



Warszawa, dnia 24 czerwca 2019

## **Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3495)**

Unia Metropolii Polskich z ogromnym zaniepokojeniem przyjęła ostateczną wersję rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3495), który zawiera szereg groźnych propozycji zmian mogących negatywnie wpłynąć na gminne systemy gospodarki odpadami komunalnymi, z trudem konstruowane od 2011 roku. Jednocześnie w projekcie pominięto wiele istotnych zagadnień mogących pozwolić na optymalizację przyjętych w gminach rozwiązań oraz skuteczniejsze realizowanie nałożonych na gminy zadań publicznych.

Nasze szczególne zastrzeżenia budzą w szczególności następujące rozwiązania zawarte w projekcie ustawy nowelizującej:

### **I. Zakres regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie**

[*art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej – zmiana art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*]

Negatywnie ocenić należy wycofanie się przez projektodawców z prezentowanej we wcześniejszych wersjach projektu ustawy nowelizującej<sup>1</sup> propozycji uelastycznienia zakresu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach poprzez umożliwienie organom stanowiącym gmin (związków międzygminnych) regulowanie w nim innych – nie wymienionych wprost w ustawie – kwestii dotyczących szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Propozycja Ministerstwa Środowiska – pominięta w ostatecznej wersji projektu ustawy nowelizującej – wychodziła naprzeciw oczekiwaniom jednostek samorządu terytorialnego. Zmierzała ona także do zakończenia wielokrotnie podnoszonych w orzecznictwie organów nadzoru i sądów administracyjnych sporów interpretacyjnych związanych ze stosowaniem obecnie obowiązujących przepisów.

Proponowane uprzednio rozwiązanie zmierzało do uelastycznienia zakresu regulaminu, co pozwoliłoby na jego dostosowanie do niezwykle zróżnicowanej specyfiki poszczególnych gmin, w tym gmin turystycznych, wielkomiejskich, wiejskich itp.

Jednocześnie proponowane uprzednio rozwiązanie nawiązywało do innych przepisów obowiązujących od lat w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>2</sup>. Podobny

<sup>1</sup> Por. wersja projektu ustawy nowelizującej z dnia 9 stycznia 2019 roku

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (...) 2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, **w szczególności:** (...).

sposób redagowania przepisów upoważniających do podejmowania przez rady gmin uchwał stosowany jest także w szeregu innych ustaw<sup>3</sup>.

**Mając powyższe na uwadze wnosimy o:** przywrócenie propozycji zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach umożliwiającej regulowanie przez organy stanowiące gmin (związków międzygminnych) innych aniżeli wymienione wprost w ustawie zagadnień związanych z utrzymaniem czystości i porządku w gminach, tj. określenie, że „*regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące w szczególności (...)*”.

## **II. Nieruchomości niezamieszkałe**

*[art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej – zmiana art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach]*

Jednoznacznie negatywnie należy ocenić propozycję zmian dotyczącą nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Proponowane rozwiązania mogą doprowadzić do zmniejszenia szczelności i spójności gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi, co ograniczy m.in. możliwości kontrolne gmin.

Problemy związane z zaproponowanymi rozwiązaniami będą szczególnie dotkliwe w przypadku dużych gmin miejskich i występującej na ich terenie zabudowy śródmiejskiej, w przypadku której równoległy odbiór odpadów komunalnych przez wiele podmiotów wiązać się będzie z realnymi utrudnieniami. W konsekwencji proponowane rozwiązanie pozostaje w oczywistej sprzeczności do innych działań podejmowanych w obecnej kadencji parlamentu zmierzających do uspokojenia ruchu samochodowego w centrum miast celem zmniejszenia emisji spalin.

Jednocześnie proponowane rozwiązania mogą wpłynąć na wzrost kosztów funkcjonowania gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi, co może przełożyć się na wzrost opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanych przez właścicieli nieruchomości. Tym samym skutki proponowanych rozwiązań pozostają w sprzeczności z deklarowanymi celami przedłożonej ustawy nowelizującej.

Brak zapowiedzi dotyczących przedmiotowej zmiany zarówno w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2022, jak również w pierwotnych założeniach ustawy nowelizującej, w połączeniu z radykalną zmiennością stanowisk Ministerstwa Środowiska w przedmiotowym zakresie na etapie prac legislacyjnych nad projektem ustawy nowelizującej jednoznacznie wskazują, iż przedłożone ostatecznie propozycje w tym

---

Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

<sup>3</sup> Przykładowo zgodnie z art. 5a ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: (...).

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: (...)

zakresie nie są wynikiem całościowej analizy systemu i nie są nierozzerwalnie związane z innymi propozycjami zmian, co pozwala na odstępnie od nich bez uszczerbku dla pozostałych proponowanych rozwiązań.

Jednocześnie z pełną aprobatą należy się odnieść do przedstawionej propozycji doprecyzowania przepisów dotyczących statusu nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Propozycja ta potwierdzając dotychczasowe rozwiązania prawne zapewnia spójną i konsekwentną możliwość realizacji zadań w zakresie odbioru odpadów przez spółki komunalne.

**Mając powyższe na uwadze wnosimy o:** *utrzymanie dotychczasowych rozwiązań dotyczących nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (odstępnie od zmian w przedmiotowym zakresie), przy jednoczesnym pozostawieniu przepisu mającego na celu doprecyzowanie statutu tzw. nieruchomości mieszanych (art. 1 pkt 8 lit b ustawy nowelizującej)*

### **III. Maksymalne stawki opłat**

*[art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej – zmiana art. 6j ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach]*

Jednoznacznie negatywnie należy ocenić propozycję zmian dotyczącą wysokości maksymalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych i letniskowych. Nie kwestionując samego mechanizmu stawki maksymalnej w tym zakresie, wynikającego wprost z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 28 listopada 2013 roku (sygn. K 17/12), należy podkreślić, iż konkretne kwoty wynikające z zaproponowanych rozwiązań są istotnie zaniżone względem rzeczywistych kosztów ponoszonych obecnie przez gminy. W konsekwencji przyjęcie maksymalnych stawek na zaproponowanym poziomie skutkować będzie świadczeniem przez gminy usług poniżej rzeczywistych kosztów z tym związanych. Pozostaje to w oczywistej sprzeczności z jednym z fundamentalnych założeń całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach – samofinansowaniem się systemu. Gminy nie mogą czerpać z systemu gospodarki odpadami komunalnymi dodatkowych dochodów, ale nie mogą także finansować systemu z innych źródeł.

Proponowane rozwiązania prowadzą de facto do wymuszenia na gminach rezygnacji z obejmowania nieruchomości niezamieszkałych gminnym systemem odbioru.

Powyższe uwagi odnieść należy także do nieruchomości letniskowych, w przypadku których usługa odbioru odpadów komunalnych musi być świadczona całorocznie<sup>4</sup>. W przypadku szeregu gmin kosztu odbioru odpadów komunalnych – nawet gdy w danym czasie nie są one wytwarzane na terenie konkretnej nieruchomości – nie da się sfinansować z opłaty nie przekraczającej obecnie 14,11 zł miesięcznie. Problem ten dotknie w sposób szczególny gminy turystyczne, przykładowo nad morzem lub na Mazurach.

---

<sup>4</sup> Sytuacji w tym zakresie nie poprawi proponowana możliwość określania przez właścicieli nieruchomości letniskowych okresów, w których przebywają na terenie danej nieruchomości. W sytuacji, w której opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter roczny i jest niezależna od czasu przebywania na terenie danej nieruchomości mało prawdopodobnym jest, aby ich właściciele składali tego typu oświadczenia nieprzekładające się na wysokość zobowiązania wobec gminy.

Jednocześnie brak w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej szczegółowych danych, w oparciu o które przedstawiono obecne propozycje zmian, sugeruje, że decyzja w tym zakresie miała charakter arbitralny i nie wynikała ze szczegółowych analiz w tym zakresie. Uniemożliwia to szczegółową polemikę z przyjętą w tym zakresie metodologią.

**Mając powyższe na uwadze wnosimy o:** *zwiększenie maksymalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanych przez:*

– *właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; m z dnia 28 listopada 2013 roku (sygn. K 17/12)*

– *właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.*

*Maksymalne stawki opłat powinny gwarantować pełne sfinansowanie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z tego typu nieruchomości zgodnie z przyjętymi w tym zakresie rozwiązaniami systemowymi.*

#### **IV. Metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

*[art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej – zmiana art. 6j ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach]*

Projekt ustawy nowelizującej nie odnosi się do coraz częściej sygnalizowanych przez gminy problemów z ustalaniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ilość zużytej wody. Organy nadzoru coraz bardziej rygorystycznie podchodzą do podejmowanych w tym zakresie uchwał przez organy stanowiące gmin wskazując, iż z obecnie obowiązujących przepisów nie wynika podstawa do określania szczegółowych zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zmiana w przedmiotowym zakresie ułatwi gminom korzystanie z przedmiotowej metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co zwiększy szczelność systemu i pozwoli na objęcie nim osób rzeczywiście wytwarzających odpady, które obecnie – na skutek nieprecyzyjnej definicji mieszkańca – unikają ponoszenia przedmiotowych opłat. W konsekwencji może to doprowadzić do obniżenia obciążeń związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonych przez właścicieli nieruchomości prawidłowo rozliczających się obecnie w tym zakresie.

Ułatwienie stosowania przez gminy przedmiotowej metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi może przyczynić się także do racjonalizacji korzystania z zasobów wodnych, w tym do większego zainteresowania korzystaniem z wód opadowych i roztopowych.

**Mając powyższe na uwadze wnosimy o:** *dodanie do ustawy nowelizującej przepisu dającego podstawę organom stanowiącym gmin (związków międzygminnych) do określania szczegółowych zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*

#### **V. Stawki sankcyjne w przypadku gdy odpady komunalne nie są zbierane w sposób selektywny**

*[art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej – zmiana art. 6ka ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach]*

Negatywnie ocenić należy propozycje dotyczące wysokości opłat sankcyjnych stosowanych w przypadku gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Propozycja dwukrotności stawki podstawowej w tym zakresie znacząco ogranicza kompetencje gmin, które obecnie samodzielnie podejmują decyzje w tym zakresie. W szeregu przypadków różnica pomiędzy stawką podstawową a stawką sankcyjną jest wyższa od zaproponowanej w projekcie ustawy nowelizującej. W związku z powyższym rozwiązania ustawowe powinny pozwalać gminom – z uwzględnieniem ich specyfiki i prowadzonej w tym zakresie dotychczas polityki – na samodzielne określanie wysokości stawek sankcyjnych, w granicach (minimalnych i maksymalnych) wyznaczonych przez ustawodawcę.

Mając powyższe na uwadze wnosimy o: *określenie, że organy stanowiące gmin (związków międzygminnych) ustalają wyższe stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w wysokości co najmniej dwukrotności stawki podstawowej i nie wyższej niż dwukrotność stawki maksymalnej ustalonej w oparciu o dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem.*

## **VI. Instalacje do termicznego przekształcania odpadów**

*[art. 15 ust. 3 ustawy nowelizującej]*

Pozytywnie należy ocenić ostateczne rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy nowelizującej dotyczące możliwości termicznego przekształcania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, uwzględniające postulaty strony samorządowej zgłaszane na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych. Niestety wprowadzone w tym zakresie zmiany nie objęły wszystkich przepisów odnoszących się do przedmiotowej materii.

Pomimo dopuszczenia pod pewnymi warunkami dalszego termicznego przekształcania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych projekt ustawy nowelizującej przewiduje, że po upływie okresu niezbędnego do zapewnienia trwałości projektu w przypadku spalarni odpadów lub współspalarni odpadów finansowanych ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie zintegrowane uwzględniające przetwarzanie odpadów, dotyczące przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych wygasają w części dotyczącej przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych.

Zaproponowane rozwiązanie pozostaje w oczywistej sprzeczności z pozostałymi rozwiązaniami zaproponowanymi w projekcie ustawy nowelizującej.

**Mając powyższe na uwadze wnosimy o: wykreślenie z projektu ustawy nowelizującej przedmiotowego przepisu**

Szczegółowe uwagi dotyczące poszczególnych przepisów ustawy nowelizującej zostaną niezależnie od niniejszego stanowiska przedstawione przez poszczególne miasta członkowskie Unii Metropolii Polskich.

Niezależnie od powyższych postulatów związanych z obecnie procedowanym projektem ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3495) apelujemy o podjęcie przez wszystkie właściwe w tym

zakresie organy władzy publicznej działań zmierzających do jak najszybszego wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów regulujących w pełni rozszerzoną odpowiedzialność producenta, co bezpośrednio wpłynie na wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanych przez właścicieli nieruchomości.

Jednocześnie apelujemy o podjęcie prac nad całościową reformą systemu gospodarki odpadami komunalnymi zakończonych opracowaniem nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

**Prezes Zarządu  
Unii Metropolii Polskich**



**Tadeusz Truskolaski  
Prezydent Miasta Białegostoku**

**Do wiadomości:**

- 1) **członkowie sejmowej nadzwyczajnej podkomisji ds. rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3495):**
  - *poseł Ryszard Bartosik,*
  - *poseł Jerzy Gosiewski,*
  - *poseł Marek Kwitek,*
  - *poseł Andrzej Maciejewski,*
  - *poseł Anna Paluch,*
  - *poseł Urszula Pasławska,*
  - *poseł Ryszard Wilczyński;*
- 2) **przewodniczący sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa**  
– *poseł Stanisław Gawłowski;*
- 3) **Minister Środowiska** – *Henryk Kowalczyk;*
- 4) **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska** – *Sławomir Mazurek;*
- 5) **Dyrektor Departamentu Gospodarki Odpadami** – *Magda Gosk.*