

# Ustawa śmieciowa zmieniona, a nadal nie wiadomo, kto płaci

Kto jest mieszkańcem? Co oznacza użyte w przepisach o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określenie „zamieszkiwanie”? Znowu jednoznacznej odpowiedzi tam nie ma, a **samorządy różnie to interpretują**

Jędrzej Klatka  
radca prawny

Artykuł 6c ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.) nakłada na gminy obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Objęcie systemem odbierania odpadów komunalnych nieruchomości niezamieszkałych jest fakultatywne (art. 6c ust. 2). Ustalenie znaczenia pojęcia mieszkańca i zamieszkiwania jest więc niezbędne, aby rozróżnić nieruchomości zamieszkałe (które muszą być objęte systemem) od nieruchomości niezamieszkałych (które mogą, lecz nie muszą być nim objęte). Ustalenie znaczenia tych pojęć jest absolutnie konieczne w gminach, które wybrały metodę opłaty od mieszkańca (art. 6j ust. 1 pkt. 1).

Podczas narady dyrektorów nadzoru prawnego 16 urzędów wojewódzkich pojawiły się znamienne różnice

poglądów co do rozumienia pojęć mieszkańca i zamieszkiwania. W zachodniej Polsce dominuje pogląd, że nie można definiować mieszkańca w oderwaniu od definicji miejsca zamieszkania, zawartej w art. 25 kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Zwolennicy tego poglądu powołują się m. in. na wyroki NSA z 17 listopada 2004 r. (sygn. akt OSK 883/04) oraz z 1 grudnia 2008 r. (sygn. akt I OSK 1774/07), w których NSA stwierdził, że „mieszkańcami gminy będą zarówno osoby zameldowane na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu”.

Przyjęcie tego poglądu ma dwie praktyczne konsekwencje:

■ nie może dojść do sytuacji, w której jedna i ta sama osoba jest mieszkańcem dwóch różnych nieruchomości i płaci opłatę śmieciową dwa razy – bo zamiar

stałego pobytu może dotyczyć tylko jednego miejsca, ■ nie są mieszkańcami studenci, pensjonariusze przebywający w uzdrowiskach – ponieważ nie mają zamiaru pobytu tam na stałe.

We wschodniej Polsce dominuje całkowicie odmienny pogląd, że w kodeksie cywilnym jest zdefiniowane miejsce zamieszkania, a nie mieszkaniowiec i dlatego mieszkaniowiec wcale nie musi mieć zamiaru stałego pobytu. Zwolennicy tego poglądu powołują się na odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska Piotra Woźniaka na interpellację poselską nr 16529 z 8 maja 2013 r., w której czytamy: „Zamieszkiwanie w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma wyłącznie faktyczny charakter i nie należy go utożsamiać z miejscem zamieszkania w rozumieniu art. 25 kodeksu cywilnego. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach celowo nie posłużono się pojęciem miejsca zamieszkania,

lecz pojęciem zamieszkiwania. Zamieszkiwanie oznacza rodzaj pobytu osoby, cechujący się zaspokajaniem codziennych potrzeb życiowych tej osoby w mieszkaniu faktycznie zajmowanym, które stanowi w danym okresie jej centrum życia domowego”. Więcej na ten temat w „Re-sort Środowiska wyjaśnia, jak rozumieć pojęcie mieszkańca” zamieszczonym we „Wspólnocie” nr 24 z 23 listopada 2013 r.

Wiosną 2012 roku zaproponowałem, aby zamieszkiwanie rozumieć tak jak w art. 2 lit. d rozporządzenia WE Parlamentu Europejskiego i Rady nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz.Ur. UE z 2008 r. L 218, s. 14). Chodzi o miejsce, w którym osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi

(w: „Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin.” pod red. J. Klatki i M. Kuźniaka, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, str. 63).

Z mojej propozycji skorzystała, ale niestety nieprawidłowo, Rada Miasta Świdwin, określając w uchwale z 30 listopada 2012 r. wzór deklaracji śmieciowej wraz z pouczeniem o sposobie jej wypełnienia. W pouczeniu radni zawarli definicję miejsca zamieszkania. Wojewoda zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 3 stycznia 2013 r. stwierdził nieważność wzoru deklaracji z pouczeniem, słusznie zarzucając, że radni nie mogą definiować po swojemu pojęć, które zostały już zdefiniowane przez ustawodawcę, a takim pojęciem jest definicja miejsca zamieszkania. Ponadto wojewoda zarzucił, że nie wolno definiować żadnych pojęć w pouczeniu co do sposobu wypełniania deklaracji (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego 2013 r. poz. 184).

Ustawodawca nie skorzystał z okazji, jaką była ostat-

nia nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i nadal w ustawie nie ma ani definicji mieszkańca, ani definicji zamieszkiwania. Brak definicji ustawowej, w połączeniu z różnym rozumieniem tych pojęć, powoduje stan niepewności. Wydawało się, że najprostszym rozwiązaniem tego problemu będzie zdefiniowanie pojęcia mieszkańca w uchwale w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4) – ale nie wiadomo, czy rada gminy może samodzielnie cokolwiek definiować, bo nie wynika to wyraźnie z ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2.

Postuluję więc, aby w następnej nowelizacji ustawy albo zdefiniować mieszkańca, albo poszerzyć zakres delegacji ustawowej tak, aby nie było wątpliwości, że rada gminy może zawrzeć taką definicję, dostosowaną do lokalnej specyfiki, w uchwale w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.