

L.dz. 1/06.2010

Warszawa, 7 czerwca 2010 r.

**Pan Andrzej KRASZEWSKI**  
**Minister Środowiska**

**Szanowny Panie Ministrze,**

W nawiązaniu do prośby o przekazaniu uwag do przedstawionego projektu Założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zmianie niektórych innych ustaw w wersji z dnia 24.05.2010, przedstawiamy poniżej opinię **Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami** (członka Konfederacji Pracodawców Polskich).

## **STANOWISKO**

### **ZWIĄZKU PRACODAWCÓW GOSPODARKI ODPADAMI**

**WS. ZAŁOŻEŃ DO USTAWY O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH (Z DNIA 24.05.2010R.)**

Realizacja założeń zdaniem autorów miałyby doprowadzić do realizacji siedmiu deklaracyjnych celów podanych w dokumencie. W naszej ocenie cel rzeczywisty jest zupełnie inny i dotyczy przede wszystkim przejęcia przez gminy rynku usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, zgodnie z postulatami organizacji samorządu terytorialnego. Istotą projektowanych zmian ustawowych omawianych w założeniach jest:

- Daleko idące doinstrumentalizowanie JST, jak i instytucji państwowych (np Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska) w zakresie uprawnień władczych oraz penalizacji. Z tymi kierunkami zmian ZPGO w pełni się zgadza, co więcej rozwija niektóre wątki (poniżej).
- Eksterminacja przedsiębiorców. W aurze koniecznych reform pojawia się jednak promocja rewolucyjnych zmian w strukturze stosunków społecznych, polegających na **wywłaszczeniu przedsiębiorców** z rynku (ok.52 % udziału), tj. przymusowemu rozwiązaniu umów cywilnoprawnych i **uwłaszczeniu się gmin** uposażonych

dodatkowo w prawa wyłączne do tych usług (status monopolu), z prawem do ustalania sobie cen (podatek śmieciowy). Tak zaprojektowanemu wykluczeniu przedsiębiorców i upośledzeniu konsumentów (skazanych na droższą i nie lepszą usługę) ZPGO kategorycznie się sprzeciwia. Tym bardziej, że wszystkie deklarowane cele projektowanej reformy można osiągnąć ewolucyjnie, nie wdając się w „awanturnictwo” socjologiczne.

Fakt, iż do 10 lat gminy mogłyby, ale by nie musiały przejąć tej działalności od operatorów (przedsiębiorców), że przewiduje się roczne *vacatio legis*, a nadto po 3 latach gmina mogłaby powrócić do systemu rynkowego, nie zmienia nic w naszym sprzeciwie (jeśli miałyby to być propozycja kompromisu, to my ją odrzucamy), natomiast nie wystawia zbyt dobrego świadectwa autorom założeń, gdyż chaos i bałagan spowodowany tak sprzecznymi intencjami Ustawodawcy, wydałby zapewne niezwykle świadectwo braku społecznej wyobraźni!

#### A. WSZYSTKIE CELE PROJEKTOWANEJ USTAWY MOŻNA ZREALIZOWAĆ BEZ WPROWADZANIA MONOPOLU GMIN.

Wszystkie cele projektowanej ustawy (art. 1.1.1-7 założeń) oraz eliminację wad istniejącego systemu (art.1.4.1-5) można osiągnąć szybciej i lepiej a także z dużo większą dozą pewności w ramach istniejącego systemu prawno-organizacyjnego, poprzez dalsze doinstrumentalizowanie JST i innych organów władzy publicznej, tak aby mogły skuteczniej dyscyplinować uczestników ekonomicznej gry (wytwarzających odpady i odbierających je), ale przede wszystkim poprzez zdyscyplinowanie egzekutorów tego prawa, aby nie tylko mogli, ale musieli korzystać z władztwa nad uczestnikami teatru działań gospodarczych gospodarki odpadami komunalnymi (ta egzekucja egzekutorów prawa, tj. gmin jest niezbędna, ponieważ jak sami autorzy założeń przyznają gminy nie wykonują wielu podstawowych działań delegowanych na mocy ustawy, odwrotnie od lat powtarzają swą hipnotyczną mantrę, że muszą mieć monopol i wtedy zechcą wykonywać także i te prozaiczne funkcje). Śmiała to logika: w nagrodę za strajk włoski, gminy mają dostać monopol.

Nie jest także prawdą, że wyżej opisana rewolucja (likwidacja rynku) jest bezalternatywnym kierunkiem (por. M. KUBICZ: Podatek śmieciowy to niejedyne rozwiązanie, Rzeczpospolita 04.12.2009), zaś na labilność i niepewny skutek takiej rewolucyjnej szarży zwraca uwagę prof. M.GÓRSKI (Gmina jako właściciel odpadów komunalnych, Przegląd Komunalny 5/2010 ). Istnieje realne niebezpieczeństwo, iż będzie tak, że wskutek zmian ustawowych przestaną działać proefektywnościowe elementy systemu zdemontowanego, zanim zaczną działać elementy systemu „w budowie”. Ponadto należy pamiętać o tym, że demontaż działa błyskawicznie, zaś budowa wymaga czasu; chaos transformacyjny byłby jeszcze pogłębiony poprzez prawo gminy do wyboru systemu.

Reasumując:

1. nie ma logicznego uzasadnienia, że tak rewolucyjne zmiany (likwidacja konkurencji) mają jakąś współmierną do skali destrukcji przyczynę, której nadto nie możnaby rozwiązać w istniejącym systemie organizacyjno-prawnym;
2. brak dowodu, że tak rewolucyjne zmiany przyniosłyby zrealizowanie postulowanych celów, w każdym razie w krótkim horyzoncie (perspektywy unijnych dyrektyw i czasu

ich realizacji); brak też dowodu - choć autorzy bardzo starają się do tego przekonać - że system taki byłby bardziej przyjazny dla konsumenta (taniej i lepiej wykonywane usługi);

3. jest pewne, że postulowane cele można zrealizować w ramach istniejących stosunków prawnego-organizacyjnych (ewolucyjnie)

Ponadto ;

4. jest też oczywiste, że zmiany przyniosłyby cały szereg negatywnych konsekwencji (kryzys zaufania do państwa wobec braku ochrony praw nabytych i inwestycji, bankructw i zwolnień grupowych, roszczeń odszkodowawczych, upośledzenia konsumenta, rozrostu rakowej tkanki biurokratycznej JST, impulsu do dalszej degradacji finansów publicznych w postaci ideologii uprawiania gospodarki w formule non-profit itd.)

## B. NIEPRAWDĄ JEST, ŻE W PROJEKTOWANEJ USTAWIE MIMO MONOPOLU GMINY, WPROWADZONA ZOSTANIE OBLIGATORYJNA SUBSTYTUCJA RYNKÓW POSTACI PRZETARGÓW

W dotychczasowej debacie wielokrotnie przedstawialiśmy argumenty, że deklarowane przetargi na usługi wywozu i recyklingu to jedynie iluzoryczna oferta obliczona na uspokojenie opinii publicznej i przedsiębiorców. Sami autorzy przyznają (s.40), że wyłączenie od uniwersalnej zasady przetargowania odbioru odpadów stosuje się do (co skądinąd oczywiste) zakładów budżetowych. Mimo przedkładanych opinii, autorzy założeń nie dostrzegają problemu wyłączenia także dla jednoosobowych spółek skarbu gminy. Przypominamy tutaj o linii orzecznictwa ETS (tzw. doktryna Teckal), ale – co istotne - wprowadzonej do krajowego obiegu prawnego (przede wszystkim Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego, a także casus Gminy Luboń oparty na wyroku NSA). To, iż nie jest to martwa litera prawa, świadczą chociażby próby implementowania zasady bezprzetargowego zlecenia własnym jednoosobowym spółkom do Pzp oraz do Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, a także chociażby żądanie tej samej treści, które znalazło się w Deklaracji Kongresu XX - lecia Samorządu Terytorialnego.

Warto zauważyć, że brakuje w założeniach określenia trybu postępowania wskazuje, iż będzie to jedynie odsyłacz do Pzp i nie będzie w ramach ustawy żadnego *lex specialis*. Przetargi zatem to obietnica bez pokrycia i gminy w wyniku tak uchwalonej ustawy mogłyby ale nie musiałyby organizować procedur w trybie Pzp (prymat prawa europejskiego, czemu mogłyby zapobiec silne *lex specialis*). Zapewnianie o tym, iż usługi odbioru odpadów nie będą zlecane gminnym jednostkom w trybie bezprzetargowym wydaje się być działaniem instrumentalnym, które miałyby jedynie zapewnić medialny spokój i akceptację społeczną dla wprowadzenia monopolistycznych przepisów.

### C. JESLI MONOPOL GMINY MIAŁBY BYĆ WPROWADZONY TO NA MOCY USTAWY, BEZALTERNATYWNIE I BEZTERMINOWO.

Przedstawiona w założeniach koncepcja o czasowym wprowadzeniu monopolu na terytorium niektórych gmin świadczy o braku przekonania autorów projektu założeń do tego modelu w całości. Jest to raczej próba realizacji nacisków lobby samorządowego zmierzającego do przejęcia przez gminy rynku i strumieni pieniędzy z opłat za usługi dla mieszkańców. Pomysł, aby wprowadzić rewolucję fakultatywnie (gminy mogą, ale nie muszą; mogą, ale na próbę tylko na 3 lata itp.) rodzi natychmiast skojarzenia z ideą reformy ruchu drogowego (z lewo-na prawostronny) zrazu „na próbę” tylko dla ...ciężarówek. Spowodowałyby to gigantyczny chaos, w ramach którego jedne gminy wprowadziłyby monopol, inne nie, jeszcze inne, które wprowadziły czekałyby na powrót do rynku, inne jeszcze przygotowałyby się do wprowadzenia monopolu (oczywiście decyzje te podejmowane byłyby w relacji do interesów koterii gminnych a nie domniemyanych potrzeb środowiska). Tak daleko idący humbug jest rezultatem poszukiwania tzw. kompromisu, ale takiego „kompromisu” przedsiębiorcy nie oczekują. Niewiele by on dawał przedsiębiorcom, a co najważniejsze byłby szkodliwy dla konsumentów, państwa i środowiska.

Z ogromnym niepokojem została przyjęta przez przedsiębiorców wypowiedź Pana Ministra w sprawie opłat za odbiór odpadów od mieszkańców wygłoszona publicznie podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ujawniająca prawdziwe przyczyny takiego kształtu proponowanej reformy. *„Jednym słowem, jak na to nie patrzeć jest to ogromna ilość pieniędzy, która – uważam – powinna trafiać do samorządów. Samorzady dobrze będą wiedziały, co z tymi pieniędzmi zrobić, szczególnie, że – jak państwo wiecie – samorzady nie przędą najlepiej.”* (Biuletyn 3401/VI, wypowiedź z dnia 11.02.2010r.) W żaden sposób nie można podzielić poglądu, że jedyną receptą na reperację finansów publicznych jest nacjonalizacja, czy jak w tym przypadku finansów samorządu, rekomunalizacja.

### D. KONSTRUKTYWNE PROPOZYCJE ZMIAN

Popieramy reformy opisane powyżej w grupie doinstrumentalizowania instancji władczych korygując i wzbogacając stanowisko zaprezentowane w założeniach, można sprowadzić do następujących czynności:

- uściślić i nadać charakter bezwzględny prawu wskazywania miejsca lub miejsc- instalacji odzysku odpadów. Doprowadzi to do sfokusowania strumieni do instalacji finalnych.
- wprowadzić administracyjny zakaz deponowania odpadów nieprzetworzonych poprzez obowiązek przejścia odpadów przez instalację transferową., jak np. sortownia czy kompostownia itp. co w połączeniu z lepszym wykorzystaniem bodźców ekonomicznego oddziaływania(taryfami tzw. opłaty marszałkowskiej), doprowadzi do zmotywowania do budowy instalacji transferowych.
- opracować system presji na realizację przez gminy ustawowych, ”prozaicznych” obowiązków (monitoringu, penalizacji itp.) czyli elementarnej egzekucji prawa.

Nadzór nad prawidłowymi zachowaniami egzekutorów prawa, winien być systemowy, a pressing ciągły i skuteczny.

- zaostrzyć kary dla niedyscyplinowanych uczestników tego subsystemu gospodarczego, a także sprawić - o czym niestety mniej w założeniach - nieuchronność jej zasądzenia.
- zapewnić kilkuletnie moratorium na zmiany legislacyjne w tym "rewolucyjnym" charakterze (7-10 lat), w zamian za co bezwzględnie egzekwować realizację unijnych dyrektyw, oczywiście w perspektywie kilkuletniego vacatio legis (3-5 lat) i - co oczywiste - w odniesieniu do odbieranego wolumenu.
- dodatkowo należy powołać Komitet Sterujący inwestycjami, którego zadaniem byłoby monitorowanie i urzędowa promocja inwestycji wpisanych do PGO, wbrew często lokalnym rozgrywkom wokół budowy i uruchomienia tego typu instalacji.

Uważamy, że realizacja tych ewolucyjnych korekt systemu zapewniłaby pełną realizację zamierzonych celów, jednocześnie zapobiegłaby rewolucyjnej czyli mega - destrukcyjnej zmianie stosunków społecznych w niewielkim – co prawda - ale jakże pogładowym subsystemie gospodarki.

Podobnie jak autorzy założeń, widzimy potrzebę reformy finansów samorządów a także konieczność zmiany systemu finansowania poszczególnych etapów gospodarki odpadami, lecz naszym zdaniem problematyka ta dotyczy innych ustaw. Mamy też nadzieję, że w nieodległej przyszłości zostaną zaprezentowane w tej materii odpowiednie projekty, przy których deklarujemy naszą dalszą konstruktywną współpracę.

Z poważaniem,

*Irena Litkowiec-Senderska*

Przewodnicząca  
Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami

Otrzymują:

- 1) Marszałek Sejmu
- 2) Marszałek Senatu
- 3) Prezes Rady Ministrów
- 4) Minister - Przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów

- 5) Wicepremier Minister Gospodarki
- 6) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
- 7) Minister Infrastruktury
- 8) Minister Finansów
- 9) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta
- 10) Prezes Rządowego Centrum Legislacji
- 11) Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska
- 12) Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej

Do wiadomości:

- 1) Konfederacja Pracodawców Polskich
- 2) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”
- 3) Business Centre Club