



## Opinia Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw

Zarząd Związku po wnikliwym przeanalizowaniu projektu ustawy oraz po konsultacjach z gminami członkowskimi oraz partnerami w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, przekazuje co następuje:

Przedłożony projekt, pomimo spełnienia niektórych oczekiwań samorządów i korzystnych zapisów, po raz kolejny wiele rzeczy centralnie i odgórnie reguluje, co niestety wpisuje się w trwający trend ograniczania swobody gmin w realizacji zadania własnego jakim jest utrzymanie czystości i porządku w gminach.

Podkreślić należy, iż zakres zadań własnych co do istoty winien **zobowiązywać gminy do realizacji określonych zadań oraz osiągnięcia określonych wskaźników, wiążąc z tym system kar administracyjnych, które mogą być stosowane wobec jednostek samorządu terytorialnego, które zadań tych nie wykonały lub wykonały je w sposób nienależyty.** W pozostałym zakresie, szczególnie w odniesieniu do metod realizacji zadań własnych - gminom powinno się pozostawić względną samodzielność, która na zasadzie wyjątku mogłaby być ograniczana przez organy administracji rządowej. Proponowany projekt ustawy z pewnością wprowadza dualizm organów decydujących o organizacyjnych aspektach gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a z pewnością ogranicza zakres władczy organów stanowiących w gminach. Zarząd przypomina, że po implementacji zakresu ówczesnych przepisów prawa na początku tzw. „rewolucji śmieciowej” wystąpiła pilna potrzeba zmiany ustawy, gdyż szereg regulacji miało znaleźć jednolite zastosowanie w blisko 2500 gmin o różnej wielkości i specyfice. Obecne propozycje ponownie mają charakter nadregulacji, a niektóre cofają stan prawny do stanu przed poprzednimi zmianami ustawy. Tak dzieje się w przypadku częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości.

Stąd też Zarząd Związku Gmin Wiejskich ocenia przedłożony projekt – o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach **generalnie negatywnie.**

### Uwagi o charakterze ogólnym.

- O nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Ministerstwo Środowiska informowało środowisko samorządowe od dłuższego czasu. Nowelizacja wg. Krajowego Planu Gospodarki Odpadami miała mieć miejsce w latach 2016-2017.
- Już wówczas strona samorządowa wskazywała i oczekiwała napisania ustawy od nowa, ponieważ naszym zdaniem wystąpiły dostateczne przesłanki wynikające z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Ustawa bowiem coraz bardziej była skomplikowana, a kolejne jej nowelizacje czyniły jej teks mało zrozumiałym dla wielu interesariuszy. Dotyczy to także bieżącej, kolejnej nowelizacji.
- Dopiero w listopadzie 2017 roku na stronach RCL Ministerstwo Środowiska zamieściło założenia ustawy nowelizującej. Niestety, zakładano ponownie kolejną nowelizację istniejącej ustawy. Od tego czasu do końca sierpnia 2018 r. nie przedstawiono konkretnego projektu ustawy.

- Po tym terminie założenia były przedmiotem dyskusji na wielu forach. 14 marca 2018 r. podczas spotkania z Panem Henrykiem Kowalczykiem, Ministrem Środowiska Zarząd ZGWRP poprosił o specjalne spotkanie konsultacyjne ws. założeń zmian ustawy. Spotkanie takowe odbyło się 25 kwietnia 2018 r. Dyskusja cały czas dotyczyła zakładanych zmian. Także 2 sierpnia 2018 r. podczas spotkania z Panem Sławomirem Mazurkiem, Podsekretarzem Stanu w MŚ rozmawialiśmy o spodziewanym zakresie zmian ustawy.
- 31 sierpnia 2018 r. na stronach RCL zamieszczony został projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Związek, jak i pięć pozostałych korporacji (poza Unią Metropolii Polskich), nie znalazł się w wykazie podmiotów do których skierowano projekt do konsultacji.
- Ku naszemu zaskoczeniu w projekcie pojawiły się fundamentalne zmiany ustawy, wcześniej nie ujawnione w założeniach i nie konsultowane ze środowiskami samorządowymi. Zmiany te wkraczają mocno w zakres zadań własnych samorządów, - jakim jest m.in. gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dotyczy to przede wszystkim obligatoryjnego wymogu objęcia gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, obligatoryjnego rozdzielania przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, ustawowego określenia sposobu rozliczeń z operatorem wybranym przez gminę, poszerzenia zakresu działalności PSZOK-ów i wprowadzenia do nich funkcji quasi usługowych na rzecz podmiotów gospodarczych, sztywnego określenia maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami z nieruchomości letniskowych, a także sposobu rozliczeń z ogrodami działkowymi. Zagadnienia te dotychczas były kształtowane przez organy stanowiące gmin w uchwalanych przez nie aktach prawa miejscowego, w tym w regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminie. Umożliwiało to dostosowanie ogólnych rozwiązań ustawowych do specyfiki poszczególnych gmin, które znacząco różnią się między sobą, nie tylko pod względem ilości mieszkańców, ale też pod względem charakteru zabudowy, sieci osadniczej, infrastruktury odpadowej, itp.
- W projekcie brak jest regulacji dot. np. stosowania zamówień „in house” w odniesieniu do nieruchomości mieszanych.
- W propozycji dot. nowelizowanej ustawy zawarte są niektóre z oczekiwań strony samorządowej. Jednak wiele zapisów w połączeniu z niedawno zmienionymi regulacjami w ustawie o odpadach, ustawie o inspekcji ochrony środowiska, a także przewidzianych w rozporządzeniu dot. wizyjnej kontroli miejsc gromadzenia, składowania i przetwarzania odpadów komunalnych zmierzać będzie do skomplikowania systemu, a także co jest niebezpieczne do wzrostu kosztów i tym samym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Regulacje te wyprzedzają znacznie długo oczekiwane wprowadzenie współodpowiedzialności producentów za wprowadzanie na rynek materiałów opakowaniowych oraz – co jest jeszcze bardziej ważne stworzenie „rynku surowców wtórnych”.

#### **Uwagi szczegółowe do projektu ustawy.**

- Art. 1 pkt 2) ppkt a) oraz dalsze - zbieranie bioodpadów w miejscach publicznych nastęrczy wiele kłopotów organizacyjnych, technicznych i kosztowych. W miejscach publicznych odpadów tego rodzaju może nie być wcale, albo bardzo mało i chyba można je będzie umieszczać w pojemnikach na odpady zmieszane (resztkowe). Czy taki zapis oznacza systemową selektywną zbiórkę odpadów komunalnych w miejscach publicznych? Czy zatem wszystkie kosze w miejscach publicznych muszą obejmować możliwość zbierania w nich wszystkich frakcji odpadów komunalnych? Kwestia ta wymaga wyraźnego doprecyzowania.

- Art. 1 pkt 2 pkt 2) ppkt c) oraz szereg innych zapisów – projektodawca rozróżnia tylko gminy i związki międzygminne, podczas gdy gminy współdziałają także w ramach wyznaczonych przez Kodeks prawa handlowego, będąc współwłaścicielami podmiotów (także RIPOK-ów) wykonujących zadania gospodarowania odpadami komunalnymi. Ustawa w dalszym ciągu nie odnosi się do możliwości i zakresu współpracy gmin w ramach porozumień. Powtarzanie w ustawie zapisów odnoszących się do właściwych organów związków jest zbędne, gdyż stanowi o tym ustawa o samorządzie gminnym.
- Art. 1 pkt 4) ppkt a) tiret czwarte – dot. poszerzonego zakresu działania PSZOK-ów zawartych także w innych zapisach ustawy zmieniającej. Ustawowe poszerzenie zakresu odpadów komunalnych obowiązkowo przyjmowanych przez PSZOK-i oraz włączenie do kategorii odpadów komunalnych odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów w każdej ilości jest chyba nieporozumieniem. Poprzez uchylene dotychczasowych zapisów (i tym samym właściwości organów stanowiących) art. 6r ust.3a, - PSZOK-i będą musiały przyjąć każdą ilość odpadów budowlanych i rozbiórkowych !!! Zapis ten może wywołać wiele skutków. Po pierwsze; może doprowadzić do wspierania działalności podmiotów branżowych (wkroczenie na zakres pomocy o charakterze „de minimis”), za którą to pomoc mogą zapłacić wszyscy mieszkańcy. Po drugie; stworzenie problemów logistyczno-technicznych na wielką skalę. Można założyć, że do PSZOK-a firma budowlana dostarczy materiał z rozbiórki obiektu przemysłowego lub budynku wielokondygnacyjnego, skoro wszystkie odpady budowlane i rozbiórkowe mają być odpadami komunalnymi. Istnieje tu absolutna potrzeba definicji odpadu komunalnego. Zapisy te wkraczają także w regulacje określone Prawem budowlanym. Ponieważ zgodnie z art.3 ust. 2b PSZOK może być utworzony i prowadzony wspólnie z innymi gminami, - to jak w nim stosować regulacje zawarte w różnych „Regulaminach”?
- Art.1 pkt 4) ppkt c) w zakresie dodania do ustawy art.4 ust. 2c – dot. przyjmowania przez PSZOK za dodatkową opłatą, odpadów innych jak komunalne. Z tak określonym zadaniem jest problem systemowy. Przyznana radzie gminy kompetencja wykracza poza zadania gminy, której zadaniem własnym jest gospodarowanie odpadami komunalnymi. W związku z tym propozycja Ministerstwa Środowiska wydaje się być wewnętrznie niespójna. Zapis ma charakter obligatoryjny i bezpośrednio wkracza w władztwo gmin! Ponadto brak w ustawie jakichkolwiek kryteriów pozwalających na ustalenie mechanizmów pozwalających na określenie wysokości opłaty, w tym mechanizmów regulujących jej podstawową wielkość. Można założyć (idąc za propozycjami MŚ), iż opłata ma mieć charakter publicznoprawny. Mniej problemów będzie w przypadku kiedy PSZOK prowadzony będzie bezpośrednio przez podmiot gminny. A jeżeli będzie to podmiot zewnętrzny, - to będziemy mieć do czynienia z usługą, która może podlegać pod VAT. Założenie (być może), że opłata będzie wniesiona np. wyprzedzająco w urzędzie JST, a dopiero później będzie przekazanie odpadu do PSZOK – jest nie do przyjęcia. PSZOK-i są często znacznie oddalone od siedzib urzędów i zaraz pojawiają się problemy windykacyjne. Ponadto, jak wspomniano wyżej, zgodnie z art.3 ust. 2b PSZOK może być utworzony i prowadzony wspólnie z innymi gminami, - to jak w nim stosować regulacje zawarte w różnych „Regulaminach”? Jest to przerzucenie na samorzady zdania, które powinno być zadaniem i rolą producenta wprowadzającego na rynek dany produkt.
- Art. 1 pkt 8) ppkt a) – dot. obligatoryjności przejęcia przez gminy obowiązku zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Z zadania fakultatywnego uczyniono ustawowe zadanie obowiązkowe. Projektodawca mylnie założył, iż tylko w ten sposób gminy przejmą kontrolę nad strumieniem odpadów komunalnych. Problemem jest usztywnienie systemu wobec braku możliwości wyłączenia niektórych kategorii nieruchomości (np. schronisk górskich, stanic wodnych posadowionych na wyspach, itp.). Spowoduje to wzrost nakładów

ludzkich i kosztów na obsługę tej części systemu. Ponadto właściciele tych nieruchomości pozbawieni będą możliwości wyboru dotychczas obsługujących ich firm konkurujących ze sobą ceną i standardem usług, a tym samym wpływu na wszystkie czynniki mające odzwierciedlenie w kosztach prowadzenia działalności. W projekcie nie ustalono także maksymalnego poziomu kwoty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne. W konsekwencji nadal niewykonany pozostaje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 roku (sygn. K 17/12).

- Art. pkt 9) ppkt a) – dot. obowiązków organów wykonawczych JST ws. udzielenia zamówienia oraz zorganizowania przetargów na rozdzielne odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i nie zamieszkałych oraz odrębnych przetargów na zagospodarowanie odpadów komunalnych. Takie regulacje ustawowe wydają się być zupełnie niezrozumiałymi. Dotychczas gminy z powodzeniem, w zależności od lokalnych uwarunkowań same decydowały o tym czy przeprowadzą odrębne przetargi na odbiór i na zagospodarowanie odpadów, czy też przeprowadzą jedno łączne postępowanie na kompleksową usługę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Obowiązkowe rozdzielanie przetargów na odbiór i osobno na zagospodarowanie zwiększy biurokrację i zdecydowanie koszty systemu. W przepisach przejściowych zabrakło niestety rozwiązań dotyczących wpływu nowych regulacji prawnych na zawarte umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz umowy na odbiór lub zagospodarowanie, w których ustalono wynagrodzenie ryczałtowe oraz na trwające procedury przetargowe zmierzające do zawarcia takich umów.
- Art. 1 pkt 13) ppkt d) – dot. możliwości różnicowania stawek opłat odrębnie dla gmin wchodzących w skład związku międzygminnego. Regulacja ta w dalszej perspektywie czasowej może mieć wpływ na brak trwałej możliwości ujednoczenia systemów gospodarowania odpadami komunalnymi w zespołach gmin, szczególnie w otoczeniu większych jednostek miejskich. Przy oczywistych większych kosztach funkcjonalnych systemu w obszarach mniej zurbanizowanych o rozproszonej zabudowie, różnicowanie stawek będzie drogą do nieporozumień i w konsekwencji do likwidacji związków.
- Art. 1 pkt 13) lit. e) w zakresie dodania do ustawy art. 6j ust. 3b – dot. ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego. W projekcie założono górną stawkę opłaty, nie przewidując jednocześnie żadnego mechanizmu jej waloryzacji. Nie uwzględniono także sytuacji kiedy, już teraz, rzeczywiste koszty obsługi tego typu nieruchomości są wyższe. To winny być kompetencje organu stanowiącego, który ustalając wysokość opłaty winien kierować się naczelną zasadą samofinansowania się systemu i jego części składowych. O górnej stawce opłaty należy także pamiętać w przypadku ustalania podwyższonej opłaty „za rok”, w którym nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych zgodnie z regulaminem.
- Art. 1 pkt 14) ppkt c) – dot. postępowania w przypadku nie dopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych zgodnie z regulaminem. W ustawie brak jest wyraźnej i jednoznacznej podstawy do określania przez organ stanowiący kryteriów uznania selektywnej zbiórki, bądź jej brak. Opowiadając się za ustawowym obowiązkiem selektywnej zbiórki, wielokrotnie strona samorządowa wskazywała na potrzebę penalizowania postępowania niezgodnego z obowiązkiem. Zaproponowane w projekcie ustawy zapisy wcale nie rozwiązują tego problemu. Skuteczne podwyższenie opłaty za niedopełnienie obowiązków określonych w regulaminie będzie mogło mieć miejsce jedynie w stosunku do właścicieli domów jednorodzinnych i domków letniskowych. Natomiast zaproponowany w ustawie model odpowiedzialności zbiorowej będzie nie do obrony w postępowaniu administracyjno-sądowym. Już dla SKO jednostronny dowód w postaci zawiadomienia przez podmiot

odbierający odpady komunalne o niedopełnieniu obowiązku selektywnego zbierania, - będzie dowodem zbyt słabym dla zastosowania sankcji w trybie decyzji wydanej przez organ, który później nie będzie stroną w postępowaniu. Taka regulacja będzie miała bezpośredni wpływ na planowaną wysokość wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ta strona budżetu systemu od razu zmniejszy się o część pochodzącą dotychczas z deklaracji o niesegregowaniu odpadów komunalnych. Następna uwaga dotyczy uwzględnienia przy stosowaniu podwyższonych opłat za niesegregowanie odpadów wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie wysokości stawek maksymalnych (sygn. K 17/12).

- Zwraca się także uwagę, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy podaje się, że postępowania w sprawie podwyższenia opłat nie stosuje w przypadkach „omyłkowych” i „incydentalnych”. Deklaracje zawarte w uzasadnieniu ustawy nie znajdują odzwierciedlenia w przedłożonym projekcie ustawy nowelizującej. W postępowaniu administracyjnym, w wyniku którego wydawana jest decyzja administracyjna przywoływane są zapisy ustawy a nie uzasadnienia do niej.
- Art. 1 pkt 14) ppkt d) oraz pkt 15) ppkt b) – dot. kompostowników przydomowych, w których zagospodarowuje się bioodpady stanowiące odpady komunalne. W projekcie ustawy nie określono sposobu weryfikacji deklaracji posiadania kompostownika i gromadzenia w nim bioodpadów. Nie określono także sposobu ujmowania w sprawozdawczości masy odpadów zagospodarowanych w ten sposób.
- Art. 1 pkt 17) – dot. przepisów regulujących gospodarowanie środkami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku wystąpienia nadwyżki wpływów nad wydatkami wydaje się, iż występuje niespójność w regulacjach. Najpierw w ust. 2c określa się, że „Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2a i 2b, a także na wyposażenie terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.” A w ust. 2f napisano „W przypadku stwierdzenia nadwyżki wpływów nad wydatkami gmina dokonuje korekty stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.” Jaka jest zatem prawidłowa zdaniem projektodawcy hierarchia postępowania w przypadku stwierdzenia nadwyżki? System finansów publicznych nie zna pojęcia „korekty” stawek opłat lokalnych, w związku z czym projektodawca winien rozwinąć i wyjaśnić to zagadnienie wraz ze wskazaniem skutków braku korekty. Praktyka dowodzi, że na nadwyżki wpływów nad wydatkami wpływ mają różne, często incydentalne i krótkotrwałe zdarzenia o charakterze ekonomicznym. Ponadto dlaczego w projekcie dostrzega się tylko korektę (cokolwiek by to znaczyło) tylko w przypadku nadwyżki wpływów nad wydatkami? W procesie tym możemy i to często mieć do czynienia ze zjawiskami odwrotnymi, czyli niedoboru środków. Niedobór może także mieć miejsce wobec zachowawczego postępowania organów stanowiących, które nie bacząc na rzeczywiste koszty podejmują uchwały ustalające opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości z góry zakładającej wystąpienie deficytu i brak samofinansowania się systemu. Projekt pomija całkowicie takie sytuacje, dając tym samym przyzwolenie na wadliwe postępowanie rad.
- Art. 1 pkt 17) ppkt a) – dot. częstotliwości odbierania odpadów. W tym przypadku projekt ponownie wkracza w ustawowe regulacje, które dotychczas zastrzeżone było dla organów stanowiących. Zmiana, a właściwie zwiększenie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych w gminach z obszarami wiejskimi o rozproszonej zabudowie i ujednoczenie systemu w metropoliach i wsiach wpłynie na bezpośrednie zwiększenie kosztów systemu

i podniesienie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rzeczowa argumentacja tego problemu przesądziła o wcześniejszej zmianie ustawy 28 listopada 2014 roku.

- Art. 4 pkt 20 – dot. zakazu termicznego przekształcania odpadów komunalnych. O ile wyeliminowanie możliwości nadania instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych statusu RIPOK jest właściwe, bo było kolizyjne w hierarchii postępowania z odpadami, - to zakaz termicznego przekształcania odpadów komunalnych jest błędem. Jest to nieuzasadnione ekonomicznie i systemowo. Nieekonomicznie – bo już wybudowanie i istniejące spalarnie są w fazie „ciągłości projektu”. Systemowo – gdyż w nawet najbardziej zaawansowanych systemach selektywnej zbiórki pozostają tzw. odpady resztkowe, które nie są niczym innym jak odpadami zmieszanymi. A te z kolei na wysoką kaloryczność nie mogą być składowane. W przypadku samorządów, które uzyskują wymagane poziomy odzysku i recyklingu, odzyskiwanie z pozostałego strumienia ciepła i energii jest działaniem racjonalnym. Jaki zatem jest pomysł na zagospodarowanie frakcji zmieszanej (resztkowej) pozostałych po procesach sortowniczych i recyklingowych, a które mają wysoką wartość kaloryczną?

Przedstawiając powyższe uwagi i problemy Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej **apeluje do Ministra Środowiska o ponowną pełną analizę** konieczności noweli ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz rozwiązań w niej zawartych. Jednocześnie Związek deklaruje pełną gotowość współpracy w przedmiotowej kwestii.

Wiązowna, dnia 20 września 2018 r.

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej  
*Marek Olszewski*