



## Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Poznań, dnia 15 stycznia 2014 r.

Szanowny Pan Profesor  
Andrzej Kraszewski

Przewodniczący Zespołu ds. przygotowania  
propozycji zmian w ustawie o utrzymaniu czystości  
i porządku w gminach oraz innych ustaw

Ministerstwo Środowiska  
ul. Wawelska 52/54  
00-922 Warszawa

### Propozycje zmian Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych ustaw

Postulowane zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i innych ustawach.

Mimo paru doraźnych poprawek dokonanych w styczniu ubiegłego roku ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 1399) [dalej: Ustawa] nadal zawiera wiele kontrowersyjnych przepisów, niejasnych sformułowań i błędy systemowe. Powoduje to, co było do przewidzenia, problemy z właściwym wdrożeniem Ustawy oraz wzajemnie wykluczające się rozliczne interpretacje, czego najlepszym przykładem są pierwsze rozbieżne orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące właściwości organów nadzoru, czy wykluczające się wzajemnie interpretacje Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Finansów ws. zaokrąglania opłat. Dokonanie w trybie pilnym nowelizacji Ustawy jest konieczne, aby kolejny etap „rewolucji śmieciowej” nie przysłonił tematycznie przebiegu kampanii wyborczej w samorządach.

Związek Gmin Wiejskich RP na podstawie doświadczeń już realizowanej Ustawy oraz przeprowadzonych konsultacji z ponad 500 gminami, a także realizując stanowisko XIV Kongresu Gmin Wiejskich wnosi o:

1. Odstąpienie od obligatoryjności przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów i stworzenie możliwości zlecania tych zadań własnemu podmiotowi w trybie tzw. zamówień „in house”.
2. Doprecyzowanie kluczowych dla systemu gospodarki odpadami pojęć, które mają istotne znaczenie w postępowaniu administracyjnym i wydawanych w jego wyniku decyzji. Bez koniecznych zmian, skuteczne przeprowadzenie postępowań administracyjnych oraz egzekucyjnych i w oparciu o przepisy ustawy Ordynacja podatkowa oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji może być znacząco utrudnione lub wręcz niemożliwe. Co więcej pojęć użytych w Ustawie nie można definiować w aktach prawa miejscowego stanowiących przez rady gmin (miast) bądź zgromadzenia związków międzygminnych, w związku z czym nieścisłości zawarte w Ustawie nie mogą być doprecyzowane przez prawodawców lokalnych. Doprecyzowania wymagają w szczególności definicje:
  - a. „właściciela nieruchomości” (obejmujące najemcę, lokatora, współwłaściciela oraz mieszkańca lokalu zajętego samowolnie w dobrej jak i złej wierze) – planowane zmiany muszą w szczególności określić, który z właścicieli nieruchomości zobowiązany jest do realizacji obowiązków wynikających z Ustawy, w sytuacji, gdy nieruchomość posiada kilku właścicieli w jej rozumieniu (np. właściciel nieruchomości w znaczeniu cywilistycznym, użytkownik wieczysty oraz najemca). Doprecyzowania wymaga także sposób działania organów gminy w sytuacji, gdy dana nieruchomość jest przedmiotem współwłasności poprzez określenie charakteru odpowiedzialności poszczególnych współwłaścicieli. Nowelizacja w tym zakresie powinna także dotyczyć uszczegółowienia przepisów w zakresie spółdzielni mieszkaniowych. Istotnym jest przy tym, aby w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wyraźnie wskazać, iż zmiana dotycząca spółdzielni ma na celu doprecyzowanie istniejących już obowiązków, nie zaś nałożenie nowych;
  - b. „nieruchomości zamieszkałej”, „nieruchomości czasowo zamieszkałej” czy „nieruchomości niezamieszkałej” – żadna z obecnie obowiązujących ustaw nie definiuje pojęcia zamieszkania w sposób mogący znaleźć zastosowanie na gruncie Ustawy. Tymczasem gminy dokonując weryfikacji złożonych deklaracji i wydając decyzje administracyjne muszą mieć możliwość precyzyjnego określenia, które nieruchomości mają status nieruchomości zamieszkałych i ile osób na nich zamieszkuje. Nowelizacja Ustawy powinna także pomóc rozwiązać problem tzw. „nieruchomości czasowo zamieszkałych” (np. domki letniskowe) poprzez wskazanie, który z reżimów prawnych (dotyczący nieruchomości zamieszkałych czy niezamieszkałych) winien znaleźć zastosowanie;
  - c. „odpadów komunalnych” – obecna definicja zawarta w ustawie o odpadach rodzi w praktyce szereg trudności. W szczególności nie pozwala na jednoznaczne wyznaczenie granic pomiędzy odpadami komunalnymi a innymi odpadami. Problem ten dotyczy w szczególności odpadów powstających w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej, które w dużych ilościach trafiają do gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi (w tym do PSZOKów);
  - d. „segregacji odpadów” (selektywne zbieranie) – obecna definicja zawarta w ustawie o odpadach uniemożliwia skuteczne wywiązanie się przez organy gmin i związków międzygminnych z ciążących na nich obowiązków. W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane

odpady komunalne i powiadamia o tym gminę. Skutkuje to koniecznością wydania decyzji administracyjnej określającej wyższą wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W sytuacji braku jasnych definicji w tym zakresie organy gmin / związków międzygminnych będą miały istotne problemy z wykazaniem w toku postępowania administracyjnego braku zadeklarowanej selekcji odpadów. Problem ten jest szczególnie dotkliwy w przypadku nieruchomości wielorodzinnych, w przypadku których za właściciela uznaje się zarządców nieruchomości lub spółdzielnie mieszkaniowe. Ustawa nowelizująca także w tym przypadku powinna wprowadzić jasne regulacje wskazujące czy stwierdzenie jednorazowego naruszenia zasad selektywnej zbiórki odpadów (np. w jednym pojemniku na terenie osiedla) oznacza wymierzenie wyższej opłaty w stosunku do całości nieruchomości będących w zarządzie danego podmiotu. Podkreślenia wymaga, iż w niektórych gminach spółdzielnie mieszkaniowe zarządzają ponad połową nieruchomości.

3. Umożliwienie gminom przejęcie obowiązków w zakresie odbierania odpadów komunalnych od niektórych kategorii właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (np. tylko z terenu tzw. „nieruchomości mieszanych” - nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1 Ustawy, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2 Ustawy, z nieruchomości zajmowanych przez obiekty użyteczności publicznej, ze wszystkich nieruchomości z wyłączeniem cmentarzy itd.).
4. Pozostawienie gminom swobody w organizacji systemu zbiórki i segregacji odpadów. To one odpowiadają za osiągnięcie odpowiednich poziomów i wskaźników, a zatem winne mieć swobodę w doborze instrumentów służących osiągnięciu celów. Należy przy tym rozgraniczyć i widzieć różnicę pomiędzy ośrodkami wielkomiejskimi, małomiasteczkowymi i wiejskimi z rozproszonym osadnictwem. Organizacja często jednego w gminie PSZOK-u na terenie gminy wiejskiej, gdzie odległości pomiędzy sołectwami są znaczne, będzie spełnieniem wymogów ustawy ale nie spowoduje skutecznego odbioru i zagospodarowania wysegregowanych odpadów. Organizacja PSZOK-ów w systemie rozproszonym przyniesie większe rezultaty. W praktyce wygląda to tak, że na terenie gminy usytuowanych jest kilkadziesiąt gniazd, w których znajdują się pojemniki na plastik, szkło, makulaturę i szmaty. Natomiast odpady wielkogabarytowe, elektroodpady, opony, itp. zbierane są w systemie akcyjnym parę razy w roku. Zbiórka odbywa się w każdej miejscowości. Uzupelnieniem PSZOK-ów są RIPOK-i do których odpady można dostarczać na bieżąco. W związku z powyższym należy wyraźnie dopuścić możliwość funkcjonowania mobilnych PSZOKów stanowiących uzupełnienie systemu stacjonarnego. Mobilne PSZOKi powinny być także traktowane jako rozwiązanie przejściowe do czasu utworzenia w gminach PSZOKów stacjonarnych .
5. Pozostawienie gminom swobody w doborze i ustalaniu metod i stawek opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów. Gminy same dobiorą takie narzędzia, które będą najbardziej wydajne i w największym stopniu równoważyć koszty systemu.
6. Ustanowienie, że tylko organowi wykonawczemu przysługuje inicjatywa w zakresie ustalania wysokości opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów na podstawie kalkulacji rzeczywistych kosztów funkcjonowania system. Zasadą winno być równoważące zbilansowanie opłat i nakładów. Wzorem mogą tu być wnioski taryfowe będące bazą do stanowienia cen usług dot.

innych mediów komunalnych. Ustawodawca powinien przy tym doprecyzować jakie koszty mają być brane pod uwagę przy kalkulacji wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (np. co należy rozumieć przez koszty obsługi administracyjnej systemu, jak traktować opłaty nieuiszczone przez właścicieli nieruchomości).

7. Odejście od zróżnicowania stawek, a tym samym od podziału odpadów na segregowane i niesegregowane. To jest fikcja stwarzająca problemy współżycia wspólnotowego, która dzieli na biednych i bogatych oraz decyduje o odpowiedzialności zbiorowej. Segregacja odpadów winna być normą, która realizowana jest według zasady: im więcej wysegregujemy, tym mniej zapłacimy. Za nie stosowanie się do prawa miejscowego (Regulaminy) należy przewidzieć kary objęte kodeksem wykroczeń.
8. Przesądzenia wymaga kwestia możliwości limitowania ilości odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości (bezpośrednio u „źródła” bądź w PSZOKach) w zamian za uiszczaną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (szerzej: [M. Kiełbus, Co w zamian za opłatę śmieciową - kontrowersyjne orzeczenia WSA](#)).
9. Zmianę systemu naliczania i windykacji opłat, szczególnie poprzez:
  - a. stworzenie mechanizmu umożliwiającego fakultatywnie przekazywanie naczelnikom urzędów skarbowych kompetencji egzekucyjnych w zakresie egzekucji opłat, w gminach małych, które dotychczas tego nie robiły i które nie posiadają własnych komórek windykacyjnych. Obecne regulacje powodują zupełnie niepotrzebny wzrost zatrudnienia, koszty administracyjne oraz nieskuteczną biurokrację, która tylko podraża koszty funkcjonowania systemu. Praktyka wykazała, że administracyjna egzekucja należności o charakterze pieniężnym jest bardzo czasochłonna i mało efektywna. Istotne jest przy tym, aby ustawa nowelizująca wprowadzająca w tym zakresie zmiany zawierała jasne i precyzyjne przepisy przejściowe dotyczące obecnie wszczętych postępowań egzekucyjnych (kto ma je dalej prowadzić),
  - b. ustawowe ustanowienie wzoru deklaracji, tak aby stanowiła ona tylko deklaratoryjną bazę danych służącą za podstawę wydania decyzji administracyjnej wymierzającej opłatę za odbiór i zagospodarowanie odpadów,
  - c. odstąpienie od stosowania art. 59 w związku z art. 60 ustawy Ordynacja podatkowa, zawiązującego dokonywanie wpłat wyłącznie przez osobę zobowiązaną w gotówce lub z jej konta osobistego lub karty płatniczej,
  - d. doprecyzowanie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie zaokrąglania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która to kwestia obecnie interpretowana jest w sposób rozbieżny przez różne organy (szerzej: [D. Gośliński, P. Grzybowski, O kontrowersjach wokół zaokrąglania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi](#), *Finanse Komunalne* 22/2013; tak także: [P. Koźmiński, Opłata za śmieci bez zaokrąglania](#)).
  - e. doprecyzowanie przepisów dotyczących dopłat i zwolnień przedmiotowych, co wynika wprost z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 roku (sygn. K 17/12). W szczególności doprecyzowania wymaga przedmiot zwolnienia (czy przedmiotem tym są nieruchomości czy też poszczególne frakcje odpadów) oraz jego zakres (czy jest to zwolnienie częściowe czy całkowite). Istotnym jest także określenie mechanizmu udzielania dopłat (czy dopłaty winny trafiać do właścicieli nieruchomości czy też być formą przeksięgowania środków finansowych z ogólnego budżetu gminy do samobilansującego się „budżetu śmieciowego”).

10. Ustanowienie, że to Minister Finansów jest organem właściwym do wydawania przepisów wykonawczych oraz interpretacji dot. ustalania opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów oraz ich egzekucji. Jasnej i przejrzystej regulacji wymaga także określenie kto sprawuje nadzór nad uchwałami rad dot. gospodarowania odpadami.
11. Właściwe powiązanie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z innymi ustawami i regulacjami, np. z ustawą o odpadach. Wydaje się, że odrębne regulacje dla podmiotów odpowiedzialnych za zbiórkę i zagospodarowanie odpadów (w tym przypadku gmin), a inne dla wytwórców elektro-sprzętu, opon, akumulatorów, papierów, materiałów opakowaniowych i innych tylko utrudniają i będą utrudniać właściwe osiągnięcie efektów. Opłata produktowa wszystkiego nie rozwiąże. Zresztą ona nie zasila systemów gminnych. Tylko wprowadzenie powszechnego kaucjonowania materiałów opakowaniowych, wprowadzenie obowiązkowych procentowych udziałów surowców pochodzących z recyklingu w wytwarzaniu wyrobów opakowaniowych ze szkła, plastiku, tektury i papieru (w tym papieru gazetowego) spowoduje o właściwym powstaniu zapotrzebowania na surowce wtórne oraz samego rynku surowców wtórnych. Po pół roku funkcjonowania nowego systemu ceny surowców wtórnych (i popyt na nie) spadły do tego stopnia, że nie rekompensują kosztów ich segregacji i zbiórki.
12. Jakikolwiek zmiany wprowadzane do Ustawy na obecnym etapie muszą wiązać się z wprowadzeniem wyraźnym przepisów przejściowych dotyczących dotychczas podejmowanych działań oraz zawierać realistyczne okresy dostosowawcze uwzględniające realia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Niezależnie od przedstawionych powyżej propozycji zmian Związek Gmin Wiejskich RP apeluje od odstąpienie od obligatoryjności przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów i stworzenie możliwości zlecenia tych zadań własnemu podmiotowi w trybie tzw. zamówień „in house”.

Związek Gmin Wiejskich RP apeluje ponadto o podjęcie prac zmierzających do uchwalenia nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która w sposób spójny i kompleksowy ureguluje dotychczasową materię, z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku doktryny i orzecznictwa. Rozwiązanie to wynika wprost z rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej, które stanowi, iż jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy ([szerzej: M. Kiełbus 100 dni rewolucji śmieciowej](#)).