



Warszawa, dnia 13 czerwca 2019 r.

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Stanowczy Panie Ministrze,

na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców¹, który stanowi, że do zadań Rzecznika należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców przedstawia swoje stanowisko dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, skierowanego do Sejmu RP w dniu 6 czerwca 2019 r., numer druku 3495.

W tekście projektu proponuję wprowadzić następujące zmiany:

1. w art. 1 pkt 8 dotyczącym art. 6c dokonać zmiany poprzez:
 - a) dodanie nowej litery a) o treści: w ust. 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:
„Przystąpienie właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, do zorganizowanego przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest dobrowolne i następuje na podstawie zgody właściciela nieruchomości wyrażonej w formie pisemnej.”,
 - b) skreślić obecną literę c, dotyczącą dodania ustępów 3a-3c w art. 6c.

¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 648.



2. W art. 9 ust. 1 dodać zdanie drugie o treści: „Jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, zgoda, o której mowa w art. 6c ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 powinna być uzyskana w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Uzasadnienie

Z punktu widzenia praw i interesów przedsiębiorców, najważniejszym zagadnieniem regulowanym niniejszą ustawą jest kwestia odbioru i zagospodarowania śmieci z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne. W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może, w drodze uchwały, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych – wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Jeśli rada gminy nie podejmie takiej uchwały, to obowiązek zorganizowania odbioru odpadów z nieruchomości niezamieszkałych spoczywa na właścicielach tychże nieruchomości, którzy zawierają odpowiednią umowę z wybranym przez siebie, uprawnionym przedsiębiorcą na warunkach wolnorynkowych. Takie rozwiązanie jest jednak coraz rzadsze. Zgodnie z danymi przekazanymi Rzecznikowi przez przedstawicieli przedsiębiorców, znacząca liczba gmin, w tym większość gmin liczących powyżej 15.000 mieszkańców (165 spośród 296 takich gmin, w tym w 8 największych miastach Polski) podjęła uchwały o objęciu również nieruchomości niezamieszkałych gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych.

Działania te prowadzą i w wielu miejscach już doprowadziły do koncentracji i faktycznej monopolizacji na całym rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Obejmowanie nieruchomości niezamieszkałych, gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych wiąże się więc dla wielu z nich z koniecznością zakończenia działalności i ogłoszenia upadłości. Zgodnie z danymi GUS, w ostatnich latach co roku upada od kilkudziesięciu do nawet kilkuset przedsiębiorców z branży gospodarki odpadami – najnowsze



opublikowane dane za rok 2017 mówią o zmniejszeniu liczby przedsiębiorstw aż o 11,4%, w porównaniu do roku poprzedniego².

Obowiązująca regulacja prowadzi więc w sposób nieunikniony do stopniowego unicestwienia krajowej przedsiębiorczości z branży odbioru i zagospodarowania odpadów. Nawet jednak ten niewielki fragment rynku, jakim są nieruchomości niezamieszkałe, pozostawiony wolnej konkurencji pozwoliłby przetrwać wielu małym przedsiębiorstwom, które w przeciwnym razie, jak wskazano wyżej, najprawdopodobniej czeka likwidacja.

Brak konkurencji uderza zarazem we wszystkich właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, bowiem skutkuje wyższymi cenami oraz niższą jakością usług odbioru odpadów. Okoliczność tę Rzecznik podnosi również z uwagi na fakt, że istotną część takich nieruchomości stanowią nieruchomości posiadane przez przedsiębiorców i wykorzystywane przez nich w celu prowadzenia działalności gospodarczej. W wypadku objęcia przez gminę tych nieruchomości gminnym systemem gospodarki odpadami, przedsiębiorcy będący ich właścicielami będą zmuszeni podporządkować się ogólnie ustalonym regulaminom, które mogą nie respektować i przeważnie faktycznie nie respektują specyfiki ich działalności. Sezonowość i nieregularność produkcji odpadów oraz istnienie kompleksowych regulacji wewnętrznych dotyczących gospodarki odpadami, uwzględniających specyfikę organizacji pracy przedsiębiorstwa, sprawiają, że warunki odbioru odpadów od przedsiębiorców powinny być pozostawione do uregulowania w dwustronnych umowach między samymi zainteresowanymi, a podmiotami odbierającymi, które to umowy należycie uwzględniałyby wymienione wyżej uwarunkowania. Poza tym należy podnieść, że, brak konkurencji na rynku, zdaniem przedstawicieli przedsiębiorców, w sposób naturalny przyczynił się do zwiększenia kosztów odbierania odpadów, co negatywnie wpłynęło na sytuację finansową ogółu przedsiębiorców. Przywrócenie konkurencji w sposób naturalny doprowadziłoby do przywrócenia cen oraz poziomu usług odpowiadających indywidualnym potrzebom tak zróżnicowanej grupy usługobiorców, jaką są przedsiębiorcy. Podwyższone koszty w ostatecznym rozrachunku przenoszone są na konsumentów.

² *Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku*, 14.09.2018 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/odpady-komunalne-i-utrzymanie-czystosci-i-porzadku-w-gminach-w-2017-roku,9,1.html>, dostęp: 12 czerwca 2019 r.



Warto również dodać, że przy objęciu nieruchomości gminnym systemem, jej właściciel pozbawiony jest możliwości osobistego przekazywania surowców wtórnych do zagospodarowania. Gminne systemy odzysku surowców wtórnych, poprzez ich odgórną i zunifikowaną naturę, są stosunkowo mało wydajne, w efekcie czego obecny poziom odzysku i recyklingu wynosi, zgodnie z danymi GUS, zawartymi w Raporcie „Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku”³, 26,7%, podczas gdy w warunkach wolnorynkowych niektóre przedsiębiorstwa potrafiły odzyskać nawet do 80-90%.

Doceniając dostrzeżenie problemu przez Ministra Środowiska, należy jednak zauważyć, że rozwiązania ostatecznie przyjęte przez Radę Ministrów nie mogą być uznane za satysfakcjonujące. Propozycja zmiany art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawarta w art. 1 pkt 8 lit. c przyjętego projektu, to znaczy propozycja dodania w art. 6c ustępu 3a o treści:

Właściciel nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, może w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia uchwały, o której mowa w ust. 2, złożyć wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta pisemne oświadczenie o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę na podstawie tej uchwały. W oświadczeniu właściciel nieruchomości wskazuje gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę, z którymi zawarł umowę, o której mowa w art. 6 ust. 1, pod rygorem nieskuteczności oświadczenia. Oświadczenie jest skuteczne od dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w ust. 2, i nie może być odwołane przez okres obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, zawartej po dniu ogłoszenia tej uchwały

nie gwarantuje w należyty sposób poszanowania praw i interesów przedsiębiorców.

Wyznaczenie właścicielom nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy terminu 30 dni na złożenie oświadczenia o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, jest niewystarczające, zdaniem przedstawicieli przedsiębiorców, zważywszy na konsekwencje złożenia lub niezłożenia oświadczenia – byłyby one nieodwracalne przez kilka kolejnych lat, aż do zakończenia umowy. Wydaje się, że proponowana konstrukcja terminu zawitego, którego przekroczenie będzie wiązać się z niewzruszalnym domniemaniem prawnym wyrażenia zgody na objęcie gminnym systemem

³ Patrz wyżej, przyp. 2.



odbierania i zagospodarowywania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, ma właściwie na celu objęcie gminnymi systemami jak największej grupy właścicieli nieruchomości, którzy ze względu na nieświadomość lub przeoczenie nie zdążą złożyć odpowiedniego oświadczenia.

Wobec powyższego Rzecznik postuluje powrót do propozycji zawartej w art. 1 pkt 9 lit. a projektu z 28 lutego 2019 r.⁴, odnoszącej się do art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która miała polegać na dodaniu w tym ustępie zdania drugiego w brzmieniu: „przystąpienie właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, do zorganizowanego przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest dobrowolne i następuje na podstawie zgody właściciela nieruchomości wyrażonej w formie pisemnej”. Tym samym Rzecznik rekomenduje Wysokiemu Sejmowi przyjęcie poprawki do opiniowanego projektu, która zakładałaby przywrócenie wymienionej w poprzednim zdaniu propozycji. Czyniłoby to zadość postulatom zgłoszonym w trakcie konsultacji publicznych przez organizacje przedsiębiorców: Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami⁵, Polską Izbę Gospodarki Odpadami⁶, Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Recyclingu⁷, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej⁸ i Związek Przedsiębiorców i Pracodawców⁹, jak również przez Konferencję Episkopatu Polski¹⁰.

Ponadto konieczne jest zarazem zawarcie w ustawie przepisu przejściowego, który rozstrzygnie jak stosować powyższy przepis art. 6c ust. 2 w przypadku gmin, które już podjęły uchwałę o objęciu systemem komunalnym nieruchomości niezamieszkałych. W projektowanym obecnie art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej należy dodać zdanie drugie o treści: „Jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2 ustawy zmienianej

⁴ Cały tekst projektu dostępny na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530811/12530812/dokument385488.pdf>, dostęp: 12 czerwca 2019 r.

⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530780/12530783/dokument364497.pdf>, dostęp: 12 czerwca 2019 r.

⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530780/12530783/dokument364468.pdf>, dostęp: 12 czerwca 2019 r.

⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530780/12530783/dokument364464.pdf>, dostęp: 12 czerwca 2019 r.

⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530786/12530789/dokument364524.pdf>, dostęp: 12 czerwca 2019 r.

⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530786/12530789/dokument364562.pdf>, dostęp: 12 czerwca 2019 r.

¹⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530780/12530783/dokument364457.pdf>, dostęp: 12 czerwca 2019 r.



w art. 1, zgoda, o której mowa w art. 6c ust.2 ustawy zmienianej w art. 1 powinna być uzyskana w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”

Jego brak spowodowałby, że w gminach, gdzie w niedawnym okresie zawarte zostały umowy na odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, zarówno ich użytkownicy, jak i przedsiębiorcy branży gospodarki odpadami byłiby pozbawieni dostępu do rynku aż do końca obowiązywania tychże umów.

Z poważaniem,

ZAŚTĘPCA RZECZNIKA
MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Jacek Cieplak

Jacek Cieplak