuje się wyrazami "w zakresie upoważnienia zawartego";

16. Art. 24 – w związku z tym, iż mamy do czynienia z nowelizacją, a nie ustawą merytoryczną, przepis o wejściu w życie takiej ustawy powinien określać termin wejścia w życie przepisów zmieniających, a nie przepisów merytorycznych (pkt 2 i 3). Poza tym w art. 24 ustawodawca posłużył się niekonsekwentnie dwiema różnymi technikami: w pkt 1 mówi on o wejściu w życie przepisu zmieniającego, natomiast w pkt 2 i 3 o wejściu w życie dodawanych przepisów. Mając na względzie Zasady techniki prawodawczej dotyczące formułowania przepisów o wejściu w życie oraz dążąc do zapewnienia konsekwencji w zakresie techniki legislacyjnej, którą posługuje się ustawodawca, proponuje się, aby przepisy wymienione w pkt 2 i 3 odnosiły się do przepisu zmieniającego.

**Propozycja poprawki:**

w art. 24 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:

- "2) art. 1 pkt 17 w zakresie dodawanych art. 9x ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 2 i 3, art. 9y ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 2 i 3 oraz art. 9z ust. 1–3, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.;
- 3) ) art. 1 pkt 17 w zakresie dodawanego art. 9z ust. 4, który wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2013 r.";

17. Należałoby ponadto dokonać niezbędnych zmian o charakterze redakcyjnym.

**Propozycje poprawek:**

- w art. 1 w pkt 11, w art. 6k w ust. 2 w pkt 3 wyrazy "odpadów komunalnych" zastępuje się wyrazami "odpadami komunalnymi";
- w art. 4 w pkt 2 w lit. a, w ust. 4 wyrazy "odpadów miejsca stosowania jest mniejsza niż odległość do miejsca" zastępuje się wyrazami "osadów do miejsca stosowania jest mniejsza niż odległość do miejsca stosowania".

*Opinię sporządzili legislatorzy:*

*Iwona Kozera – Rytel i Michał Gil*