



Warszawa, dnia 28 stycznia 2013 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

(druk nr 289)

I. Cel i przedmiot ustawy

Powodem nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest, wynikająca z postulatów środowisk samorządowych, potrzeba wprowadzenia rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami.

Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonana w dniu 1 lipca 2011 r. wprowadziła w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi zmiany polegające przede wszystkim na obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. W myśl tych przepisów gminy obowiązane są do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Właściciele nieruchomości zaś ponoszą na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stawki tej opłaty określa rada gminy biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców danej gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi natomiast, zgodnie z dotychczasowymi regulacjami, iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody z danej nieruchomości albo powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki obliczonej w oparciu o przedstawione powyżej przesłanki.

Wprowadzone nowelizacją z dnia 1 lipca 2011 r. zasady określania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w opinii projektodawców, w sposób nazbyt rygorystyczny ograniczają swobodę gminy w kwestii ustalania przedmiotowej opłaty.

Mając powyższe na względzie, ustawodawca wprowadza do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak już wspomniano na wstępie niniejszej opinii, uregulowania umożliwiające gminom uelastycznienie zasad ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W art. 1 w pkt 1 opiniowanej nowelizacji wprowadzana jest zmiana w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej w dalszej części opinii „ustawą”, umożliwiającą gminom przejęcie obowiązków w zakresie wyposażania nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymywanie w odpowiednim stanie.

Jednocześnie uzupełnia się art. 6r ustawy, wprowadzając w dodawanym ust. 2a możliwość finansowania przez gminy, z opłat pobranych za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wyposażania nieruchomości w pojemniki, a także worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w należyтым stanie (art. 1 pkt 8 lit. c noweli).

W myśl uzasadnienia do projektu ustawy zmiana dokonywana w art. 6 ust. 1 i 2 ma na celu umożliwienie gminom wyboru różnych metod ustalania opłat dla poszczególnych części obszaru gmin (np. części wyposażonej w wodociągi - według zużycia wody, natomiast co do pozostałego obszaru - według innej metody). Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na wybór jednolitej metody na całym obszarze gminy. W uzasadnieniu podkreśla się ponadto, iż uregulowanie takie spotkało się z krytyką ze strony samorządów, które oceniają je jako rozwiązanie niepozwalające na elastyczne podejście do wyboru metody dostosowanej do warunków występujących w poszczególnych częściach terenu gminy (art. 1 w pkt 2 lit. a i b noweli).

Przepis art. 6j ust. 5 nowelizowanej ustawy pozwala radzie gminy wybrać jedną z metod ustalania opłaty dla nieruchomości o charakterze mieszanym (w części zamieszkanym,

w części z działalnością powodującą powstawanie odpadów komunalnych). Jedną z tych wskazanych metod jest ustalanie opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, co nie może mieć zastosowania przy prowadzeniu działalności. Zmiana dokonywana w art. 6j ust. 5 umożliwi stosowanie tej metody w przypadku nieruchomości o charakterze mieszanym, z tym iż zamiast powierzchni mieszkalnej - w przypadku działalności opłata będzie mogła być ustalana z uwzględnieniem powierzchni użytkowej lokalu (art. 1 pkt 2 lit. c noweli).

Zmiany w art. 6k stanowią konsekwencję zmian wskazanych w poprzednim akapicie. Dają możliwość wprowadzenia przez gminy bardziej elastycznych zasad ustalania stawek opłat za odprowadzanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z dodawanym w art. 6l ustawy ust. 2 rady gminy może zarządzić, iż pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie następować w drodze inkasa.

Zmiany w art. 6m i 6n przewidują możliwość składania e-deklaracji w przypadku realizowania obowiązku składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wprowadzona w art. 1 w pkt 7 zmiana (dodanie art. 6qa) nadająca wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta uprawnienia organu egzekucyjnego w zakresie stosowania środków egzekucyjnych, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w myśl uzasadnienia, ma na celu ułatwienie gminom egzekucji należności pieniężnych z tytułu tej opłaty. W przypadku większości gmin, w zakresie należności pieniężnych, w tym z tytułu podatków i opłat, dla których organ gminy jest właściwy do ich ustalenia lub określania i pobierania, organem egzekucyjnym jest naczelnik urzędu skarbowego. Oznacza to, że w takim przypadku organ gminy musi wystawić tytuł wykonawczy, zaś w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego uczestniczy jako wierzyciel.

Wprowadzany ust. 2a w art. 6r zawiera regulację analogiczną do przyjętej w dodawanym art. 6qa, z tym jednak rozróżnieniem, że organem egzekucyjnym jest zarząd związku międzygminnego w stosunku do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku przejęcia od gminy przez związek gminny zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy (art. 1 pkt 8 lit. b noweli).

Opiniowana ustawa zawiera w art. 2 przepis przejściowy, pozwalający na utrzymanie w mocy dotychczas podjętych przez rady gmin uchwał w sprawie opłat za gospodarowanie

odpadami komunalnymi oraz wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy stanowił inicjatywę ustawodawczą Senatu, który 12 grudnia 2012 r. podjął uchwałę o przekazaniu do Sejmu projektu ustawy zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

Sejm skierował projekt do rozpatrzenia w pierwszym czytaniu przez Komisje: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Komisje przygotowały sprawozdanie, w którym wnioskowały o przyjęcie projektu ustawy wraz z poprawkami. Zmiany polegały na usunięciu z przedłożenia senackiego przepisów nowelizujących art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, których celem było wydłużenie do dnia 1 lutego 2013 r. terminu, w którym rady gmin obowiązane są podjąć uchwały - między innymi w zakresie metod ustalenia, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek takich opłat, a także sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Pozostałe poprawki miały charakter redakcyjny i mieściły się w meritum rozwiązań proponowanych przez Senat.

Podczas drugiego czytania, które miało miejsce na 31. posiedzeniu Sejmu w dniu 3 stycznia 2013 r., zgłoszono 3 poprawki.

Istotą poprawki nr 1 było umożliwienie zlecenia spółkom z udziałem gminy odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Poprawka ta przewidywała między innymi zmianę w art. 6d ust. 1 ustawy, polegającą na wprowadzeniu możliwości udzielenia zamówienia na odbieranie odpadów komunalnych w sposób bezpośredni spółce, która kumulatywnie spełnia dwie przesłanki wymagane prawem Unii Europejskiej, tj. kapitał zakładowy spółki ma być wyłącznie gminny oraz spółka ma

prowadzić przeważającą część działalności w sferze użyteczności publicznej na rzecz tej jednostki samorządu terytorialnego.

Minister Spraw Zagranicznych w opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej poprawek do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw zawartego w dodatkowym sprawozdaniu Komisji: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (druk sejmowy nr 1009-A) wyraził stanowisko, iż omawiana poprawka w zakresie w jakim nie przewiduje żadnego mechanizmu zabezpieczającego, że spełniająca określone powyżej dwie przesłanki spółka (której bez przetargu zostanie udzielone zamówienie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości) utraci te przesłanki, na przykład w wyniku przekształceń własnościowych, co pozostanie bez konsekwencji dla już udzielonego zamówienia - jest niezgodna z prawem Unii Europejskiej.

Poprawka nr 2 wprowadzała uprawnienie dla rady gminy, pozwalające na określenie sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zasadach innych niż proponowane w ustawie.

Poprawka nr 3 dokonywała zmian w przepisach przejściowych ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, których celem było późniejsze wejście w życie, przewidzianych tą ustawą mechanizmów w dziedzinie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Komisje opowiedziały się za odrzuceniem poprawek.

Ustawa została uchwalona na 32. posiedzeniu Sejmu w dniu 25 stycznia 2013 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisje.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Mirosław Reszczyński

Legislator