

Poznań, 20 marca 2019 roku

Pan
Henryk Kowalczyk
Minister Środowiska*Szanowny Panie Ministrze,*

w nawiązaniu do dyskusji na posiedzeniu Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 19 marca 2019 roku, którego przedmiotem było m.in. wydanie opinii dotyczącej rządowego projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Związek, dziękując za uwzględnienie szeregu naszych postulatów, przedstawia kluczowe zagadnienia wymagające w naszej ocenie zmiany przed skierowaniem projektu ustawy do Sejmu.

Aktualne pozostaje przy tym nasze stanowisko z 18 stycznia br., w którym podkreślamy, że **skuteczna poprawa sytuacji w zagospodarowaniu odpadów komunalnych jest możliwa tylko poprzez zmiany systemowe**, obejmujące - oprócz nowelizacji ucpg - także:

- niezbędne zmiany w ustawie o odpadach,
- wprowadzenie obowiązku segregacji śmieci przez ich wytwórców, w tym rozwiązanie problemu segregacji na osiedlach budownictwa wielorodzinnego,
- budowę rynku surowców wtórnych, zapewniającego odbiór wysegregowanych frakcji odpadów,
- wyegzekwowanie odpowiedzialności producentów opakowań i innych wyrobów z tworzyw sztucznych za ich zagospodarowanie.

Do nowej wersji projektu zmian w ucpg zgłaszamy następujące problemy:

1. Nieruchomości niezamieszkałe (art. 1 pkt 9 lit a projektu ustawy)

Zaproponowane w przedmiotowym zakresie rozwiązanie ma charakter antysystemowy i w praktyce doprowadzi do rzeczywistego wyłączenia zdecydowanej większości nieruchomości niezamieszkałych z systemu gminnego. System gminny, którego koszty wynikają wprost z regulacji ustawowych¹, z założenia nie jest w stanie konkurować z systemem komercyjnym, którego uczestnicy nie muszą ponosić szeregu kosztów nałożonych na gminy². Jednocześnie wprowadzenie zaproponowanego rozwiązania spowoduje rozszczelnienie systemu, w wyniku którego odpady pochodzące z działalności gospodarczej będą trafiać do systemu gminnego, obciążając kosztami ich zagospodarowania mieszkańców. Zwiększona ilość pojazdów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości – zwłaszcza w zabudowie śródmiejskiej – negatywnie wpłynie na zwiększenie ruchu samochodowego i spowodowane tym zanieczyszczenie środowiska.

Ewentualne wyjątki w tym zakresie mogłyby dotyczyć wyłącznie dużych i średnich przedsiębiorstw, po spełnieniu określonych ustawowo przesłanek. Tego typu podmioty mogłyby mieć możliwość wyjścia z systemu gminnego, o ile rada gminy nie podejmie uchwały o objęciu wszystkich lub niektórych nieruchomości niezamieszkałych systemem gminnym.

Mając powyższe na uwadze **wnosimy o wykreślenie z projektu ustawy przedmiotowego przepisu** lub jego istotną modyfikację.

2. Przetargi (art. 1 pkt 10 lit b. art. 1 pkt 11 lit b projektu ustawy)

Strona samorządowa konsekwentnie od samego początku prac nad nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest jednoznacznie przeciwna zaproponowanemu obligatoryjnemu rozdzielaniu przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych,

¹ Por. art. 6k ust. 2 w zw. Z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

² Np. kosztów tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, kosztów edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi

jak również obligatoryjnemu wprowadzeniu rozliczeń tonażowych, uniemożliwiającego stosowanie rozliczeń ryczałtowych. Rozwiązania te ograniczają samodzielność gmin w organizacji systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a jednocześnie mogą przełożyć się na wyższe koszty ponoszone przez mieszkańców. Nie uwzględniają przy tym istniejącego w wielu obszarach Polski stanu organizacji gospodarki odpadami, w których zarówno odbiór jak i zagospodarowanie śmieci prowadzą te same podmioty, zarówno komunalne jak i wyłaniane w przetargach.

Cele wskazywane w projekcie, mające zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie przedmiotowych przepisów, należy osiągnąć w inny sposób - poprzez działania inspekcji ochrony środowiska i innych służb, które powinny mieć skuteczne narzędzia kontroli i nadzoru nad systemem.

Odnosząc się do podnoszonego przez przedstawicieli Ministerstwa Środowiska argumentu, iż proponowane zmiany wynikają z Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022, wskutek czego nie mogą być zmienione, strona samorządowa przypomina, iż z tego samego dokumentu wynika zapowiedź pełnego wprowadzenia do systemu gospodarki odpadami komunalnymi zamówień *in house*. KPGO 2022 wprost stanowi w tym zakresie, iż *„Przewiduje się także wprowadzenie w przyszłości rozwiązania polegającego na możliwości stosowania zamówień publicznych „in house” w zakresie gospodarki odpadami w celu umożliwienia gminom efektywnej kontroli sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych.”*³. KPGO 2022 nie przewiduje w tym zakresie odrębnych rozwiązań dla nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych.

Skoro zatem KPGO 2022 wyznacza nieprzekraczalne granice projektu ustawy nowelizującej, Związek **wnosi o wprowadzenie do niego wszystkich zapowiadanych w KPGO zmian, w tym pełnego wprowadzenia zamówień in house w gospodarce odpadami komunalnymi, także w zakresie nieruchomości niezamieszkałych**. Jeśli KPGO 2022 nie jest w tym zakresie wiążący dla projektodawców, wnosimy, aby plan ten nie wiązał także w zakresie obligatoryjnego rozdzielania przetargów i wprowadzenia rozliczeń tonażowych.

3. Dopłaty do systemu gospodarki odpadami komunalnymi (art. 1 pkt 14 lit c projektu)

Związek, dziękując za uwzględnienie naszych uwag w tej sprawie, wnosi o zmianę redakcji przepisu dotyczącego możliwości dopłat do gminnego systemu odpadowego ze środków pochodzących ze sprzedaży surowców wtórnych. Proponowane rozwiązanie jest wyjątkowo nieprecyzyjne i może w praktyce rodzić szereg wątpliwości interpretacyjnych, w tym ze strony organów nadzoru. Dlatego proponujemy następujące brzmienie:

"W przypadku uzyskiwania przez gminę dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych i produktów przygotowanych do ponownego użycia rada gminy może podjąć uchwałę o przeznaczeniu tych środków na dopłaty do stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy."

4. Kryteria selektywnej zbiórki i definicja odpadu komunalnego

Związek ze smutkiem przyjmuje decyzję projektodawców o wycofaniu się z prób zdefiniowania **kryteriów selektywnej zbiórki**, umożliwiających kontrolę właścicieli nieruchomości. Jakkolwiek zaproponowane kryterium wagowe wywołało liczne wątpliwości i kontrowersje, to jednak temat ten powinien być przedmiotem dalszych prac eksperckich. Ponieważ znalezienie właściwych kryteriów nastręcza trudności, dopuszczamy możliwość ostatecznego załatwienia tej ważnej kwestii w oczekiwanych rozwiązaniach systemowych.

W związku z powyższym wnosimy o modyfikację art. 4a nowelizowanej ustawy w taki sposób, aby umożliwić wprowadzenie tych kryteriów rozporządzeniem Ministra Środowiska, wydanym na podstawie kierunkowej delegacji, zawartej w tym przepisie.

Jednocześnie dla uszczelnienia systemu konieczna jest **modyfikacja definicji odpadu komunalnego** w taki sposób, aby wyraźnie oddzielić strumień odpadów, za który odpowiada gmina, od strumienia z działalności gospodarczej, który jest poza władztwem gminy.

³ Uchwała Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 roku (M.P. z 2016r., poz. 784), s. 106

W szczególności koniecznym jest wprowadzenie do definicji odpadu komunalnego kryterium ilościowego, na które już w chwili obecnej powołuje się Ministerstwo Środowiska w swoich interpretacjach⁴. Pozwoli to na wyraźne wyodrębnienie strumienia, który powinien być odbierany i zagospodarowywany przez podmioty komunalne.

Dodatkowo wnosimy o ponowną analizę wykreślenia przepisów stanowiących obecnie podstawę do limitowania ilości odpadów zielonych przyjmowanych do systemu gminnego w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Propozycja uchylenia przepisów w tym zakresie może znacząco wpłynąć na koszty funkcjonowania systemu w wielu gminach.

5. RIPOK (szereg zmian w ustawie o odpadach połączonych ze zmianami w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach)

Związek z zaskoczeniem przyjął radykalne propozycje zmian w organizacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Proponowane zmiany w tym zakresie, związane z: całkowitym zniesieniem regionalizacji, zmianą definicji instalacji RIPOK (obecnie: instalacji komunalnej) oraz sposobu postępowania z niektórymi strumieniami odpadów komunalnych, całkowicie zmieniają podstawy systemu gospodarki odpadami, ustalone w 2011 roku.

Umożliwienie zagospodarowania reglamentowanych dotychczas frakcji odpadów na terenie całego kraju budzi uzasadnione wątpliwości w kontekście zasady bliskości, jak również szczególności i weryfikowalności systemu. Jednocześnie podkreślić należy, iż dotychczasowa infrastruktura odpadowa – finansowana w większości ze środków publicznych, w tym środków UE – tworzona była w oparciu o określone założenia wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Gwałtowne wprowadzenie tak istotnych zmian może wpłynąć na trwałość projektów.

Z uwagi na to strona samorządowa, dostrzegając konieczność zmian w tym zakresie, wnosi o ewentualne **etapowanie proponowanych rozwiązań**. W pierwszej kolejności Ministerstwo Środowiska wspólnie z organami województw powinno doprowadzić do urealnienia mocy przerobowych obecnie istniejących instalacji. W szeregu przypadków na terenie całego kraju maksymalne moce przerobowe przyjęte dla poszczególnych instalacji w wojewódzkich planach gospodarki odpadami są niższe od rzeczywistych mocy technologicznych, które przy takiej samej technologii umożliwiają zwiększenie wydajności. Ministerstwo powinno przejściowo doprowadzić do wyznaczania regionów gospodarki w taki sposób, aby funkcjonujące w nich instalacje (co najmniej dwie) były względem siebie nie tylko zastępcze (w razie awarii), ale także konkurencyjne.

Jeśli powyższe rozwiązania nie przyniosą zakładanych rezultatów, w późniejszym okresie powinny zostać podjęte działania o bardziej radykalnym charakterze, uprzednio szczegółowo skonsultowane ze wszystkimi partnerami społecznymi, w tym stroną samorządową.

Mając powyższe na uwadze, Związek wnosi o ponowną analizę wskazanych punktów projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Jednocześnie deklarujemy pełną gotowość dalszych rozmów – także z udziałem ekspertów – celem wypracowania optymalnych rozwiązań uwzględniających interesy mieszkańców gmin oraz wymogi ochrony środowiska.

Z wyrazami szacunku

Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU

⁴ Zdaniem Ministerstwa Środowiska „W przypadku odpadów opakowaniowych niebędących opakowaniami niebezpiecznymi niezwykle istotna jest analiza w konkretnym przypadku, czy **ze względu na ilość** czy rodzaj zawartych w nich produktów powyższe kryteria, a zwłaszcza podobieństwo charakteru zostało spełnione.” - Pojęcie odpadów komunalnych w przypadku źródeł wytwarzania innych niż gospodarstwa domowe [on-line: <https://www.gov.pl/web/srodowisko/zagadnienia-ogolne>]. Także Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów wskazano, iż Państwa członkowskie powinny zapewnić, by odpady pochodzące z handlu i przemysłu na dużą skalę, niepodobne do odpadów z gospodarstw domowych, nie były objęte zakresem odpadów komunalnych