

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

## **CZY KOLEJNA ZMIANA USTAWY O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH USPRAWNIA FUNKCJONOWANIE GMINNYCH SYSTEMÓW GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI?**

*Autor: Maciej Kiełbus*

***Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mająca na celu m.in. usprawnienie funkcjonowania gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi, może przynieść skutki odwrotne od zakładanych: zmniejszenie szczelności systemu i wzrost kosztów jego funkcjonowania – przekładający się na wyższe opłaty za gospodarowanie odpadami. Istotne wątpliwości dotyczą nie tylko przyjętych w niej rozwiązań, ale także samego trybu jej uchwalania.***

W dniu 22 sierpnia 2019 roku w Dzienniku Ustaw opublikowano ustawę o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Znowelizowana ustawa w zasadniczej wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, jednak na jej wdrażanie w gminach kluczowy wpływ będą miały liczne przepisy przejściowe.

Przedmiotowa regulacja stanowi zbiór mniej lub bardziej powiązanych ze sobą punktowych zmian w kilku ustawach składających się na szeroko rozumiane „prawo odpadowe”. Zakres wprowadzonych modyfikacji nie wynika przy tym z konieczności dostosowania prawa krajowego do regulacji unijnych. Wymogi związane z przepisami UE mają być wprowadzane do polskiego porządku prawnego przy okazji kolejnych nowelizacji.

Jednym z kluczowych elementów najnowszej ustawy nowelizującej jest kilkadziesiąt zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która stanowi podstawę organizacji przez gminy systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Znaczenie i ocena poszczególnych zmian zależne jest od sytuacji w poszczególnych gminach. Przykładowo tam, gdzie gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi nie objął dotychczas nieruchomości, na których nie są zameldowani mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (nieruchomości niezamieszkałe), wprowadzone w tym zakresie zmiany – szeroko krytykowane przez ogólnopolskie organizacje samorządowe – nie mają żadnego znaczenia.

Jeszcze dobitniej ukazuje to kwestia zniesienia regionalizacji i umożliwienia przekazywania dwóch istotnych frakcji odpadów komunalnych, w tym zmieszanych odpadów komunalnych, do instalacji komunalnych (dawniej regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – RIPOK), do instalacji na terenie całego kraju z pominięciem granic regionów (ustalanych dotychczas przez sejmik województwa) czy granic województw. Gminy, które nie posiadały udziałów w spółkach prowadzących tego typu instalacje, skazane wielokrotnie na warunki oferowane im przez podmioty posiadające w tej dziedzinie pozycję dominującą, pozytywnie oceniają zaproponowane zmiany mogące doprowadzić do obniżenia kosztów zagospodarowania części odpadów. Całkowicie inaczej oceniają to gminy, które zaangażowały znaczne środki w budowę własnej instalacji, której moce przerobowe, umożliwiały zagospodarowanie odpadów z całego regionu. Założenia, w oparciu o które realizowano przedmiotowe inwestycje, w tym założenia stanowiące podstawę pozyskania zewnętrznego wsparcia finansowego, mogą ulec diametralnej zmianie.

Bez względu na konkretne rozwiązania przyjmowane dotychczas przez poszczególne gminy w zakresie organizacji ich systemów gospodarki odpadami, problemem wspólnym dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jest sposób i tryb nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ministerstwo Środowiska po raz kolejny zdecydowało się na obszerną nowelizację dotychczasowej ustawy zamiast opracować całkowicie nowy akt prawny bazujący na obecnie obowiązującej ustawie. Tym samym po raz kolejny zlekceważono zalecenia wynikające z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym, 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. Wszystkie ww. przesłanki zostały spełnione w przedmiotowej sprawie. Należy podkreślić, że podobne błędy były popełniane już wielokrotnie w przeszłości, czego najlepszym przykładem jest nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1 lipca 2011 roku, która zapoczątkowała tzw. rewolucję śmieciową. Kolejna obszerna nowelizacja – skutkująca wprowadzeniem do ustawy przepisów oznaczanych przy pomocy cyfr i szeregu liter (np. art. 9taa) – niezbycie wskazuje konieczność podjęcia w kolejnej kadencji parlamentu pilnych prac nad nową ustawą regulującą kwestie utrzymania czystości i porządku w gminach.

Równie negatywnie należy ocenić tryb uchwalania przedmiotowej nowelizacji, a zwłaszcza postawę Ministra Środowiska w zakresie najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań dotyczących nieruchomości niezamieszkałych. W pierwotnym projekcie ustawy nowelizującej z sierpnia 2018 roku Ministerstwo proponowało, aby gminy obligatoryjnie organizowały odbiór odpadów komunalnych od wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Proponowane w tym zakresie zmiany miały na celu zdaniem Ministerstwa „uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”. W ocenie Ministerstwa dotychczasowe rozwiązania mogły powodować „nieprawidłowości polegające, na braku realizacji tego obowiązku [obowiązku samodzielnego zawierania umów na odbiór odpadów – przyp. M.K.], jak również nielegalnym porzucaniem odpadów komunalnych”. W kolejnych wersjach projektu ustawy nowelizującej Ministerstwo zaproponowało skrajnie odmienne rozwiązanie zakładające dobrowolność decyzji właścicieli nieruchomości niezamieszkałych i bazowanie na ich oświadczeniach o wyrażeniu zgody na objęcie gminnym systemem odbioru. Ostatecznie Ministerstwo Środowiska wypracowało kompromisowe rozwiązanie – zaakceptowane następnie przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) – zakładające, że właściciele nieruchomości niezamieszkałych we wskazanych okresach będą mogli składać oświadczenia o rezygnacji z gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych. Takie rozwiązanie zostało ostatecznie przyjęte przez Radę Ministrów i znalazło się w projekcie ustawy nowelizującej skierowanym do Sejmu. Jednak w trakcie prac parlamentarnych – na skutek działań

Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców – Ministerstwo zmieniło zdanie i poparło powrót do wcześniejszych rozwiązań – negatywnie ocenianych przez stronę samorządową KWRiST. Ukazuje to iluzoryczność pozycji ustrojowej KWRiST. Konkretnie rozwiązania wypracowywane wspólnie przez przedstawicieli strony rządowej i samorządowej mają na cel wyłącznie uzyskanie pozytywnej opinii KWRiST. Odstąpienie od nich na etapie prac sejmowych może nastąpić z dnia na dzień bez podania konkretnych powodów.

Przez najbliższe kilkanaście miesięcy gminy staną przed wyzwaniem wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi. W szeregu przypadków będzie się to wiązało z istotnym trudem organizacyjnym. Należy przypuszczać, iż wbrew deklaracjom przedstawicieli strony rządowej, nowe rozwiązania nie przyczynią się do obniżenia kosztów funkcjonowania systemu, a w konsekwencji nie wpłyną na obniżenie wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanych przez właścicieli nieruchomości. Równie mało prawdopodobnym jest, aby wprowadzane zmiany w istotny sposób wpłynęły na realizację zobowiązań międzynarodowych spoczywających na Polsce w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Nowe rozwiązania nie wpłyną także na zwiększenie szczelności systemu, a w szeregu przypadków przyniosą dokładnie odwrotny efekt. W gminach, w których funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami ulegnie pogorszeniu pozostanie czekać na kolejną nowelizację, która z pewnością wkrótce nadejdzie.

#### O Autorze:

**Maciej Kiełbus** – współnik w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu współkierujący Działem Prawa Administracyjnego, ekspert ogólnopolskich i regionalnych organizacji samorządowych, w tym Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich RP, redaktor naczelny czasopisma „Prawo dla samorządu”

.....

Warszawa, sierpień 2019

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)