

**Stanowisko Związku Miast Polskich**  
**w sprawie projektu nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**

1. Zarząd Związku Miast Polskich przypomina ministrowi środowiska, który formułuje w mediach rozmaite, często nieuzasadnione zarzuty pod adresem gmin, następujące fakty:

- a) Związek Miast Polskich zaraz po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wzywał rząd i parlament do pilnego podjęcia budowy systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. Wyrażaliśmy to dobitnie w latach 2005-2010, jednak bez zrozumienia ze strony rządu i sejmu. Wspierał nas w tym zakresie jedynie prezydent Lech Kaczyński, który miał doświadczenie samorządowe.
- b) Nowelizacja ustawy o utrzymaniu i porządku w gminach z 1 lipca 2011 r. , która - w powiązaniu ze zmianami w innych ustawach - oznaczała początek porządkowania sytuacji i tworzenia systemu, weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Ze względu na liczne wady i braki została znacznie zmieniona i uzupełniona 28 listopada 2014 roku. Jednolite standardy segregacji zostały wprowadzone rozporządzeniem ministra środowiska od dnia 1 lipca 2017 roku. Obowiązki legislacyjne w tym zakresie, znane od 1 maja 2004 roku, zostały więc podjęte przez instytucje centralne dopiero po 7 latach, a sfinalizowane po dalszych sześciu. Formułowanie obecnie przez resort, który ponosi ewidentną winę za te opóźnienia, zarzutów o niedociągnięciach i zaniechaniach gmin<sup>1</sup>, zakrawa na kpinę.

2. Zarząd podkreśla, że niezbędne jest stworzenie kompleksowego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, który - oprócz spójnych przepisów kilku tworzących go ustaw - musi doprowadzić do:

- zwiększenia zainteresowania obywateli segregacją,
- rozwiązania problemu braku segregacji w osiedlach budownictwa wielorodzinnego,
- stworzenia rynku odbiorców odzyskiwanych surowców wtórnych oraz
- wyegzekwowania odpowiedzialności producentów różnych towarów i opakowań.

Nie wystarczy uchwalenie z wielkim opóźnieniem niespójnych przepisów i przerzucenie odpowiedzialności na gminy.

3. Związek Miast Polskich zauważa w przeciągu kilkunastu ostatnich miesięcy (a nie po wyborach, jak to często zaznacza resort) **niepokojące zjawisko radykalnego wzrostu kosztów odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych**, wynikające z nakładania się na siebie wielu niekorzystnych składowych kosztowych. Są nimi przede wszystkim drastycznie rosnące koszty zagospodarowania odpadów przez regionalne instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych wynikające z:

- nowych obowiązków (jak monitoring wizyjny, zabezpieczenie finansowe roszczeń, regulacja tytułów prawnych do nieruchomości, wymogi przeciwpożarowe),
- ograniczenia czasu magazynowania odpadów,
- gwałtownego wzrostu kosztów składowania,
- trudności ze zbytem surowców wtórnych,
- zakazu składowania frakcji energetycznej oraz
- wykorzystywania pozycji monopolistycznej wynikającej po części z realizacji zasady bilansowania mocy przetwarzania odpadów z ich strumieniem w relacji 1:1, stosowanej przez resort środowiska w toku uzgadniania WPGO.

Obserwujemy również czynniki wzrostu kosztów systemu po stronie odbierania odpadów:

- wzrost kosztów pracy,
- wzrost cen energii (paliwo, prąd),
- standaryzacja selektywnej zbiórki, która na gminach dopiero wprowadzających standardy wymusza wymianę pojemników i zbiórkę dodatkowych frakcji.

Nie bez znaczenia jest również ryzyko prawne działalności gospodarczej wynikające z szybkich (czasem nieprzewidywalnych) zmian prawa - przedsiębiorcy ryzyko wkalkulowują w oferty przetargowe.

4. **Związek Miast Polskich odnotowuje uwzględnienie przez Ministerstwo Środowiska szeregu uwag środowisk samorządowych do pierwotnej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.** W szczególności Związek pozytywnie odnosi się do zmian związanych z odstąpieniem od obligatoryjnego objęcia systemem gminnym nieruchomości niezamieszkałych, nieruchomościami letniskowymi czy sposobem odbioru odpadów z tzw. nieruchomości mieszanych. Pozytywnie opiniujemy również szereg zmian szczegółowych, co zestawiono w odrębnej tabeli.

---

<sup>1</sup> wywiad wiceministra Sławomira Mazurka dla DGP, 16 stycznia 2019

**Projekt wymaga jednakże dalszej dyskusji z udziałem ekspertów i zmian** wychodzących naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców i reprezentujących ich środowisk samorządowych. W szczególności szereg przepisów wymaga doprecyzowania, które w pełni umożliwi ich wykorzystanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sposób minimalizujące ryzyko sporów interpretacyjnych (np. w zakresie kryteriów i sposobu kontroli selektywnej zbiórki odpadów komunalnych).

#### *Uwagi szczegółowe*

4a. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jako akt o charakterze generalnym mający stanowić podstawę organizacji systemów gospodarki odpadami komunalnymi w blisko 2.500 gmin, musi cechować się możliwie dużą elastycznością, wyznaczając gminom konkretne zadania do realizacji oraz wyposażając ich organy w kompetencje umożliwiające realizację tych zadań. Szczegółowy sposób realizacji zadań w tym zakresie powinien być określany przez organy poszczególnych gmin z uwzględnieniem specyfiki lokalnej oraz oczekiwań mieszkańców. **Gminy powinny być rozliczane przez organy centralne z efektów a nie sposobu ich osiągnięcia.** Dlatego **Związek negatywnie opiniuje propozycje obligatoryjnego rozdzielenia postępowań o udzielenie zamówienia na odbiór odpadów komunalnych i postępowań dotyczących zagospodarowania tych odpadów.** Gminy powinny mieć swobodę w zakresie wyboru optymalnego z ich perspektywy wyłonienia podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady. Zwiększona kontrola nad strumieniem odpadów komunalnych może być zapewniona bez wprowadzania przedmiotowych zmian.

Z tych samych powodów **Związek negatywnie ocenia także propozycję wprowadzenia obligatoryjnych rozliczeń tonażowych i zabronienie rozliczeń ryczałtowych w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.**

4b. Doceniając propozycję Ministerstwa Środowiska dotyczącą określenia maksymalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, stanowiącej realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2013 roku, Związek zwraca uwagę, iż zaproponowane stawki są znacząco zaniżone w przypadku największych pojemników stosowanych w niektórych gminach. Pozostawienie obecnych propozycji negatywnie wpłynie na ukształtowane w gminach rozwiązania.

4c. **Związek negatywnie opiniuje podtrzymaną propozycję określenia sztywnej różnicy pomiędzy opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku odpadów zbieranych selektywnie i nieselektywnie.** Ustawa powinna określać w tym zakresie minimalną różnicę pomiędzy stawkami, pozostawiając decyzje co do konkretnych stawek organom poszczególnych gmin.

4d. **Związek negatywnie opiniuje wprowadzoną do najnowszej wersji projektu ustawy nowelizującej propozycję nałożenia na wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast obowiązku corocznej kontroli wszystkich przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych pod groźbą kary administracyjnej.** W przypadku największych gmin (miast) obowiązek ten jest niezwykle trudny do realizacji bez konieczności poniesienia znaczących wydatków, które jako koszt administracyjny systemu gospodarki odpadami komunalnymi przełoży się na wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanej przez właścicieli nieruchomości.

4e. Zdaniem Związku usunięcia z projektu ustawy nowelizującej wymaga propozycja wprowadzenia sankcji administracyjnej (do 100.000 zł) dla gmin nierealizujących określonych ustawowo zadań. Ogólnikowa redakcja przepisów określających te zadania oraz brak wytycznych dotyczących wymierzenia kar skutkuje tym, że przepisy te mogą stać się podstawą do nadużyć i licznych sporów administracyjnych.

4f. W ocenie Związku gminy potrzebują dłuższych okresów przejściowych, pozwalających na właściwe wdrożenie nowych rozwiązań prawnych. W szczególności zmiany wymagają przepisy dotyczące wszczętych, a nie zakończonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Ich unieważnienie bez względu na etap postępowania stanowić może zagrożenie dla ciągłości świadczenia usług na rzecz mieszkańców oraz narazić gminy na negatywne konsekwencje finansowe.

4g. Związek poddaje pod rozwagę możliwość zmiany definicji odpadu komunalnego poprzez doprecyzowanie, które z odpadów powstających na terenie nieruchomości niezamieszkałych mają zostać objęte systemem gminnym. W szczególności pod uwagę należy wziąć możliwość wprowadzenia w tym zakresie kryterium ilościowego.

4h. Związek apeluje o uwzględnienie we wszelkich wprowadzanych zmianach związanych z infrastrukturą odpadową powstałą ze środków zewnętrznych okresów przejściowych pozwalających na **zachowanie trwałości projektów** jednak należy zaznaczyć, że okres przejściowy powinien być nie krótszy niż 5 lat od wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji (a optymalny wydaje się rok 2025). Dotyczy to w szczególności systemu instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, który będzie wymagał uzupełnienia i rozpoczęcia realizacji nowych inwestycji. Jednocześnie Związek apeluje o stworzenie w tym zakresie większej elastyczności dla organów samorządu województwa, umożliwiających im pełne wykorzystanie istniejącej obecnie infrastruktury odpadowej.

4i. Zaproponowany w nowym projekcie nowelizacji ucpg mechanizm kompensowania wzrostu kosztów poprzez dopłaty ze środków własnych gmin do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uznać należy za instrument **zaprzeczający zasadzie „zanieczyszczający płaci”**, która pogłębi obecne już powszechnie zjawisko subwencjonowania skróconego kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych, spowodowane niewystarczającymi instrumentami kontrolnymi, które są w dyspozycji samorządu gminnego w zakresie kontrolowania liczby ludności, deklarowanej w systemie odpłatności za odpady. Zauważyć należy również, że dopłaty do opłat odpadowych (wzorowane na systemie dopłat do wody i ścieków) przepływać będą w znacznej mierze **do podmiotów prywatnych** (branża została sprywatyzowana w ok. 50%), podczas gdy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne są własnością publiczną.

Rozwiązaniem tego problemu może być pilne rozpoczęcie prac nad pozyskaniem dodatkowych środków finansowych poprzez nałożenie powszechnego podatku lub opłaty recyklingowej na szeroką gamę opakowań i produktów jednorazowych (rozszerzona odpowiedzialność producenta, ROP), którymi gminy muszą się zajmować w ramach kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi. Uzyskane środki poprzez transfer do gmin mogłyby dotrzeć konsumenta, a odciążyć opłaty dla mieszkańców i pozwolić na uniknięcie konfliktów społecznych wynikających z powszechnego braku akceptowalności społecznej dla kolejnej fali gwałtownego wzrostu opłat, przed którym stoi obecnie większość gmin.

Do czasu wprowadzenia systemu ROP Ministerstwo powinno złagodzić obostrzenia o charakterze kosztotwórczym bezpośrednio wpływające na wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W szczególności czasowo powinna zostać obniżona tzw. opłata marszałkowska, złagodzony zakaz składowania tzw. frakcji energetycznej oraz powinien zostać wydłużony okres magazynowania odpadów komunalnych. Do czasu wdrożenia systemu ROP Ministerstwo Środowiska powinno powstrzymać się od wprowadzania kolejnych rozwiązań o charakterze kosztotwórczym.

5. Wobec wprowadzenia wbrew jednoznacznie negatywnym stanowiskom środowisk samorządowych standaryzacji selektywnej zbiórki odpadów komunalnych Związek apeluje o realizację wielokrotnie składanych przez Ministerstwo Środowiska deklaracji dotyczących zaangażowania się w działalność edukacyjną i informacyjną związaną z systemem gospodarki odpadami komunalnymi.

6. Związek Miast Polskich apeluje o pilne przedstawienie harmonogramu prac nad wprowadzeniem systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), która pozwoli na sfinansowanie znacznej części kosztów gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi ze środków pochodzących od producentów.

Gdańsk, 18 stycznia 2019 r.

Za Zarząd

Zygmunt Frankiewicz  
PREZES ZWIĄZKU