



STANOWISKO UNII METROPOLII POLSKICH w sprawie projektu ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk sejmowy 3942)

1. Dwa lata obowiązywania Krajowego Planu Gospodarki Odpadami nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. W dalszym ciągu ponad 98% odpadów jest składowanych. Groźba nie wywiązania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej skłoniła Ministerstwo Środowiska do podjęcia próby zmiany obowiązujących regulacji prawnych w zakresie gospodarki odpadami i wyposażenia samorząd gminny w odpowiednie kompetencje, pozwalające na poprawę dotychczasowego stanu rzeczy.

Unia Metropolii Polskich wspiera prace nad nowelizacją obowiązujących przepisów w zakresie gospodarki odpadami oraz utrzymania porządku i czystości w gminach, których głównym celem powinna być poprawa stanu środowiska i wykonanie zobowiązań wynikających z akcesji Polski do Unii Europejskiej w tym zakresie.

Unia Metropolii Polskich zwraca się od posłów i senatorów Rzeczypospolitej Polskiej o rozpatrzenie postulatów zgłaszanych przez rząd, oraz przez ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z interesem publicznym.

2. Efektem obecnego, „liberalnego” systemu gospodarowania odpadami są „dzikie wysypiska” powstające w olbrzymich ilościach w całym kraju z odpadów porzuconych w celu uniknięcia opłaty za ich utylizację oraz fakt, że w Polsce, według różnych szacunków, ponad 96-98% odpadów jest składowanych, podczas gdy średnio w krajach UE już ponad 50% odpadów jest utylizowana nie przez składowanie.

Firmy prywatne działają w sektorze gospodarki odpadami nie w warunkach wolnego rynku i konkurencji, ale w ramach nałożenia na mieszkańców obowiązków publicznoprawnych w zakresie ochrony środowiska, a także przymusowych opłat, inwestycji publicznych państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jednak w sytuacji braku instrumentów ze strony gminy kierowania strumieniem odpadów, przy liberalnych przepisach dotyczących składowania odpadów, żaden podmiot gospodarczy nie będzie angażował się w budowę instalacji – urządzeń do przerobu odpadów.

W efekcie to właśnie gminy ponoszą największe koszty, np. wdrażania selektywnej zbiórki odpadów, edukacji ekologicznej, usuwania „dzikich wysypisk”, utylizacji selektywnie zebranych odpadów niebezpiecznych, inwestycji w infrastrukturę, prowadzenia kontroli itd., a jedynymi beneficjentami „liberalnego” systemu są firmy przewozowe, które nie są zobowiązane do korzystania z wybudowanej przez gminy znacznym kosztem infrastruktury publicznej.

3. Unia Metropolii Polskich domaga się, aby w pracach nad projektem ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3942), wzmocniona została rola gminnego planu gospodarki odpadami, który powinien być aktem prawa miejscowego. Dotychczasowy system planów gospodarki odpadami, będących jedynie przepisami wewnętrznymi, regulującymi działania państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a nie przepisami obowiązującymi wszystkie podmioty działające w sektorze gospodarki odpadami, wymaga pilnej zmiany.

Gminny plan gospodarki odpadami, zgodny z planem krajowym, wojewódzkim i powiatowym, powinien zawierać podstawowe regulacje porządkujące gospodarkę odpadami w miastach i gminach, zwłaszcza wyznaczać miejsca utylizacji odpadów, rejonizację ich zbierania, zasady segregowania oraz transportu, a także obowiązki i prawa podmiotów organizujących i wykonujących zadania z zakresu gospodarki odpadami.

Plany gospodarki odpadami będące aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi, staną się instrumentem zabezpieczającym mieszkańców przed wzrostem cen za usługi świadczone w związku

z realizacją zadań w zakresie gospodarki odpadami. Ze wstępnych szacunków przeprowadzonych przez miasta członkowskie Unii Metropolii Polskich wynika bowiem, że nawet gdy wskutek nałożonych obowiązków inwestorzy prywatni poniosą nakłady na budowę instalacji i wzrośnie koszt utylizacji odpadów, to poprzez polepszenie organizacji i koordynację działań, a także inwestycji publicznych, w zakresie zbierania i utylizacji odpadów na terenach miast i gmin zaoszczędzone zostaną znaczne środki publiczne.

4. Unia Metropolii Polskich stoi na stanowisku, że regulacje prawne powinny dopuszczać dwa modele gospodarki odpadami na poziomie gminy: (1) dotychczasowy oraz (2) nowy z rolą gminy jako odbiorcy i dysponenta odpadów na podstawie uchwały rady gminy, przy czym obydwie modele powinny być realizowane pod rządami prawa miejscowego - gminnego planu gospodarki odpadami.

Unia Metropolii Polskich jest przekonana, że przy spójnym systemie (wybrany przez gminę według modelu (1) czy (2) zakres zadań do wykonania jest tak duży, iż starczy miejsca dla każdego podmiotu respektującego rygor ochrony środowiska i działającego w celu poprawy jego stanu. **Gminy nie zamierzają podejmować działań, których celem jest eliminacja jakichkolwiek podmiotów działających dziś w sektorze gospodarki odpadami. Dlatego powinny zachować moc wydane do dziś zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, z obowiązkiem dostosowania się przedsiębiorców posiadających te zezwolenia do wymogów ustawy.**

5. Unia Metropolii Polskich stoi na stanowisku, iż określanie wysokości opłat na wywóz śmieci powinno mieć związek z wynikami przetargów na wywóz śmieci organizowanymi przez gminy. W tym zakresie projekt rządowy powinien być uzupełniony poprzez nadanie ust.2 w art.6a ustawy o utrzymaniu i czystości w gminach - następującego brzmienia: w art. 6a ust. 2:

„2. Za wykonywanie przejętych od właścicieli nieruchomości obowiązków, rada gminy ustala w drodze uchwały opłatę (nie częściej niż raz w roku), którą właściciele są obowiązani wnieść na rzecz gminy.”

W ustawie można jednocześnie uwzględnić zapisy zabezpieczające możliwe mechanizmy rynkowe w gminach. W tym zakresie projekt rządowy może być uzupełniony o następujący zapis projektowanego art.6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - poprzez dodanie po ust. 1d ustępów 1.d^[1] - 1d^[3] w następującym brzmieniu:

„1.d^[1] Wybór podmiotu świadczącego usługi, o których mowa w ust. 1d, następuje w drodze przetargu obejmującego co najmniej taką część rynku usług, jaką obsługiwali przedsiębiorcy, z wyłączeniem zakładów budżetowych, w roku poprzedzającym podjęcie uchwały, o której mowa w ust.1 albo w ust.1a, z zastrzeżeniem ust. 1d^[3].

1 d^[2] Ust.1 d^[1] obowiązuje do 30 czerwca 2008 r.

1d^[3] W przypadku, gdy w wyniku przetargu, o którym mowa w ust.1 d^[1] nie zostanie wyłoniony przedsiębiorca, gmina może zlecić wykonanie usług, o których mowa w ust. 1d. własnym, gminnym jednostkom organizacyjnym.”

6. W związku z pojawiającymi się zarzutami, dotyczącymi niekonstytucyjności przepisów projektowanej ustawy, w zakresie wygaśnięcia umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, **Unia Metropolii Polskich stoi na stanowisku, iż umowy te nie są „zwykłymi” umowami cywilnoprawnymi, ponieważ nie są oparte na zasadzie swobody zawierania umów, stanowiącej podstawę zawarcia wszystkich umów cywilnoprawnych.** Źródłem ich powstania są obowiązki publicznoprawne i nakaz wynikające z przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. nr 132, poz. 622, z późn. zm.).

Skoro ustawodawca nakazał właścicielom nieruchomości zawieranie umów cywilnoprawnych, będących formą realizacji obowiązków publicznych, wbrew prawnym zasadom zawierania tego typu umów, wydaje się całkowicie zasadne, że w przypadku gdy wykonywanie obowiązków publicznoprawnych w tym systemie nie osiąga skutków przewidzianych w regulacjach europejskich i ustawach, gmina może przejąć na siebie obowiązki w tym zakresie, a w konsekwencji zwolnić właścicieli nieruchomości z obowiązku zawierania umów z podmiotami prywatnymi i komunalnymi, oraz pozbawić mocy te postanowienia umów, których wykonywanie wynikało z poprzedniego stanu prawnego.

Unia Metropolii Polskich postuluje zmianę art. 10 ust. 5 ustawy i uzupełnienie tego artykułu o ust. 6 o postanowienia wyraźnie zwalniające właścicieli nieruchomości z wykonywania obowiązków określonych przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sytuacji gdy obowiązki te przejęła na siebie gmina w drodze referendum lub uchwały, a w konsekwencji nałożenia na podmioty

świadczące usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych obowiązku dostosowania umów do nowego stanu prawnego:

„5. W okresie od dnia ogłoszenia, zgodnie z odrębnymi przepisami, do dnia wejścia w życie uchwał, o których mowa w art. 6a ust. 1 i 1a ustawy wymienionej w art. 2, podmioty świadczące usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, mają obowiązek przedstawić właścicielom nieruchomości nowe warunki umów, uwzględniające zmiany w zakresie obowiązków, określonych w przepisach o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, wynikające z podjęcia uchwał, o których mowa w art. 6a ust. 1 i 1a ustawy wymienionej w art. 2.

6. Z dniem wejścia w życie uchwał, o których mowa w art. 6a ust. 1 i 1a ustawy wymienionej w art. 2:

1) znosi się obowiązek udokumentowania przez właściciela nieruchomości korzystania z usług wykonywanych przez podmioty świadczące usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, określony w art. 6 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 2;

2) tracą moc postanowienia umów, zawarte pomiędzy właścicielami nieruchomości a podmiotami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w zakresie obowiązków przejętych przez gminę, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy wymienionej w art. 2.”

7. Jednocześnie Unia Metropolii Polskich proponuje, aby w pracach Sejmu nad nowelizacją przepisów dotyczących gospodarki odpadami oraz utrzymania porządku i czystości w gminach, określić ustawowo warunki zawierania umów pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych a właścicielami nieruchomości, w przypadku gdy gminy nie przejmą w drodze referendum lub uchwałami rad obowiązków określonych w przepisach ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Określone ustawowo warunki umów powinny uwzględniać uwarunkowania nawiązywanych stosunków prawnych, wynikające z publicznoprawnego źródła zawarcia takiej umowy, a do najważniejszych postanowień umów, należeć powinna kwestia określenia miejsca składowania i utylizacji odpadów.

Przyjęcie proponowanych rozwiązań sprzyjać będzie lepszemu nadzoru publicznemu nad zbieraniem, segregowaniem, transportem oraz utylizacją odpadów oraz kontroli przestrzegania prawnie określonych rygorów w zakresie ochrony środowiska przez firmy działające w sektorze gospodarki odpadami.

**Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich**



Piotr Uszok