

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

## KTÓRĘDY DO ŁADU ŚMIECIOWEGO W GMINACH?

Autor: Maciej Kiełbus

*W debacie publicznej dotyczącej kryzysu w gospodarce odpadami komunalnymi coraz częściej pojawia się hasło napisania od nowa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jednak idea ta nie została dotychczas wypełniona konkretną treścią. Co więcej wydaje się, że wobec nieokreślonych jeszcze granic odpowiedzialności producentów za wprowadzane do obrotu opakowania można dziś jedynie wstępnie wskazać kwestie, które wymagają przesądzenia na samym początku prac nad ewentualną nową ustawą.*

### Potrzeba napisania nowej ustawy

Hasło napisania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach od nowa pojawia się już od wielu lat. Pod względem merytorycznym jest ono w pełni uzasadnione. Nowa ustawa powinna być powstać już w 2011 roku, kiedy to rozpoczęto tzw. rewolucję śmieciową. Przy wprowadzaniu nowych regulacji, popełniono istotny błąd – znowelizowano niezwykle szeroko dotychczasową ustawę, zamiast zastąpić ją nową. Tymczasem zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, jeżeli zmiany wprowadzane w danym akcie prawnym są liczne albo naruszają jego konstrukcję czy spójność, albo gdy był on już wielokrotnie nowelizowany, opracowuje się projekt nowego aktu prawnego. Wszystkie wskazane w tych zasadach przesłanki zostały spełnione już w 2011 roku, a z każdą kolejną nowelizacją sytuacja ulegała pogorszeniu. Ostatnia duża nowelizacja uchwalona przez Sejm 19 lipca 2019 roku poszerzyła świadomość tego problemu znacznie poza wąską grupę ekspertów. Efektem były nawet postulaty napisania nowej ustawy przez samych samorządowców.

### Zakres nowej ustawy

Jedną z kluczowych decyzji do podjęcia przy ewentualnym opracowywaniu nowego aktu prawnego musi być jego zakres przedmiotowy. Obecnie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczy nie tylko gospodarki odpadami komunalnymi, ale także m.in. zarządzania nieczystościami ciekłymi gromadzonymi w zbiornikach bezodpływowych czy zasad pozbywania się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników. Rozwiązań jest w tym zakresie co najmniej kilka. Kwestie dotyczące odpadów komunalnych mogłyby zostać przykładowo przeniesione do ustawy o odpadach. Alternatywnie nowa ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mogłaby zostać ograniczona przedmiotowo poprzez wyłączenie z jej zakresu chociażby kwestii nieczystości ciekłych, które mogłyby być przeniesione do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Kwestię zakresu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach komplikuje trwająca obecnie dyskusja związana z implementacją rozwiązań dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Przy tej okazji pojawiają się bowiem koncepcje zakładające uszczuplenie zadań gminy związanych ze zbiórką i zagospodarowaniem niektórych frakcji odpadów i powierzenie ich podmiotom trzecim wskazanym przez organizację odzysku.

Innym ważnym zagadnieniem, które znajduje się w obecnie funkcjonującej ustawie, a mogłoby być zawarte w zupełnie innym akcie prawnym, jest regulacja dotycząca związków międzygminnych. Wydaje się, że formy prawne współpracy samorządów lokalnych powinny być uregulowane co do zasady w ustawie o samorządzie gminnym. Obecnie ta ustawa jest nieprecyzyjna w zakresie publicznoprawnych form współpracy JST, co znacząco utrudnia mniejszym samorządom rozwiązywanie problemów ze świadczeniem różnych usług na rzecz lokalnej społeczności. W nowej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powinny być regulowane kwestie szczególne, odnoszące się jedynie do związków międzygminnych realizujących zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

### **Więcej samorządności w gospodarowaniu odpadami**

Równie istotnym zagadnieniem jest określenie kluczowych zasad realizacji celów nowej regulacji. Jeśli utrzymanie czystości i porządku w gminach ma nadal pozostać obowiązkowym zadaniem własnym gminy, projektodawcy muszą odpowiedzieć sobie na pytanie, jakie konsekwencje się z tym wiążą. W szczególności ustalenia wymaga, na ile organy gmin mają być samodzielne w realizacji przypisanych im ustawowo zadań. Konstrukcja ustrojowa zadania własnego powinna skłaniać do wyznaczenia przez ustawodawcę celów, które gminy będą miały osiągnąć, wraz z ewentualnymi sankcjami w przypadku braku ich realizacji. Ustawa powinna jednak zapewniać szerokie pole kompetencji po stronie organów gminy, co umożliwi różnorodne sposoby realizacji wyznaczonych celów. Decyzje o szczegółowych rozwiązaniach zmierzających do ich osiągnięcia powinny być podejmowane na poziomie lokalnym z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych gmin, które w realiach polskiego samorządu terytorialnego są bardzo zróżnicowane. W konsekwencji nowa ustawa powinna być jak najbardziej elastyczna i pozwalać gminom na względnie samodzielne kreowanie polityki odpadowej. Każdorazowe odstępstwo od tych założeń – mające na celu ujednoczenie systemu w skali kraju – należałoby traktować jak wyjątek i poprzedzać szczegółowymi analizami (zwłaszcza o charakterze kosztowym) oraz rzeczywistymi konsultacjami z partnerami samorządowymi.

Samodzielność decyzyjna gmin powinna dotyczyć w szczególności zasad prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (zwłaszcza w zakresie ustalania frakcji zbieranych u źródła) oraz określania częstotliwości odbioru odpadów. Tylko przy takim założeniu gminy będą mogły ponosić odpowiedzialność za kształt systemu i jego efekty, w tym te związane z wysokością stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

### **Wyważenie interesów poszczególnych uczestników systemu**

Najtrudniejszym zadaniem może okazać się wyważenie interesów poszczególnych uczestników systemu odpadowego. Chodzi tu w szczególności o znalezienie rozwiązań uwzględniających zarówno interesy podmiotów samorządowych (w tym samych gmin, ich jednostek organizacyjnych oraz spółek komunalnych), jak i przedsiębiorców prywatnych. Analiza dotychczasowych zmian prawnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi wskazuje na istotne różnice interesów pomiędzy tymi grupami, rzutujące na kształt przepisów w różnych okresach obowiązywania ustawy. Gminy od początku starały się zapewnić rozwiązania prawne umożliwiające jak najszersze wykorzystanie ich własnego potencjału w zakresie odbierania i gospodarowania odpadami. Podmioty prywatne zabiegały natomiast o możliwie najszersze zlecenie zadań z zakresu gospodarki odpadami na zewnątrz – wyłącznie w trybach konkurencyjnych.

Rozstrzygnięcia wymagać więc będzie, na ile podmioty samorządowe będą mogły samodzielnie realizować określone zadania (np. przy wykorzystaniu własnych zakładów budżetowych czy spółek komunalnych w trybie bezkonkurencyjnym – tzw. *in house*), a na ile będą zmuszone do korzystania z usług podmiotów trzecich wybieranych wyłącznie w trybach konkurencyjnych. Możliwe są w tym zakresie zarówno rozwiązania zero-jedynkowe, jak i poszukiwanie bardziej wysublimowanych mechanizmów, pozwalających uwzględnić dotychczasową praktykę w danej gminie, czy też zapewnienie mechanizmów proceduralnych umożliwiających skorzystanie z określonych rozwiązań (np. korzystanie z trybu *in house* po przeprowadzeniu weryfikowalnych analiz lub uzyskaniu zgody określonych niezależnych podmiotów – np. UOKiK).

## Podsumowanie

Reasumując, choć potrzeba przygotowania kolejnych zmian w zakresie prawa odpadowego w formie napisanej na nowo ustawy śmieciowej wydaje się być oczywista, to jednak prace nad projektem takiego aktu prawnego nie byłyby proste. Zakres regulacji zależy bowiem od innych aktów prawnych, w tym od implementacji w polskim prawie rozszerzonej odpowiedzialności producentów oraz regulacji dotyczących współpracy JST w ustawie o samorządzie gminnym. Ważne jest także zabezpieczenie w tworzonej ustawie odpowiedniego poziomu swobody działania dla samorządów przy jednoczesnym zagwarantowaniu możliwości rozliczania ze skuteczności realizacji celów wyznaczonych przez ustawodawcę. Najtrudniejsza pozostaje jednak kwestia odpowiedniego wyważenia interesów wszystkich uczestników systemu gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem celu nadrzędnego, jakim jest ochrona środowiska naturalnego.

## O Autorze:

**Maciej Kiełbus** – współnik w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, współkierujący Działem Prawa Administracyjnego, ekspert ogólnopolskich i regionalnych organizacji samorządowych, w tym Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich RP, redaktor naczelny czasopisma „Prawo dla samorządu”

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....  
Warszawa, luty 2020

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)