

**Stanowisko**  
**Zarządu Związku Miast Polskich**  
**w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku**  
**w gminach oraz niektórych innych ustaw (UD 136)**

Zarząd Związku Miast Polskich, w oparciu o rekomendacje Komisji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska ZMP, a także uwagi nadesłane do Związku przez poszczególne miasta członkowskie, przedstawia stanowisko dotyczące opracowanego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (UD 136 - projekt z dnia 29 grudnia 2020 roku) [dalej: *Projekt*]:

1. Związek z satysfakcją przyjmuje fakt uwzględnienia przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska szeregu postulatów środowisk samorządowych dotyczących niezbędnych zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym zmierzających do wycofania się z części negatywnych rozwiązań wynikających z uchwalonej wbrew sprzeciwom środowisk samorządowych ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.
2. **Zaproponowane w *Projekcie* zmiany** – choć zmierzające częściowo w dobrym kierunku – **nie rozwiązują głównych postulatów Związku**, dotyczących pilnej potrzeby uchwalenia:
  - a. **ustawy regulującej rzeczywistą Rozszerzoną Odpowiedzialność Producenta**, co pozwoli na dywersyfikację źródeł finansowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi i odciążenie w tym zakresie mieszkańców, którzy obecnie ponoszą zdecydowaną większość (jeśli nie całość) tych kosztów;
  - b. **całkowicie nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach** całościowo regulującej w elastyczny sposób (pozwalający uwzględnić specyfikę poszczególnych gmin) newralgiczny z punktu widzenia mieszkańców i samorządów obszar, jakim jest gospodarka odpadami komunalnymi – kilkadziesiąt nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy na przestrzeni ostatnich lat sprawia, iż wszelkie kolejne nowelizacje będą stanowić rozwiązanie doraźne, niepozwalające na rozwiązanie rzeczywistych problemów o charakterze systemowym.
3. **Odnosząc się do poszczególnych propozycji zawartych w *Projekcie*:**
  - a. **Negatywnie** należy ocenić propozycje dotyczące indywidualizacji sposobu gromadzenia odpadów i rozliczeń z gminą lokatorów poszczególnych lokali w zabudowie wielorodzinnej. Rozwiązanie to nie uwzględnia całościowej specyfiki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (np. w zakresie metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, kontroli prawidłowości selektywnej zbiórki odpadów, zasad i kosztów wyposażania nieruchomości w pojemniki oraz wyznaczania i wyposażania na terenie nieruchomości miejsc gromadzenia odpadów itp.) oraz rodzi istotne ryzyko nieszczelności i nieskuteczności systemu na skutek porzucania odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Za idealistyczne należy uznać podejście zakładające, że mieszkańcy, którzy obecnie nie chcą podporządkować się obowiązkowej selektywnej zbiórce, karnie podejdą do obowiązku indywidualizacji wytwarzanych przez siebie odpadów. Jednocześnie na skutek wprowadzenia systemu workowego w zabudowie wielorodzinnej zwiększy się ilość wytwarzanych odpadów na skutek

powszechnego stosowania worków z tworzyw sztucznych, w których zbierane będą przez mieszkańców poszczególne frakcje odpadów. Należy mieć także na względzie wpływ proponowanego rozwiązania na całościowe koszty funkcjonowania systemu, w tym koszty obsługi administracyjnej, które ulegną istotnemu wzrostowi, co przełoży się na wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonych przez wszystkich mieszkańców. Proponowane w tym zakresie rozwiązania nie mają charakteru całościowego, a ich przyjęcie stanie się źródłem szeregu dalszych sporów interpretacyjnych (np. w zakresie metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

Za wystarczające w tym zakresie – biorąc pod uwagę cel nowelizacji – należy uznać zaproponowane rozwiązania dotyczące obowiązków wytwórców odpadów oraz grożących im sankcji. Rozwiązania w tej części należy ocenić **pozytywnie**.

- b. **Negatywnie** należy ocenić propozycje dotyczące poszerzenia katalogu zadań własnych gminy w zakresie stosowania hierarchii postępowania z odpadami – propozycje te, z uwagi na europejskie i krajowe przepisy z zakresu prawa odpadowego, należy uznać za zbędne powtórzenie obecnie obowiązujących przepisów.
- c. **Pozytywnie** należy ocenić propozycję doprecyzowania zasad odbioru bioodpadów od właścicieli nieruchomości korzystających z tzw. zwolnienia kompostownikowego. Przedłożoną propozycję należy uzupełnić – celem uniknięcia dalszych wątpliwości i sporów interpretacyjnych – o jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy właściciel nieruchomości korzystający z takiego zwolnienia może oddać odpady ulegające biodegradacji do PSZOKu oraz czy gmina może fakultatywnie w tym zakresie określić limity ilości bioodpadów przyjmowanych w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W pełni zasadnym jest wprowadzenie dalszych zmian w tym zakresie, przyznających organom gmin dodatkowe kompetencje o charakterze fakultatywnym.
- d. W związku z wcześniejszymi uwagami należy **negatywnie** ocenić propozycje dotyczące zmian związanych z zakresem przedmiotowym regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach.

Należy jednocześnie podkreślić konieczność przeprowadzenia przez Ministerstwo pogłębionych analiz związanych z przyczynami tak dużej ilości rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów administracyjnych dotyczących tej konkretnej uchwały. Rozbieżności interpretacyjne w tym zakresie jednoznacznie wskazują na niedoskonałość przepisów ustawy stanowiącej podstawę podejmowanych przez rady gmin uchwał.

- e. **Pozytywnie** należy ocenić propozycje dotyczące wyjątkowej możliwości fakultatywnego odstąpienia od podstawowego systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. W szczególności z satysfakcją należy w tym zakresie przyjąć zaproponowaną formę decyzji administracyjnej, umożliwiającą wykorzystanie bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa związanego z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego oraz stwarzającą możliwość kontroli sądowo-administracyjnej wydawanych w tym zakresie decyzji.

Należy jednakże zaproponować, aby wydawana w przedmiotowym zakresie decyzja administracyjna miała charakter bezterminowy. Ustawa powinna określać przesłanki cofnięcia zgody w przedmiotowym zakresie przez Ministra. Pozwoli to na zachowanie większej stabilności organizowanych systemów gminnych.

Ustawa powinna także jednoznacznie rozstrzygać, czy zgoda Ministra ma dotyczyć wyłącznie ilości zbieranych selektywnie frakcji, czy też sposobu ich gromadzenia (możliwość odstępstwa od zbierania wszystkich frakcji w miejscu ich wytworzenia – „u źródła” – na rzecz innych metod zbierania zaproponowanych we wniosku przez gminę).

Proponowane rozwiązania powinny być przy tym bardziej elastyczne – odstępstwo powinno obejmować nie tylko określone części gminy, ale również określone rodzaje nieruchomości na jej terenie.

- f. **Negatywnie** należy ocenić propozycje dotyczące nieruchomości niezamieszka-nych, które w części gmin, mających bardziej rozbudowane systemy gospodarowania odpadami (np. podział na sektory, różne przetargi w poszczególnych sektorach), mogą okazać się nieskuteczne i generować dalsze spory interpretacyjne.

Należy w tym zakresie zdecydowanie postulować **przywrócenie rozwiązań obowiązujących przed nowelizacją z 19 lipca 2019 roku**, tj. bezwzględny charakter fakultatywnej uchwały rady gminy o obejmowaniu właścicieli nieruchomości niezamieszka-nych (wszystkich lub niektórych) zorganizowanym przez gminę systemem odbioru odpadów komunalnych. Rozwiązanie to pozwoli na uszczelnienie systemu i sprawiedliwą partycypację w jego kosztach przez poszczególnych użytkowników.

Rozwiązanie w powyższym zakresie jest szczególnie istotne w kontekście nowych celów środowiskowych, wyznaczonych dla gmin oraz planowanego mechanizmu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta.

- g. Konieczne jest **doprecyzowanie lub usunięcie** propozycji zmian dotyczących dokumentacji zamówieniowej, które w obecnym kształcie mogą być źródłem licznych wątpliwości interpretacyjnych, w tym dotyczących możliwości przekazywania odpadów do recyklingu za pośrednictwem innych podmiotów, co pozwala na obniżenie kosztów funkcjonowania systemu.
- h. W zakresie zmian dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi **pozytywnie** należy ocenić zmiany dotyczące nieruchomości letniskowych oraz nieruchomości niezamieszka-nych, chociaż w dalszym ciągu zaproponowane **maksymalne stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są przewidziane na zbyt niskim poziomie**. Należy podkreślić, iż obowiązkiem rady gminy jest ustalenie wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o prawidłowo sporządzoną i weryfikowaną przez RIO i sądy administracyjne kalkulację, która ma przewidywać stawki opłat pozwalające na **samobilansowanie się systemu odpadowego**. Tym samym, mając na uwadze znaczące zróżnicowanie poszczególnych gmin, stawki maksymalne powinny przewidywać większą elastyczność (wyższy maksymalny pułap). Analizy ze strony Ministerstwa w tym zakresie powinny dotyczyć także maksymalnych stawek opłat

za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uiszczanych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, które w wielu gminach nie pozwalają na pokrycie rzeczywistych kosztów systemu.

- i. W zakresie proponowanych zmian w ustawie o odpadach należy postulować, aby wyłączenie z obowiązku uzyskania odpowiednio zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie dotyczyło także PSZOKów prowadzonych przez spółki komunalne, realizujące zadania własne gmin na podstawie powierzenia lub zamówienia publicznego udzielonego w trybie *in house*. Rozwiązanie w tym zakresie nie wpłynie na pozycję konkurencyjną tych spółek, które z uwagi na obowiązujące ograniczenia związane z ww. trybami nie mogą prowadzić działalności konkurencyjnej.

**4. Propozycje zawarte w *Projekcie* należy uzupełnić o kilka istotnych z punktu widzenia całości systemu odpadowego rozwiązań:**

- a. doprecyzowanie przepisów dotyczących poszczególnych metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym w zakresie możliwości różnicowania stawek od gospodarstwa domowego, doprecyzowanie zasad ustalania ilości zużytej wody z danej nieruchomości, możliwość ustalania metod dla nieruchomości mieszanych czy możliwość różnicowania stawek opłat za pojemnik w zależności od gromadzonej w nim frakcji odpadów. Konieczne jest też określenie maksymalnej stawki za worek z nieruchomości niezamieszkałych, chyba że celem nowelizacji jest wprowadzenie w tym zakresie wyłącznie systemu pojemnikowego.
- b. uelastycznienie częstotliwości odbioru poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, zwłaszcza na terenach wiejskich.
- c. poszerzenie zakresu danych, które obejmować może deklaracja o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym o datę zaistnienia zdarzeń mających stanowić podstawę zmiany deklaracji czy datę ustania obowiązku ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (tzw. deklaracja zerowa). Konieczne jest też doprecyzowanie przepisów umożliwiających żądanie przez gminę określonych dokumentów na potwierdzenie danych zawartych w deklaracji.
- d. doprecyzowanie, czy właściciele nieruchomości niezamieszkałych, rozliczający się w oparciu o ilość zadeklarowanych pojemników/worków, mogą korzystać z PSZOK, pozostawiając na nim odpady de facto nieodpłatnie.
- e. uzupełnienie i korekta przepisów przejściowych umożliwiających sprawne wprowadzenie zaproponowanych zmian do funkcjonujących systemów gospodarowania odpadami komunalnymi.

5. Związek deklaruje pełną otwartość i gotowość współpracy w zakresie prac nad Projektem, jak i nad rozwiązaniami o charakterze systemowym, w nowej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz systemie Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta.

Poznań, 15 stycznia 2021 roku

Za Zarząd

Zygmunt Frankiewicz  
PREZES ZWIĄZKU