

Stanowisko
Związku Miast Polskich
w sprawie

projektu zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

I. Związek Miast Polskich w swoich dotychczasowych stanowiskach podkreślał konieczność szybkiej nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie dotyczącym jej bieżącego stosowania, a następnie podjęcie pogłębionej dyskusji nad korektą rozwiązań systemowych, niezbędną zwłaszcza po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 roku, w terminie wyznaczonym przez Trybunał.

Do kwestii wymagających pilnej nowelizacji zaliczyliśmy:

- a) egzekucję opłat śmieciowych (gminy - poza miastami na prawach powiatu - nie mają służb egzekucyjnych),
- b) wyeliminowanie stawki opłaty z formularza deklaracji śmieciowej,
- c) poszerzenia zadań finansowanych z opłaty (art. 6r) o: działania kontrolne, usuwanie śmieci z przestrzeni publicznych (np. koszy na ulicach, w parkach itp.) i likwidację dzikich wysypisk,
- d) uszczegółowienia kosztowej formuły opłaty, w celu ograniczenia możliwości jej zaniżania.

II. W zakresie niezbędnych zmian systemowych, wymagających pogłębionej debaty, postulowaliśmy następujące problemy:

- a) odrzucenie proponowanych przez zespół resortowy zmian dotyczących:
 - spóźnionego i nieuczciwego wprowadzenia gminnej własności odpadów¹,
 - wprowadzenia obowiązkowego przetargu na zagospodarowanie odpadów²;
- b) potwierdzenie prawa wyboru przez gminę formy organizacyjnej własnego podmiotu (spółka albo zakład budżetowy, zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej – patrz: opinia Biura Analiz Sejmowych³ oraz ekspertyza prawna⁴);
- c) wprowadzenie do ustawy o gospodarce komunalnej możliwości stosowania przez gminy w każdym zadaniu własnym procedury zamówienia *in house* wobec własnych podmiotów, potwierdzoną w wyrokach ETS oraz polskich sądów administracyjnych (patrz: opinia prawna UZP⁵), potwierdzoną i poszerzoną przez nową dyrektywę UE (2014/12/UE);
- d) rozważyć przyjęcie sposobu ustalania opłaty śmieciowej w jasno określonej formule kosztowej (zgodnie z wyraźną, choć nie dość szczegółowo sformułowaną wolą ustawodawcy), najlepiej w formie analogicznej jak opłaty wodno-kanalizacyjne.

III. Zespół pracujący w Ministerstwie Środowiska pod kierunkiem prof. A. Kraszewskiego, z udziałem naszych ekspertów, nigdy nie przekazał formalnie swoich opracowań do zaopiniowania samorządom. Pomimo to propozycje zespołu stały się podstawą prac Podkomisji kierowanej przez posła T. Arkitę (**bez opinii organizacji samorządowych**).

Spśród propozycji Podkomisji **nie zgadzamy się na następujące rozwiązania:**

- a) rozdzielenie przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w sposób proponowany przez Podkomisję,
- b) sztywne zapisanie, że PSZOK musi być stacjonarny,
- c) usztywnienie przepisów dotyczących sposobu świadczenia przez gminę usług w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności poprzez określenie minimalnej częstotliwości odbioru odpadów;
- d) sformułowanie przepisów przejściowych, powodujące konieczność pilnej nowelizacji obowiązujących aktów prawa miejscowego, co zagraża stabilności gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi oraz pomija trwające oraz zakończone postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór albo odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

¹ Był to postulat strony samorządowej z lat 2005-8, ale nie został uwzględniony. Obecnie, gdy gminom przyznano tylko częściowy wpływ na system zagospodarowania śmieci (to znaczy nie mogą one wziąć na siebie pełnej odpowiedzialności za ich zagospodarowanie), propozycja ta jest nie tylko spóźniona, ale przede wszystkim nieuczciwa (bezzasadna).

² Propozycja jest zła, oznacza bowiem zburzenie z trudem organizowanego systemu, koordynowanego przez samorządy województw, obejmującego sieć instalacji regionalnych, czasowo uzupełnioną instalacjami zastępczymi. Chodzi przecież o to, by strumienie śmieci kierować do instalacji gwarantujących ich prawidłowe zagospodarowanie w danym regionie (rozdz. 4a ucp), a nie o pseudoliberalizm.

³ Opinia prawna BAS-WAL-2890/12;

⁴ Opinia prawna Kancelarii Prawnej Ziemi i Partnerzy z Poznania;

⁵ Informator Urzędu Zamówień Publicznych nr 10/2011, s. 16-19.

IV. W szczególnie stanowczy sposób pragniemy zaprotestować przeciwko zapowiedzianej przez posła T. Arkitę poprawce, stanowiącej przedwczesną i nieprzemyślaną próbę realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie górnej granicy opłaty „śmieciowej”. Słuszną intencją ustawodawcy, zapisaną od początku w ustawie, była **kosztowa formuła opłaty** (art. 6k ust. 2, w zw. z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Jest ona znana w Polsce, niezależnie od różnicy w charakterze opłaty, z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków komunalnych. Naszym zdaniem istnieje identyczne jak dla wody i ścieków uzasadnienie merytoryczne kosztowej formuły opłaty: pełne **uzależnienie wysokości ponoszonych kosztów od warunków lokalnych** (ekonomicznych, historycznych, społecznych).

Dlatego oczekiwane rozwiązanie, które jako jedyne może być uznane za zgodne z zasadami samorządności (art. 168 Konstytucji RP: **Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie**), jest następujące:

- a) opłata obejmuje ustalone w ustawie rodzaje kosztów (z ewentualnym odesłaniem do rozporządzenia – jak w ustawie wodno-kanalizacyjnej – w zakresie ścisłych ich definicji);
- b) maksymalna stawka opłaty nie może przekroczyć sumy tych kosztów, powiększonych o koszty odtworzenia infrastruktury oraz koszty wprowadzenia zmian wynikających ze zmian w przepisach prawa, dotyczących standardów zagospodarowania odpadów, wprowadzonych po wejściu w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- c) w przypadku podjęcia decyzji o obniżeniu opłaty w stosunku do wyliczonych kosztów rada gminy wskazuje sposób sfinansowania niedoboru.

Proponowana przez posła T. Arkitę socjalna formuła górnej granicy opłaty, równa dla wszystkich gmin w Polsce, nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego. Jest zaprzeczeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nie znamy również sposobu jej skalkulowania (tłumaczenie, że jest na tyle wysoka, że wszystkie dzisiejsze opłaty się w niej „zmieszczą”, jest nie do przyjęcia). W szczególności projektodawcy nie przedstawili stronie samorządowej wyników prowadzonych analiz w przedmiotowym zakresie, które rzekomo prowadzone były od wielu miesięcy. Nie wiemy zwłaszcza, czy obliczenia ta uwzględniają koszty wynikające ze zmian przyjętych przez Podkomisję w projekcie nowelizacji na nasz wniosek.

* * *

Jednocześnie Związek Miast Polskich wyraża zdecydowany sprzeciw wobec przyjętego trybu procedowania tak ważnych dla samorządu zmian w zakresie ustawy regulującej sposób finansowania obowiązkowego zadania własnego gmin. Proponowane rozwiązania nie były uprzednio przedmiotem szerokiej debaty, w tym na posiedzeniach właściwych merytorycznie podkomisji, z udziałem ekspertów i przedstawicieli różnych środowisk. Przygotowane propozycje rozwiązań nie zostały także poddane ocenie ekspertów Biura Analiz Sejmowych.

Zgłoszenie tak ważnej poprawki w II czytaniu uważamy za naruszenie zasad prawidłowej legislacji. Jednocześnie przyjęty tryb pozostaje w rażącej sprzeczności z zadeklarowanym sposobem zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który miał obejmować dwa etapy: zmiany techniczne (wprowadzenie pilnych, operacyjnych zmian w ustawie) i zmiany systemowe (wprowadzenie zmian w systemie, wymagających analiz i pogłębionej dyskusji).

W związku z powyższym wnosimy o wyłączenie przedmiotowej poprawki, podobnie jak innych rozwiązań o charakterze systemowym, do odrębnego projektu, który stanie się przedmiotem debaty z udziałem zainteresowanych środowisk.

Poznań, 7 października 2014 r.



Ryszard Grobelny
PREZES ZWIĄZKU