



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-275 (4)/08

Warszawa, 6 listopada 2008 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o utrzymaniu czystości i porządku  
w gminach** (druk nr 1169).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu  
wobec poselskiego projektu ustawy  
o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk sejmowy nr 1169)**

Przygotowany z inicjatywy poselskiej projekt ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* ma zastąpić obecnie obowiązujące przepisy zawarte w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.). Projekt ustawy powtarza szereg dotychczasowych przepisów oraz wprowadza nowe uregulowania dające gminom pełne władztwo w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i nieczystościami ciekłymi wytworzonymi na jej terenie. Wskazują na to m.in. przyjęte w projekcie następujące rozwiązania:

- art. 5 ust. 2 pkt 5 i 6 - uprawnienie rady gminy do wskazywania w regulaminie utrzymania czystości i porządku jednego konkretnego miejsca odzysku i miejsca unieszkodliwiania odpadów, do których odpady z terenu danej gminy byłyby przekazywane przez przedsiębiorców oraz wskazywania stacji zlewnej, do której wprowadzane byłyby nieczystości ciekłe. W aktualnym stanie prawnym przedsiębiorcy mogą przekazywać odpady do wszystkich miejsc odzysku lub unieszkodliwiania zapisanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, z zachowaniem zasady bliskości oraz spełnieniem wymagań najlepszej dostępnej techniki i technologii;

- art. 6 - 7 – możliwość decydowania przez radę gminy, w drodze uchwały, o „przejęciu wykonywania działania w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych”. Gmina stając się dysponentem odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych powstających na jej terenie wyłaniałaby w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców, którzy w jej imieniu odbieraliby odpady lub nieczystości. Jeżeli w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie zostałyby złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostaną odrzucone, gmina mogłaby powierzyć wykonywanie tej działalności własnej jednostce organizacyjnej. Po rozstrzygnięciu powyższego postępowania lub gdy na całym terenie gmina prowadzi działalność samodzielnie, rada gminy uchwalałaby stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za świadczenie usług. Opłaty stanowić będą

przychód gminy gromadzony na kontach utworzonych w celu finansowania kosztów ponoszonych przez gminę na zorganizowanie i funkcjonowanie gospodarki odpadami komunalnymi i nieczystościami ciekłymi;

- art. 17 ust. 5 – uprawnienie organu udzielającego zezwolenia do odmowy jego udzielenia m.in. w przypadku, gdy odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wykonywane jest przez gminę samodzielnie w całości lub w części terenu gminy, wskazanego we wniosku o udzielenie zezwolenia, lub gdy została zawarta umowa pomiędzy gminą a przedsiębiorcą, którego oferta została wybrana w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego;

- art. 19 ust. 6 – wzmocnienie, w stosunku do obowiązujących przepisów, funkcji kontrolnych organu wydającego zezwolenie, poprzez uprawnienie tego organu do cofnięcia zezwolenia bez odszkodowania z powodu niewyznaczenia osoby upoważnionej do obecności w czasie kontroli, braku dostępu do siedziby przedsiębiorcy, nieudostępnienia danych mających związek z przedmiotem kontroli;

- art. 20 – poszerzenie, w stosunku do obecnych uregulowań, zakresu obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorcy poprzez dodanie nowych i zmianę częstotliwości z rocznej na kwartalną.

Jakkolwiek godne poparcia są intencje projektodawców, którzy mają na celu reformę gospodarki odpadami komunalnymi, analiza przedmiotowego projektu prowadzi do wniosku, że zawiera on niejasne i niespójne uregulowania. Projekt zakłada bowiem – w zależności od podjętej przez radę gminy decyzji – możliwość jednoczesnego funkcjonowania dwóch rozwiązań w zakresie prowadzenia działalności związanej z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych:

- systemu funkcjonującego na zasadach zgodnych z obowiązującymi obecnie przepisami, uzupełnionego jednakże o silne instrumenty stanowiące i kontrolne dla organów gmin m.in. poprzez uprawnienia do wskazywania jednego miejsca

odzysku i miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz wskazywania stacji zlewnej w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach,

- wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez samą gminę, co mogłoby nastąpić w każdej chwili na podstawie uchwały rady gminy. Gmina stawałaby się wówczas dysponentem odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych i do wykonywania tej działalności wybierałaby przedsiębiorcę lub przedsiębiorców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Szczególne zastrzeżenia budzi drugie z tych rozwiązań. Może ono powodować niepewność prowadzenia działalności przez przedsiębiorców. Faktem jest, że art. 25 projektu gwarantuje przedsiębiorcom już działającym na rynku tych usług prawo do prowadzenia działalności objętej zezwoleniem, jednak nie dłużej, niż do dnia upływu terminu obowiązywania zezwolenia, i to tylko pod warunkiem aktualizacji zezwolenia, w szczególności w zakresie lokalizacji miejsca odzysku i miejsca unieszkodliwiania odpadów lub lokalizacji stacji zlewnej. Należy zatem domniemywać, biorąc również pod uwagę postanowienia art. 17 ust. 5 pkt 2 i 3 projektu, dotyczące odmowy udzielenia zezwolenia, że docelowym modelem prowadzenia działalności regulowanej ustawą ma być zgodnie z intencją projektodawców prowadzenie jej przez przedsiębiorców wyłonionych przez gminę w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Należy zauważyć, że podobne rozwiązania jak te zawarte w projekcie poselskim, były przedmiotem prac legislacyjnych podjętych w latach 2006-2007 przez b. Ministerstwo Budownictwa. Przygotowany wówczas projekt nowej ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* z uwagi na zasadnicze rozbieżności pomiędzy resortami, nie został uzgodniony na etapie prac rządowych. Zaproponowane przez b. Ministerstwo Budownictwa rozwiązania spotkały się ze sprzeciwem Ministra Gospodarki, Ministra Rozwoju Regionalnego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także przedsiębiorców i organizacji ich zrzeszających. Wskazywano wówczas, że rozwiązania zawarte w projekcie ograniczyłyby konkurencję, wyeliminowałyby „małych” przedsiębiorców, a także przyczyniłyby się do zwiększenia opłat ponoszonych przez mieszkańców i stanowiłyby krok w kierunku nieuzasadnionej komunalizacji tej sfery

usług i faktycznego monopolu gmin. W tym miejscu należy również nadmienić, że częstym argumentem przeciwników proponowanych rozwiązań było niewywiązywanie się znaczącego odsetka gmin z ustawowych obowiązków (np. w zakresie uchwalania regulaminów, określenia i ogłoszenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia) nałożonych ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1458 z późn. zm.). Taka sytuacja, zdaniem krytyków zmiany systemu, świadczyła o tym, że gminy nie są w stanie przejąć na siebie nowych obowiązków.

W ocenie Rządu, wskazane wyżej zastrzeżenia pozostają nadal aktualne. Rząd nie akceptuje zaproponowanych w poselskim projekcie regulacji, dających radzie gminy wyłączność do decydowania o przejęciu wykonywania działania w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz powierzania tej działalności przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Proponowane w przedmiotowym projekcie rozwiązania mogą spowodować ograniczenie możliwości wykonywania przez przedsiębiorców usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Istnieje duże prawdopodobieństwo, iż gminy będą wykonywać przedmiotowe zadania wyłącznie przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych. W konsekwencji sytuacja taka może wywoływać niekorzystne skutki, zarówno dla konkurencji na rynku usług regulowanych ustawą, jak i dla właścicieli nieruchomości zobowiązanych do wnoszenia opłat do gminy.

Zdaniem Rządu, właściciele nieruchomości powinni mieć prawo samodzielnego wyboru z kim i na jakich zasadach zawierają umowy na świadczenie usług w ramach realizacji obowiązków określonych w art. 5 ustawy. Gminy zaś powinny być wyposażone w instrumenty prawne umożliwiające skuteczne dyscyplinowanie zarówno właścicieli nieruchomości, którzy wbrew obowiązkowi nie zawierają umów (art. 5 ust. 7 i art. 6 ust. 6-10), jak i przedsiębiorców, którzy prowadziliby działalność niezgodnie z prawem (rozdział 4 i 5 ustawy). Realizacja prawidłowej gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy zależy bowiem od stopnia wykorzystania przysługujących gminom uprawnień, w tym w szczególności wynikających z przyznania uprawnień kontrolnych w stosunku do przedsiębiorców prowadzących działalność na ich terenie.

Należy ponadto zauważyć, że już w obowiązującym stanie prawnym rada gminy może w drodze uchwały przejąć od właścicieli nieruchomości obowiązki dotyczące wyposażenia nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz pozbywania się zebranych odpadów oraz nieczystości ciekłych, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym. Poselski projekt ustawy znosi instytucję referendum gminnego w wyżej wskazanym zakresie i daje radzie gminy możliwość podjęcia uchwały o przejęciu wykonywania działania w zakresie odbierania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych w każdej chwili. Takie uregulowanie może doprowadzić do sytuacji braku stabilnych warunków funkcjonowania tej sfery usług publicznych.

Jednocześnie Rząd jest świadomy istnienia potrzeby zapewnienia odpowiedniego strumienia odpadów komunalnych do nowoczesnych instalacji ich odzysku i unieszkodliwiania, a także wyeliminowania powstawania tzw. „dzikich” wysypisk odpadów, co ma miejsce w związku z działaniem nieuczciwych przedsiębiorców zajmujących się odbieraniem i transportem odpadów, naruszających warunki określone w zezwoleniu i wywożących odpady na nielegalne składowiska. Ze względu na ryzyko dla środowiska naturalnego, a także ryzyko nie wywiązania się Polski ze zobowiązań wobec Unii Europejskiej, Rząd widzi potrzebę nowelizacji obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i uważa niektóre spośród zaproponowanych w poselskim projekcie ustawy rozwiązań za korzystne. Dotyczy to:

- stworzenia możliwości wskazywania konkretnych miejsc odzysku i miejsc unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady z terenu gminy przekazywane będą przez przedsiębiorców,
- regulacji wzmacniających funkcje kontrolne gmin – w zakresie procedury przeprowadzania kontroli w stosunku do właścicieli nieruchomości oraz przedsiębiorców,
- wprowadzenia instrumentu w postaci zarządzenia zastępczego wojewody w przypadku nie uchwalenia w wyznaczonym terminie przez radę gminy regulaminu utrzymania czystości i porządku.

Należy ponadto zauważyć, że projekt wymaga licznych poprawek redakcyjnych i legislacyjnych oraz uzupełnienia uzasadnienia oraz zmian w ocenie skutków regulacji.

Podsumowując, Rząd jest przeciwny poselskiemu projektowi nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, popiera jednak niektóre rozwiązania przewidziane w poselskim projekcie. Włączenie ich do porządku prawnego może nastąpić poprzez zmianę obecnie obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.