

Rewolucja w odpadach



Nie było skutecznego nadzoru ze strony gminy – podkreśla Daniel Chojnacki, ekspert Zespołu Prawnego Ochrony Środowiska Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

W dniu 15 lipca 2011 roku Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja wprowadziła szereg istotnych zmian, które w kręgach podmiotów zainteresowanych jej stosowaniem wzbudzają wiele kontrowersji. Które z nich, pana zdaniem, należy zaliczyć do najbardziej doniosłych zmian?

– Ustawa ta, której treść została opublikowana w Dzienniku Ustaw 25 lipca 2011 roku, zmienia w sposób zasadniczy model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Formalnie, Ustawa (z niewielkimi wyjątkami) weszła w życie 1 stycznia 2012 roku; zaś nowy system gospodarki odpadami komunalnymi efektywnie powinien działać w poszczególnych gminach nie później niż 18 miesięcy od tej daty, czyli od 1 lipca 2013 roku.

Obowiązująca od 1 stycznia 2012 r. znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadza zaostrzone regulacje prawne oraz zmienia zasady gospodarki odpadami komunalnymi. Tym samym stawia samorządy oraz przedsiębiorstwa komunalne w niezwykle trudnej sytuacji.

Mógłby Pan wskazać te regulacje stawiające samorządy przed nowymi wyzwaniami w gospodarce odpadami?

– To dosyć trudne. Spośród 15 artykułów obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie zmiany objęły aż 11 z nich, co więcej, nowelizacja wprowadziła do ustawy 53 nowe artykuły. Nowe są procedury utrzymania czystości i porządku w gminie, nowe zasady gospodarowania odpadami dla samorządów i przedsiębiorstw komunalnych: od wzorcowych uchwał i regulaminów przez procedury przetargowe po obowiązkową ewidencję i sprawozdawczość. Jednak przed przejściem do omówienia najistotniejszych zmian, jakie mogą wynikać z Ustawy, chciałbym najpierw pokrótce przypomnieć stan „wyjściowy”

Dotychczasowe regulacje pod tym względem nie były dla gminy zbyt uciążliwe.

– Najważniejsze, że właścicielami odpadów komunalnych i podmiotami odpowiedzialnymi za ich zagospodarowanie byli właściciele (zarządcy) nieruchomości. To właściciele (zarządcy) nieruchomości byli zobowiązani do zawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie takiej działalności lub z gminną jednostką organizacyjną. Przedsiębiorcy ci działali na zasadzie wolnej konkurencji, konkurując w zasadzie wyłącznie jednym kryterium, tj. ceną.

W praktyce, rozwiązania te nie zapewniały stworzenia efektywnego sys-

temu gospodarki odpadami komunalnymi, chociażby dlatego, że przedsiębiorcy unieszkodliwiali odebrane odpady w najtańszy możliwy sposób, tj. poprzez wywożenie odpadów na składowiska odpadów (pomijam nielegalne pozbywanie się odpadów w lasach, na polach, itp.).

W obowiązującym przed styczniem 2012 r. systemie brakowało bodźca, który zmusiłby firmy lub samorządy do sfinansowania i zbudowania bardziej ekologicznych instalacji, niż składowiska (np. spalarni odpadów). Z drugiej strony, istniejący system powodował, iż część (według różnych szacunków, od kilku do kilkunastu procent) mieszkańców, albo nie zawierała jakiegokolwiek umowy na odbiór odpadów, albo zawierała umowę na ilości odpadów istotnie niższe od faktycznie wytwarzanych. Brak skutecznego nadzoru ze strony gminy powodował, iż mieszkańcy ci, w praktyce bezkarnie, swoje odpady palili w piecach lub wywozili do lasu.

Teraz się to zmienia? Jakie mechanizmy zadziałają, aby wreszcie nasze lasy przestały zamieniać się w śmietniska?

– Zgodnie z Ustawą podmiotem odpowiedzialnym za zagospodarowanie odpadów staną się gminy (lub związek międzygminny, jeżeli związek wykonuje zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi).

Władztwo gmin nad odpadami, to rzeczywiście takie rewolucyjne rozwiązanie? Dlaczego?

– Gmina będzie zobowiązana do budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Ustawa zakłada też rezygnację z zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych na rzecz wpisu do rejestru działalności regulowanej. Opłata za gospodarowanie odpadami będzie pobierana przez gminę (popularnie zwana również podatkiem śmieciowym).

Nowy system gospodarki odpadami komunalnymi, z mocy ustawy, obejmie odpady komunalne wytwarzane na nieruchomościach zamieszkałych przez mieszkańców, przy czym rada gminy będzie uprawniona do objęcia systemem odpadów wytwarzanych na nieruchomościach niezamieszkałych przez mieszkańców poprzez przyjęcie stosownej uchwały. Skuteczność takiej uchwały nie będzie uzależniona od przeprowadzenia referendum lokalnego.

Inaczej niż przed 2012 r. przedstawiają się obecnie obowiązki mieszkańców dotyczące pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych. Dotychczas właściciel nieruchomości był zobowiązany do posiadania odpowiedniej umowy cywilnoprawnej z podmiotem zajmującym się wywozem nieczystości ciekłych, a wyjątkiem była możliwość przejęcia tego obowiązku przez gminę, do czego jednak wymagana była stosowna uchwała gminy poprzedzona wyrażeniem zgody na jej uchwalenie przez mieszkańców gminy w drodze referendum.

Obowiązki związane z zawieraniem wskazanych wyżej umów gmina może obecnie przejąć w drodze zwykłej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Tym samym zamiast świadczenia ponoszonego w związku z realizacją umowy cywilnoprawnej, właściciel nieruchomości będzie ponosił na rzecz gminy opłatę, której wysokość określi rada gminy. Wysokość opłaty będzie uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu funkcjonowania systemu pozbywania się nieczystości ciekłych.

Oceniając nowe przepisy z perspektywy „branży śmieciowej” jednym z najważniejszych zagadnień związanym z nową regulacją będą przetargi.

– Przetargi, przede wszystkim na odbiór lub na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z danego terenu (gminy lub sektora, na jakie gmina może zostać „podzielona”) oraz przetargi na budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnych instalacji przetwarzania odpadów będą rzeczywiście istotnymi elementami nowego systemu. W przypadku pierwszego z przetargów, jego celem będzie wybór jednego podmiotu

świadczącego usługi odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów na danym terenie.

Większe gminy, liczące powyżej 10.000 mieszkańców, będą mogły podzielić gminę na sektory. W takim przypadku przetargi będą organizowane oddzielnie dla każdego sektora. Uczestnikami przetargu będą mogli być przedsiębiorcy, w tym spółki gminne, z wyłączeniem jednakże gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (tzw. jednostki wewnętrzne). Umowa zawierana w wyniku rozstrzygnięcia przetargu będzie zawierana na czas określony, co do zasady na 4 lata.

Drugi z przetargów ma dotyczyć wyboru podmiotu, który wybuduje, będzie utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację przetwarzania odpadów komunalnych. Wybór będzie dokonywany w ramach przetargu, na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym lub na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Ustawa mówi o utworzeniu regionów gospodarki odpadami komunalnymi. Na czym ma polegać ten podział i jak będą one wyglądać w praktyce?

– Ustawa zakłada, na potrzeby prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi, formalny podział terytorium Polski na tzw. regiony. Regionem gospodarki odpadami komunalnymi będzie obszar liczący co najmniej 150.000 ludzi, choć dopuszczalne będzie także wskazanie, jako regionu jednej gminy liczącej powyżej 500.000 mieszkańców. Podział kraju zostanie formalnie przeprowadzony w ramach wojewódzkich planów gospodarki odpadami. W ramach regionów gospodarki odpadami komunalnymi mają funkcjonować regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych.

Regionalne instalacje gospodarowania odpadami komunalnymi, czyli konkretnie jakie? Będą one oraz ich parametry określone przepisami? Wszystkie będą takie same? W jakiej części ich powstanie zależeć będzie od gmin?

– Będą to zakłady zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystar-

czającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego co najmniej przez 120.000 mieszkańców spełniające wymagania najlepszych dostępnych technik lub technologii. Instalacjami regionalnymi mogą być spalarnie odpadów, kompostownie lub składowiska odpadów, o ile zostaną wskazane w WPGO.

Czy opady z takiego obszaru zapewnią odpowiedni strumień odpadów regionalnym instalacjom? Niektórzy mieszkańcy śmieć więcej, inni mniej?

– Jednym z głównych celów Ustawy jest zapewnienie stałego strumienia odpadów ściśle określonym instalacjom (tj. instalacjom wskazanym w WPGO). Zmieszane odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów zmieszanych będą mogły być kierowane, co do zasady, wyłącznie do regionalnej instalacji wskazanej w WPGO. Nałożenie na gminy obowiązku budowy i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych należy zaliczyć do najbardziej doniosłych zmian.

Regionalna stacja do przetwarzania odpadów komunalnych ma stanowić miejsce, w którym będą składowane odpady zielone (ścinki drzew, gałęzie, trawa, liście), zmieszane odpady komunalne odebrane od mieszkańców gminy oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych. Utworzenie regionalnych stacji do przetwarzania odpadów komunalnych ma przyczynić się do regionalizacji „stref odpadowych”, co będzie pozwalało na dokładniejsze przypisanie odpowiedzialności za utrzymanie porządku w stosunku do poszczególnych gmin.

A co z selektywną gospodarką odpadami. Mimo starań w gminie nie najlepiej to wychodziło. Teraz to się zmieni? Są w ustawie przewidziane mechanizmy pozwalające na tak duży optymizm?

– Jednym z ważniejszych celów nowelizacji jest zwiększenie poziomu selektywnego zbierania odpadów obejmującego co najmniej takie frakcje odpadów jak papier, metal, tworzywo sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalnych ulegające biodegradacji. W tym zakresie gmina ma obowiązek tworzenia punktów selektywnego zbie-

rania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazywania miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych oraz ich przetwarzania w drodze recyklingu.

Ustawa nakłada na gminy obowiązek osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu. Do dnia 31 grudnia 2020 r. poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła ma wynosić co najmniej 50%. Zasadniczym celem ustawodawcy była istotna poprawa efektywności polskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Poprawy na tyle istotnej, że możliwe będzie osiągnięcie przez Polskę celów wynikających z dyrektywy unijnych (w szczególności chodzi o ograniczenie ilości odpadów biodegradowalnych kierowanych na składowiska).

Może gospodarowanie odpadami będzie bardziej efektywne, ale na pewno droższe. A to przede wszystkim liczy się dla każdego producenta śmieci.

– Nowelizacja wprowadza do ustawy całkiem nowy rozdział, w którym w sposób szczegółowy zostały uregulowane obowiązki gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Koszty tych usług będą ponosić faktycz-

nie mieszkańcy, bowiem nowy rozdział przewiduje nałożenie z tego tytułu nowej daniny publicznej na mieszkańców gminy. Wysokość opłaty będzie uzależniona od takich kryteriów jak liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo powierzchni lokalu mieszkalnego pomnożonych przez stawkę, której stała wysokość będzie ustalana m.in. w oparciu o koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie danej gminy. Ustawa nie określa górnej stawy tak przewidzianej opłaty.

Nowelizacja wyposaża gminę, a wobec gminy – wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska – w prawo nakładania kar pieniężnych (zwykle od 10.000 do 50.000 zł) na podmiot nadzorowany, gdy ten nie przestrzega obowiązków nałożonych na niego ustawą.

Pracom na projektem Ustawy towarzyszyła ożywiona dyskusja, w której prezentowano argumenty zarówno przeciwników jak i zwolenników nowych rozwiązań. O co chodziło w tym sporze?

– Z punktu widzenia prawidłowej legislacji projektowi zarzucano dokonanie zmian w drodze nowelizacji, a nie uchwalenia całkiem nowej ustawy, co z pewnością zwiększyłoby jej przejrzystość. Według niektórych opinii kontrowersje z punktu widzenia zgodności z Konstytu-

cją wzbudza sposób uregulowania nowej daniny publicznej (tzw. podatku śmieciowego). Krytyczne zdania dotyczyły zbyt mało precyzyjnie ustalonych kryteriów jego naliczania (ilość zużytej wody – ciepłej czy zimnej?, powierzchni lokalu – mieszkalnej czy użytkowej?).

Obawy rodzi też uzależnienie wysokości opłaty od stawki wyliczanej w oparciu o kryterium kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie danej gminy, co może spowodować niebezpieczeństwo uśrednienia opłaty za odpady, w efekcie czego tyle samo mogą płacić właściciele różnych nieruchomości. Ustawodawca nie przewidział również w jaki sposób mają być wypowiedzane umowy mieszkańców z dotychczasowymi odbiorcami śmieci.

Zastrzeżenia do ustawy mają też poszczególne gminy, które sygnalizują, że ustawa generuje inwestycje, których koszty mogą okazać się niemożliwe do zrealizowania. Nowa regulacja wprowadzana jest, do pewnego stopnia, kosztem wielu z tych podmiotów, które obecnie funkcjonują, często od wielu lat, na rynku gospodarki odpadami komunalnymi. Kluczowe dla tych przedsiębiorców przepisy przejściowe Ustawy, wielu aspektów nie regulują i w istocie rzeczy przerzucają ciężar uregulowania statusu tych podmiotów na samorząd, zarówno gminny jak i wojewódzki.

Rozmawiał: Włodzimierz Kaleta

