



Stanowisko Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (UD 252)

Po wnikliwej analizie projektu zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – na podstawie druku UD 252 oraz wewnętrznych konsultacji z niektórymi gminami z obszarami wiejskimi Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

negatywnie opiniuje projekt nowelizacji ustawy

z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Związek zdaje sobie sprawę z tego, iż obowiązujące regulacje prawne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi i zadaniami samorządów z tym związanymi są dalece skomplikowane i coraz mniej przejrzyste oraz czytelne dla realizatorów zadań i obowiązków wynikających z ustawy, a jednocześnie coraz bardziej skomplikowane dla mieszkańców gmin, którzy **jak dotychczas finansują całość gospodarki odpadami komunalnymi**. Zwracamy też uwagę na fakt, iż coraz częściej rozstrzyganie wątpliwości i sporów kompetencyjnych i rzeczowych odbywa się nie na podstawie zapisów ustawy i rozporządzeń wykonawczych, ale na podstawie orzeczeń sądowych.

Wielokrotnie, wraz z innymi korporacjami samorządowymi postulowaliśmy o napisanie ustawy na nowo i odzwierciedlenie w niej nowoczesnego i zgodnego z nakazem chwili podejścia do gospodarowania odpadami komunalnymi wraz z właściwym określeniem sposobu realizacji zadania własnego samorządów, jakim jest gospodarka odpadami komunalnymi.

Trudności w gospodarowaniu odpadami komunalnymi odzwierciedlają przede wszystkim efekty, a przede wszystkim niskie poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu poszczególnych frakcji odpadów oraz nałożone i nakładane kary za ich nie osiągnięcie. Problemem jest także szczelność gminnych systemów. W dalszym ciągu zbyt wielu mieszkańców gmin unika płacenia za gospodarowanie odpadami. Wykorzystują tu słabe instrumentarium pozwalające gminom weryfikację deklaracji odpadowych. Uprzywilejowana pozycja właścicieli nieruchomości niezamieszkałych również pozwala na unikanie zobowiązań i właściwe zagospodarowanie odpadów pochodzących z tych nieruchomości.

Złą sytuację pogłębia także wprowadzenie systemu kaucyjnego, który nie tylko usunie z gminnego strumienia najbardziej „dochodowe” frakcje zezwalające na finansowanie problematycznych odpadów, za które nie chcą wziąć odpowiedzialności ich producenci i wprowadzający je na rynek. Nie ma i nie wiadomo czy będzie właściwe dostosowanie regulacji w zakresie poziomów recyklingu dla gmin, w których będzie bardzo skromna możliwość deponowania opakowań kaucyjnych. Ciągły brak w polskim porządku prawnym funkcjonowania rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), której implementacja już jest opóźniona o 3 lata i której zaistnienie pewnie nie nastąpi w zakładanym projekcie ustawy ROP – opakowania terminie. To wszystko wpływa na coraz większą lukę w samofinansowaniu się gminnych budżetów dedykowanych gospodarce odpadami. Ta luka to już 1,2 – 1,5 mld zł.

Stąd też po przedstawieniu założeń do nowelizacji ustawy ucpg, samorzady wskazywały na najpilniejsze potrzeby nowelizacji prawa np. związane z instrumentami pozwalającymi uszczelnić system, likwidacji ograniczeń przy „metodzie wodnej”, zracjonalizowanie (w odniesieniu do niektórych gmin) wymogów dla podmiotów ubiegających się o wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru

odpadów z nieruchomości, umożliwienie zaliczenia do poziomów recyklingu odpadów niebędących odpadami komunalnymi przyjmowanych przez PSZO-ki i inne podmioty (np. opony samochodowe, folie rolnicze, itp.), właściwego postępowania w przypadku orzeczeń (wstecz) dot. opłat za gospodarowanie odpadami. Oczekiwaliśmy, że głębsza (najlepiej napisana od nowa) zmiana ucpg nastąpi po pełnej implementacji ROP, zaistnieniu systemu kaucyjnego i ocenie jego skutków oraz uwzględnieniu rozwiązań zawartych w rozporządzeniu PPWR.

Oczekiwaliśmy także, iż po założeniach do nowelizacji ucpg – projekt faktycznych zmian ustawy będzie oceniony i przedyskutowany w ramach Zespołu doradczego przy MKiŚ do spraw systemowych rozwiązań w gospodarce odpadami komunalnymi.

Opiniując **negatywnie** przedłożony projekt, oczekujemy jednocześnie podjęcia właściwego i konstruktywnego dialogu ze środowiskiem samorządowym i branżą komunalną w zakresie właściwych zmian, które będą miały rzeczywisty wpływ na systemowe i pozytywne zmiany w gospodarowaniu odpadami komunalnymi.

Uwagi szczegółowe odnoszące się do wybranych zapisów w projekcie ustawy nowelizującej (UD 252), mających szczególne znaczenie dla gmin z obszarami wiejskimi.

- **Indywidualizacja rozliczeń w zabudowie wielolokalowej.**

Wprawdzie w gminach z obszarami wiejskimi dominuje zabudowa nieruchomościami jedno lub dwurodzinnymi, to coraz więcej jest budynków wielolokalowych. Jest to nowa rzeczywistość mająca wpływ na relacje rozliczeniowe dot. odpadów. Stąd też sprzeciwiamy się próbom przerzucania na gminy odpowiedzialności za stan i organizację infrastruktury służącej gospodarce odpadami komunalnymi. Tym bardziej, że gminy nie posiadają w odniesieniu do tej infrastruktury żadnych praw majątkowych.

Wszelkiego rodzaju rozwiązania techniczno-rozliczeniowe właściciel nieruchomości musi uzgadniać z gminą – jako organizatorem gminnego systemu gospodarowania odpadami, a szczególnie ich odbioru z nieruchomości.

- **Punkty selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK).**

Sytuacja związana z lokalizacją i funkcjonowaniem PSZOK-ów jest zróżnicowana w gminach obszarów wiejskich. W gminach miejsko-wiejskich jest zbliżona do obszarów miejskich. Natomiast w typowych gminach wiejskich jest ona kompletnie inna. Ani czynnik ludnościowy, ani odległościowy nie jest dobrym rozwiązaniem. Jest wiele gmin, w których liczba mieszkańców jest mniejsza od 5 tysięcy. Z kolei w wielu gminach, gdzie zabudowa i osadnictwo są znacznie rozproszone – odległości niektórych sołectw od „centrum” gminy są o wiele większe niż 5 kilometrów. PSZOK nie jest jednostką taną zarówno w jego utworzeniu, jak i utrzymaniu. Musimy uwzględnić realia ekonomiczne. Powinno się stworzyć prawne warunki do samodzielnego decydowania przez gminy o strukturze, posadowieniu i zasadach funkcjonowania PSZOK-ów i odbierania tzw. frakcji PSZOK-owych. Na początku tzw. rewolucji śmieciowej gminy organizowały „gniazda” i PSZOK-i mobilne. Późniejsze „modyfikacje” ucpg wyeliminowały kreatywność gmin na rzecz sztywnych obowiązków ustawowych. Opowiadamy się za pozostawieniem obowiązku prowadzenia samodzielnie lub wspólnie z inną gminą stacjonarnego PSZOK-u oraz swobodą w zakresie funkcjonowania mobilnych PSZOK-ów „oraz gniazd dla frakcji PSZOK-owych, ale bez sztywnego obowiązku w zakresie częstotliwości ich opróżniania. Przecież mamy tu do czynienia z frakcjami nie podlegającym procesom rozkładowym, czy też podobnych. Ograniczamy zbędne koszty!

Sprzeciwiamy się także wykorzystywaniu PSZOK-ów, tworzonych wysiłkiem mieszkańców (często bez wsparcia zewnętrznego, np., NFOŚiGW dofinansowywał tworzenie PSZOK-ów dla co najmniej 20 tysięcznej społeczności) utworzonych w ramach systemów i budżetów gospodarowania odpadów komunalnych do prowadzenia działalności odpłatnej związanych

z przyjmowaniem odpadów innych niż komunalne. Naszym zdaniem PSZOK-i nieodpłatnie powinny przyjmować tylko odpady komunalne z nieruchomości objętych gminnymi systemami gospodarowania odpadami.

- **Zwolnienia kompostownikowe.**

Z punktu widzenia gmin z obszarami wiejskimi propozycja zmiany ustawy w jednym aspekcie jest pozytywna. Dotychczasowe przepisy literalnie zezwalały na zwolnienia w części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie w odniesieniu do właścicieli nieruchomości zabudowanej domkiem jednorodzinnym. W tych zapisach jest wiele absurdów, gdyż mamy wielokrotnie do czynienia z tzw. bliźniakami oraz to, że na działce siedliskowej rolników indywidualnych często posadowiony jest dom wielopokoleniowy z odrębną własnością wyodrębnionych lokali. Proponowana zmiana zezwoli na stosowanie zwolnień w odniesieniu do powyższych nieruchomości.

Propozycja zmian jest jeszcze dalej idąca i mówi o możliwościach stosowania ulg dla właścicieli nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym i to nawet w miastach. Zdaniem Związku taka ulga powinna być stosowana wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości posiadających tereny zielone, które mogą gwarantować zagospodarowanie kompostu.

Projekt zupełnie pomija wyjaśnienie w jaki sposób właściciele nieruchomości z budynkami wielolokalowymi mają zapewnić właściwy nadzór nad prawidłowym użytkowaniem kompostownika i jakie mogą być konsekwencje nieprawidłowego użytkowania kompostownika? Związek **negatywnie** opiniuje możliwość zwolnienia kompostownikowego wobec rodzinnych ogrodów działkowych. Nieruchomości te już są w uprzywilejowanej pozycji, gdyż deklarując mniej bioodpadów – płacą mniej.

Związek wyraża także sprzeciw w zakresie możliwości stosowania tego typu zwolnienia w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych domkami letniskowymi. Właściciele tych nieruchomości wnosząc roczną opłatę ryczałtową i tak płacą znacznie mniej od właścicieli nieruchomości zabudowanych domkami jednorodzinnymi. Nieruchomości letniskowe bardzo często są wykorzystywane przez swoich właścicieli w celach mieszkaniowych przez cały rok. Deklaratywne wskazywanie okresów zamieszkania dla ustalania harmonogramów i „trasówek” jest problematyczne i praktycznie niekontrolowalne. Należy także mieć na względzie swobodę w dysponowaniu swoją własnością.

- **Inne ulgi i zwolnienia.**

Związek **stanowczo protestuje** wobec propozycji wprowadzenia kolejnych ulg i zwolnień w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi, **które nie są bezpośrednio związane z gminnymi systemami odpadowymi!** Nie można mylić opieki społecznej z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Powstaje pytanie: czy wobec tego rodzaju zwolnień ich skutek poniosą inni mieszkańcy płacąc więcej, czy też z góry zakłada się zwiększenie dopłat z budżetu? Osobom potrzebujących wsparcia można udzielić pomocy ze środków opieki społecznej o charakterze rzeczowym lub materialnym.

Zupełnie niezrozumiałym jest przewidywanie nakładania przez rady gmin obowiązków stosowania ulg i zwolnień w stosunku do właścicieli lub władających nieruchomościami zamieszkałymi.

Zakładanie możliwości podejmowania indywidualnych decyzji (na wniosek strony) dot. ulg i zwolnień budzi wiele wątpliwości i wprost może prowadzić do ingerencji np. kolegów odwoławczych, a także nieuzasadnionych decyzji wobec niedookreślenia co należy rozumieć pod pojęciem: trudnej sytuacji życiowej?

W tym miejscu nie możemy zgodzić się z argumentacją resortu, że proponowane zmiany mają charakter fakultatywny. Z praktyki wiadomo, że tzw. fakultety są narzędziami w sporach, także o charakterze politycznym, pomiędzy organami stanowiącymi, a organami wykonawczymi.

- **Projektowane zmiany dot. nieruchomości niezamieszkałych.**

Należy uznać, że projektowane zmiany w tym zakresie są krokiem w dobrym kierunku i wyeliminują wątpliwości interpretacyjne.

- **Możliwość wprowadzenia metody wagowej do ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.**

Negatywnie oceniamy propozycje zmiany ustawy w tym zakresie.

Związek wskazuje na niekonsekwencję projektodawcy, który zamiennie stosuje pojęcie dot. odpadów wytworzonych i odpadów odebranych z nieruchomości. Na bardzo duże możliwości zaistnienia nieprawidłowego postępowania, a praktycznie możliwości porzucania odpadów, celem obniżenia opłaty w systemie wagowym, wskazują ostatnie raporty GUS o ilości dzikich wysypisk śmieci. Wobec dużej luki dot. szczelności systemów poprzez unikanie wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i jeszcze niedomagającej edukacji i świadomości (niefrasobliwości) ekologicznej społeczności – **proponowana zmiana może spowodować więcej problemów niż korzyści.**

- **Selektywna zbiórka.**

Należy **pozytywnie** odnieść się do zapisów zmian prowadzących do racjonalizacji postępowania w przypadku naruszania obowiązku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. **Oczekujemy jednak na regulacje dalej idące**, a związane z delegacją dla rad gmin do określenia przez nie trybu skutecznego powiadamiania właścicieli nieruchomości o naruszeniu przez nich zasad selektywnej zbiórki. Dotyczy to także określenia kiedy wójt/burmistrz/prezydent jest bezwzględnie wszcząć postępowanie w sprawie nałożenia opłaty podwyższonej za brak prawidłowej segregacji.

Jednakże po raz kolejny **negatywnie** odnosimy się do faktu, iż Ministerstwo Klimatu i Środowiska pracując nad rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 4a dotychczasowej ustawy - nie było w stanie samo wypracować tego typu kryteriów. W konsekwencji zapisu projektu ustawy zmieniającej - zobligowanie gmin do określania w regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach warunków uznania, że odpady, są (lub nie) zbierane selektywnie – **należy ocenić negatywnie**. Jest to uchylanie się od ogólnokrajowych regulacji, które mogłyby zestandaryzować selektywną zbiórkę, likwidując tym samym istnienie tylu regulacji ile jest gmin oraz zlikwidować rozbieżne interpretacje kolegów odwoławczych.

- **Próby uszczelnienia gminnych systemów. Kontrola deklaracji.**

Związek, wraz z innymi korporacjami samorządowymi, od lat zabiega o wyposażenie samorządów w realne narzędzia pozwalające egzekwować złożenie deklaracji celem naliczenia właściwej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz skutecznej kontroli danych zawartych w tych deklaracjach. Wspominamy o tym na początku stanowiska.

Wprowadzenie możliwości złożenia tzw. „deklaracji zerowych” – oceniamy **pozytywnie**. Jednakże oczekujemy, że w projekcie ustawy zmieniającej znajdzie się jednoznaczne określenie związane z czasem obowiązywania „deklaracji zerowej”.

Wyrażamy **niezadowolenie** i negatywnie opiniujemy projekt ustawy zmieniającej w zakresie możliwości skutecznej kontroli prawidłowych i zgodnych ze stanem faktycznym złożonych deklaracji dot. wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wraz z danymi w nich zawartymi. Dotyczy to szczególnie kontroli tego czy wszyscy zobowiązani deklarację złożyli oraz czy uwzględnione zostały wszystkie osoby zamieszkujące daną nieruchomość.

Umożliwienie gminom korzystanie z danych pochodzących z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków **jest krokiem w dobrym kierunku, ale wysoce niedostatecznym i nieadekwatnym do potrzeb**. Nie można tu zastępować przepisami RODO,

gdyż przedstawiciele Urzędu Ochrony Danych Osobowych niejednokrotnie deklarowali pozytywne odniesienie się do potrzeb samorządów, wskazując jednocześnie na potrzebę dobrego wniosku w tym zakresie od ustawodawcy. Dla wielu gmin z obszarami wiejskimi umożliwienie korzystania z danych podmiotów wodno-kanalizacyjnych **jest wysoce niedostateczne**. W wielu gminach nie ma sieciowych systemów zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków. A jeżeli występują, to nie obejmują całych gmin.

Apelujemy, celem uszczelnienia gminnych systemów, o wprowadzenie możliwości skorzystania z wielu innych zbiorów danych będących w posiadaniu gmin lub ich jednostek organizacyjnych oraz jednostek dostarczających usług komunalnych. Danych, które pozwolą na skuteczną weryfikację prawidłowości deklaracji „śmieciowych”. Mamy tu na uwadze poza danymi znajdujących się w urzędach, szczególnie dane i rejestry znajdujące się w jednostkach systemu opieki społecznej oraz jednostek oświatowych. Nie można tolerować faktu, że tam gdzie zainteresowani aplikują o pomoc i wsparcie o charakterze rzeczowym lub pieniężnym w nieruchomościach lub lokalach **zamieszkuje większa liczba osób (jeżeli pomoc i wsparcie uzależnione jest od tych parametrów), a w przypadkach, które wiążą się z wymiarem zobowiązań finansowych nagle drastycznie zmniejszają się gospodarstwa domowe i wyludniają nieruchomości.**

Uwagi końcowe – wspierające stanowisko innych korporacji samorządowych do projektu ustawy nowelizującej (UD 252).

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiając powyższe stanowisko wskazuje jednocześnie, że popiera także uwagi wniesione w stanowisku Związku Miast Polskich, a odnoszące się w szczególności do: rozliczeń frakcyjnych, skutków stwierdzenia przez sądy i inne organy nieważności decyzji składkowych, związków międzygminnych oraz sprawozdawczości. Także popieramy propozycje zagadnień, o które należy uzupełnić projekt ustawy nowelizującej ucpg. Propozycje te były wielokrotnie prezentowane przez stronę samorządową na posiedzeniach Zespołu doradczego ds. systemowych rozwiązań w gospodarowaniu odpadami komunalnymi.

Stanisław Jastrzębski



Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej