



Warszawa, 9 lipca 2019

**Stanowisko Unii Metropolii Polskich  
w sprawie uchwalonej przez Sejm w dniu 4 lipca 2019 roku  
ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach  
oraz niektórych innych ustaw**

Unia Metropolii Polskich z przykrością przyjęła uchwalenie w dniu 4 lipca 2019 roku ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z pominięciem zdecydowanej większości poprawek zgłoszonych przez przedstawicieli środowisk samorządowych na etapie prac sejmowych. W szczególności odrzucone zostały poprawki zmierzające do przywrócenia rozwiązań uzgodnionych pomiędzy stroną rządową a stroną samorządową na etapie prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze **Unia Metropolii Polskich apeluje do Senatorów o szczegółową analizę uchwalonej ustawy i wprowadzenia do niej zmian uwzględniających propozycje strony samorządowej zgłaszane na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych.**

Zastrzeżenia strony samorządowej budzą w szczególności nowo uchwalone przepisy dotyczące:

## **1) Nieruchomości niezamieszkałych**

Przyjęte przez Sejm rozwiązania uzależniające odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, pomimo podjęcia stosownej uchwały przez radę miasta (radę gminy) od złożenia stosownego oświadczenia przez poszczególnych właścicieli nieruchomości czyni iluzorycznym możliwość objęcia tego typu nieruchomości gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych. System ten z założenia jest systemem droższym z uwagi na konieczność uwzględnienia w stawkach opłat za gospodarowanie odpadów komunalnych z tego typu nieruchomości nie tylko kosztów odbioru i zagospodarowania, ale także przykładowo kosztów edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Ze środków pochodzących z tego typu opłat finansowane jest także usuwanie odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (tzw. dzikich wysypisk). Przyjęte przez Sejm rozwiązanie w praktyce skutkować będzie przerzuceniem całości tych kosztów wyłącznie na właścicieli nieruchomości zamieszkałych, co może skutkować dalszym wzrostem opłat ponoszonych przez mieszkańców.

Jednocześnie przyjęte rozwiązanie nie określa w jakich terminach tego typu oświadczenia mają być składane oraz kiedy i na jakich zasadach można je cofnąć. W konsekwencji destabilizuje to system odbioru odpadów komunalnych wpływając na jego koszty. Gminy organizując przetargi na odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych muszą wiedzieć od jakich podmiotów mają być odbierane odpady – wpływa to bezpośrednio na kształt SIWZ, umowy z przedsiębiorcą odbierającym odpady oraz koszty jej realizacji. Przyjęte rozwiązania pozbawiają gminy tej wiedzy.

Brak jest także stosownych przepisów przejściowych określających w jaki sposób przyjęte rozwiązania mają wpłynąć na już funkcjonujące gminne systemy odbioru odpadów komunalnych



obejmujące nieruchomości niezamieszkałe. Może to skutkować falą oświadczeń ze strony właścicieli tego typu nieruchomości o rezygnacji z odbioru odpadów przez gminę pomimo obowiązujących w tym zakresie aktów prawa miejscowego i zawartych umów na odbiór albo odbiór i zagospodarowanie odpadów z tego typu nieruchomości.

Przyjęte przez Sejm rozwiązanie doprowadzą także do zmniejszenia szczelności i spójności gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi, co ograniczy m.in. możliwości kontrolne gmin. W sposób szczególny dotyczyć to będzie mikro i małych przedsiębiorców, którzy próbując optymalizować koszty prowadzonej przez siebie działalności mogą wprowadzać odpady komunalne związane z ich działalnością gospodarczą do systemu obejmującego właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Gmina zostanie jednocześnie pozbawiona realnych możliwości dyscyplinowania właścicieli tego typu nieruchomości w zakresie prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Problemy związane z przyjętymi 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.

#### **Mając powyższe na uwadze wnosimy o:**

*nadanie art. 1 pkt 8 lit b ustawy nowelizującej następującego brzmienia:*

*po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu: „2b. W przypadku nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, przepisu ust. 2a nie stosuje się.”*

albo o poszukiwanie rozwiązań alternatywnych umożliwiających pogodzenie stanowisk wszystkich interesariuszy systemu.

#### **2) Stawki podwyższone za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny**

Przyjęte przez Sejm rozwiązanie dotyczące stawek podwyższonych za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosowanymi w przypadku gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny wychodzą naprzeciw oczekiwaniom strony samorządowej, jednakże komplikując system. Sejm przyznał bowiem możliwość radzie miasta (radzie gminy) decydowania o wysokości stawek opłat podwyższonych wyznaczając widełki tych opłat pomiędzy dwukrotnością a czterokrotnością maksymalnej stawki opłaty określonej odpowiednio w art. 6k ust. 2a albo w art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Opłaty te są zatem ustalane w oparciu o krotność stawek maksymalnych, a nie stawek określonych jako podstawowe przez radę miasta (radę gminy). Znacząco zaostrza to przyjęte rozwiązanie, a jednocześnie rodzi szereg wątpliwości interpretacyjnych związanych z wpływem przyszłego wzrostu opłat maksymalnych na opłaty podwyższone obowiązujące w danej gminie. W sytuacji ustalenia przez radę miasta (radę gminy) opłaty podwyższonej na najniższym przewidzianym przez Sejm poziomie (np. w 2019 roku na poziomie 67,72 zł od mieszkańca), stawka ta może okazać się w 2020 roku sprzeczna z ustawą w przypadku wzrostu dochodu rozporządkalnego.



**Mając powyższe na uwadze wnosimy o:**

*nadanie art. 1 pkt 13 lit d ustawy nowelizującej następującego brzmienia:*

*ust. 3 otrzymuje brzmienie: „3. Rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo art. 6j ust. 3b.”*

### **3) Kryteria selektywnej zbiórki umożliwiających nałożenie opłaty sankcyjnej.**

Sejm nie uwzględnił postulatów organizacji samorządowych apelujących o przywrócenie do projektu ustawy przepisów uzgodnionych przez stronę rządową i samorządową w toku prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego dotyczących upoważnienia ministra do spraw środowiska do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe kryteria stwierdzenia, że odpady komunalne nie są zbierane w sposób selektywny<sup>1</sup>. Przedmiotowe rozporządzenie miało na celu umożliwienie jednoznacznego stwierdzenia, że odpady nie są zbierane przez właścicieli nieruchomości w sposób selektywny. Uzasadniając proponowane rozwiązanie na etapie prac KWRiST Ministerstwo Środowiska podkreślało, że ma ono na celu ujednoczyć i ułatwić stosowanie przepisów dotyczących selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i sankcji za jej brak.

W obecnym stanie prawnym brak kryteriów stwierdzenia, że odpady komunalne nie są zbierane w sposób selektywny, jak również brak możliwości określenia tych kryteriów przez organy gminy, w szeregu przypadków czyni iluzoryczną odpowiedzialność za niewłaściwą selektywną zbiórkę. W konsekwencji zastrzone przez Sejm sankcje w tym zakresie mogą nie znaleźć zastosowania albo też mogą być stosowane powszechnie przy przyjęciu, że każde nawet najmniejsze naruszenie zasad selektywnej zbiórki obliguje organy gminy do zastosowania stawki podwyższonej. Problem ten będzie szczególnie dotkliwy w zabudowie wielorodzinnej.

**Mając powyższe na uwadze wnosimy o:**

*nadanie art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej następującego brzmienia:*

*po art. 6k dodaje się art. 6ka w brzmieniu:*

*„Art. 6ka. 1. W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości.*

*2. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wszczyna postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

*3. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3.*

*4. Minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe kryteria stwierdzenia, że odpady komunalne nie są zbierane w sposób selektywny, kierując się potrzebą umożliwienia jednoznacznego stwierdzenia, że odpady nie są zbierane przez właścicieli nieruchomości w sposób selektywny.”*

---

<sup>1</sup> Por. wersja projektu ustawy nowelizującej z dnia 12 kwietnia 2019 roku



#### 4) Maksymalne stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Sejm nie uwzględnił postulatów Unii Metropolii Polskich dotyczących zwiększenia maksymalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. 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 przyjętych przez Sejm 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>2</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 gmin turystycznych, przykładowo nad morzem, w górach czy na Mazurach.

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 tym zakresie. Uniemożliwia to szczegółową polemikę z przyjętą w tym zakresie metodologią.

**Mając powyższe na uwadze wnosimy o:**

*nadanie art. 1 pkt 12 lit c ustawy nowelizującej następującego brzmienia:*

c) ust. 3–3b otrzymują brzmienie:

*„3. W przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.*

*3a. W przypadku nieruchomości, o której mowa w ust. 3, na której są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 238), dopuszcza się, aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 1.*

*3b. W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała*

---

<sup>2</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.



*ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 25% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.”,*

**oraz**

*nadanie art. 1 pkt 13 lit b ustawy nowelizującej następującego brzmienia:*

*b) w ust. 2a w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu: „5) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3 – 9,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemnik o pojemności 1100 litrów lub 3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za worek o pojemności 120 litrów, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności.”,*

### **5) Zakres regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach**

Sejm nie uwzględnił także postulaty zmiany zakresu przedmiotowego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach stanowiącego przywrócenie propozycji Ministerstwa Środowiska przedstawionej na wcześniejszym etapie prac nad projektem ustawy nowelizującej<sup>3</sup>.

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 uelastyczenia zakresu regulaminu, co pozwoliłoby na jego dostosowanie do niezwykle zróżnicowanej specyfiki poszczególnych gmin, w tym gmin turystycznych, wielkomiejskich, wiejskich itp. Jej przyjęcie umożliwiłoby m.in. skuteczną walkę z barszczem Sosnowskiego.

Jednocześnie proponowane uprzednio rozwiązanie nawiązywało do innych przepisów obowiązujących od lat w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>4</sup>. Podobny sposób redagowania przepisów upoważniających do podejmowania przez rady gmin uchwał stosowany jest także w szeregu innych ustaw<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Por. wersja projektu ustawy nowelizującej z dnia 9 stycznia 2019 roku

<sup>4</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:** (...).

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>5</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:** (...).

Zaproponowane rozwiązanie pozostaje przy tym w zgodzie z Konstytucją RP, która w przypadku aktów prawa miejscowego stanowi, że mają być wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”<sup>6</sup>. Tym samym Konstytucja RP w przypadku aktów prawa miejscowego nie wymaga, aby upoważnienie ustawowe do ich wydania miało charakter szczegółowy, co zastrzeżone zostało wprost w przypadku rozporządzeń, które mogą być wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”<sup>7</sup>.

**Mając powyższe na uwadze wnosimy o:**

*Dodanie do art. 1 pkt 4 przed lit a ustawy nowelizującej nowego przepisu o brzmieniu:*

*wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje następujące brzmienie:*

*„Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące w szczególności.”.*

#### **6) Metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

Uchwalona przez Sejm ustawa 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 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:**

*nadanie art. 1 pkt 12 lit e ustawy nowelizującej następującego brzmienia:*

*e) po ust. 3c dodaje się ust. 3d - 3ew brzmieniu:*

*„3d. Do rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176) stosuje się przepis ust. 3.*

---

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

<sup>6</sup> Por. art. 94 Konstytucji RP

<sup>7</sup> Por. art. 92 Konstytucji RP

*3e. W przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1 pkt 2, rada gminy określa szczegółowe zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”*

Szczegółowe uzasadnienie powyższego stanowiska oraz przedłożonych poprawek zostanie przedstawione w trakcie prac w Senacie przez przedstawicieli Unii Metropolii Polskich.

Przewodniczący Zespołu UMP  
ds. Odpadów Komunalnych

**Piotr Grzelak**

Zastępca Prezydenta  
Miasta Gdańska

**Do wiadomości:**

- 1) Prezes Rady Ministrów – *Mateusz Morawiecki*;
- 2) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, współprzewodnicząca Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – *Elżbieta Witek*;
- 3) Minister Środowiska – *Henryk Kowalczyk*;
- 4) Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej – *Piotr Zientarski*;
- 5) Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska – *Zdzisław Pupa*;
- 6) Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – *Sławomir Mazurek*;
- 7) Dyrektor Departamentu Gospodarki Odpadami – *Magda Gosk*.