

Założenia
do projektu ustawy o zmianie
ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
oraz o zmianie niektórych innych ustaw

1. Wprowadzenie

1.1 Cel projektowanej ustawy

Celem wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest:

- 1) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 2) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”;
- 3) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów;
- 4) zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
- 5) całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych;
- 6) prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 7) zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Mając na względzie konieczność osiągnięcia powyższych celów niezbędne jest przeprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Proponowane w przedmiotowym projekcie założenia rozwiązania dają gminom możliwość przejęcia, w drodze uchwały, obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania wytworzonymi przez nich odpadami komunalnymi. Jednocześnie, wzmocnione zostaną funkcje kontrolne gmin, które w sposób kompleksowy będą mogły monitorować działania podejmowane zarówno przez właścicieli nieruchomości, a także przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Ponadto, gminy wchodzące w skład regionów gospodarki odpadami komunalnymi, określonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami, będą obowiązane do budowy i utrzymania instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości po sortowaniu odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania oraz odpadów zielonych. W celu realizacji nałożonych na nie zadań, gminy będą miały możliwość przejęcia w drodze uchwały obowiązków od właścicieli nieruchomości. Wówczas będą wyłączały w drodze przetargu podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Podjęcie takich działań pozwoli tym samym zwolnić właścicieli nieruchomości z obowiązku podpisywania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie. Za przejęcie powyższych obowiązków gmina będzie pobierała od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która będzie uwzględniała koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami. Gmina może podjąć również decyzję o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych wyłącznie od mieszkańców pozostawiając możliwość zawierania umów na odbieranie odpadów komunalnych pomiędzy przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne a firmami prowadzącymi działalność na terenie gminy.

Należy jednak podkreślić, że w przypadku gmin, które nie podejmą uchwały przejmującej obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,

przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości będą funkcjonowali na dotychczasowych zasadach, z tym że podmioty te będą zobowiązane do rozliczania się z gminą ze sposobów zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych, a tym samym z osiągniętych, określonych w drodze rozporządzenia, poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz z redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów.

Przyjęcie takich rozwiązań, powinno przyczynić się do zwiększenia osiąganych poziomów wyznaczonych przepisami Unii Europejskiej, a także pozytywnie wpłynąć na rozwój regionalny i dać podstawy do stworzenia nowych miejsc pracy.

Należy również zaznaczyć, że w świetle proponowanych rozwiązań systemowych, gmina została wyposażona w instrumenty pozwalające jej na kierowanie strumieniem zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do instalacji do zagospodarowania odpadów funkcjonujących w ramach regionów, wyznaczonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami, co jednocześnie zapewni tym instalacjom niezbędny strumień odpadów.

Ponadto, w wojewódzkim planie gospodarki odpadami zostaną wskazane miejsca (lokalizacje) gdzie mają powstawać nowe instalacje do zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych, do których mają być dostarczane odpady z danego regionu.

Odnosząc się do słabych stron obecnego systemu, wprowadzony zostanie również, zarówno dla gmin, prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jak i marszałków województw, obowiązek składania sprawozdań z realizacji powierzonych im zadań.

Nowy projektowany system gospodarki odpadami daje szansę administracji samorządowej do podjęcia działań na jej terenie, a do ich realizacji niezbędne są środki finansowe, które zapewni opłata za usługi zagospodarowania odpadów pobierana od mieszkańców.

1.2 Aktualny stan stosunków społecznych w dziedzinie, której ma dotyczyć projektowana ustawa

Biorąc pod uwagę obecny stan środowiska, w szczególności ilość odpadów komunalnych deponowanych na składowiskach odpadów, a także ilość odpadów nielegalnie gromadzonych na wysypiskach odpadów np. w pobliskich lasach, należy jednoznacznie stwierdzić, że obecne przepisy prawne, a także działania podejmowane przez właścicieli nieruchomości nie prowadzą do poprawy tego stanu. Ponadto, działania niektórych przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, kierujących się jedynie chęcią osiągnięcia korzyści finansowych, wpływa destrukcyjnie na stan środowiska, ze względu na fakt, że odebrane odpady komunalne praktycznie w całości są deponowane na składowiskach odpadów (zgodnie z danymi GUS w 2009 r. było to ponad 86 % odpadów komunalnych).

Ponadto, należy zauważyć, że w rzeczywistości nie wszyscy właściciele nieruchomości posiadają podpisane umowy z przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne. Często też umowy te są podpisywane na zaniżoną ilość odpadów komunalnych. Ponadto większość właścicieli nieruchomości nie prowadzi selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób określony w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W większości przypadków przepisy dotyczące objęcia wszystkich mieszkańców systemem odbierania odpadów komunalnych, prowadzenie ewidencji umów zawieranych pomiędzy właścicielami nieruchomości a przedsiębiorcami odbierającymi te odpady są przepisami, które nie są realizowane oraz nie są egzekwowane.

Należy zauważyć również, że część gmin w Polsce podejmowała próby zmian obecnie obowiązującego systemu, przeprowadzając referendum gminne, na mocy którego gmina stałaby się całkowicie odpowiedzialna za wytwarzane na jej terenie odpady komunalne. Jednak

z obecnie obowiązujących przepisów odnoszących się do referendum gminnego, wynika że referendum zyskuje status ważności, jeżeli udział uprawnionych do głosowania mieszkańców danej gminy stanowi przynajmniej 30 %, co stanowi poważną barierę dla gmin, które chcą dysponować wytworzonymi na jej terenie odpadami. Taki stan rzeczy jest podyktowany małym zaangażowaniem większości społeczeństwa w działania środowiskowe podejmowane przez gminy, w tym działania związane z gospodarką odpadami komunalnymi. Należy również podkreślić, że instytucja referendum, jako idea bezpośredniego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji w Polskim systemie prawnym, jest wyjątkiem od generalnej zasady demokracji przedstawicielskiej. Likwidacja więc referendum poprzedzającego uchwałę rady gminy o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych, przywróci w tym zakresie podstawową zasadę działania społeczności lokalnych poprzez swoich przedstawicieli, a nie w drodze bezpośredniego podejmowania decyzji w określonej sprawie przez społeczność lokalną.

Jednocześnie z informacji przekazanych przez gminy, które podjęły próbę przeprowadzenia referendum (Pawłów, Włoszczowa, Halinów, Pszczyna, Starachowice, Legionowo, Wilkowice, Końskie, Jedlnia - Letnisko), wynika że ponad 90 % mieszkańców, którzy wzięli udział w referendum umożliwiającym gminie przejęcie obowiązków właścicieli nieruchomości, wyraża swoją aprobatę aby to gmina w pełni zarządzała odpadami komunalnymi wytwornymi na terenie tych gmin.

Ponadto, sposób gospodarowania odpadami komunalnymi, który nie stymuluje segregacji odpadów bezpośrednio u źródła powoduje, że właściciele nieruchomości nie są zainteresowani prowadzeniem takiej segregacji, a odpady trafiają na składowisko odpadów.

Wprowadzenie proponowanych w przedmiotowym projekcie założeń rozwiązań systemowych pozwoli gminom na przejęcie pełnej kontroli, a tym samym całkowitej odpowiedzialności za zagospodarowanie wytworzonych na ich terenie odpadów, co jednocześnie powinno przyczynić się do prowadzenia racjonalnej i zgodnej z unijnymi przepisami gospodarki odpadami komunalnymi.

Należy również stwierdzić, że tylko część przedsiębiorców posiadających zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzi działalność. I tak w Warszawie zezwolenia posiada ponad 200 przedsiębiorców, z których ok. 100 w rzeczywistości odbiera odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku miasta Krakowa, w którym zarejestrowanych jest 65 podmiotów odbierających odpady komunalne, natomiast 74 % tych odpadów odbieranych jest przez trzech przedsiębiorców.

1.3 Aktualny stan prawny w dziedzinie, której ma dotyczyć projektowana ustawa

Aktualnie problematyka gospodarowania odpadami komunalnymi, oprócz uregulowania w ustawie o odpadach, jest uregulowana przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.). Ustawa ta określa utrzymywanie czystości i porządku na terenie gminy jako zadanie własne gminy, która jest obowiązana do jego realizacji w szczególności przez tworzenie warunków niezbędnych do prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych powstających na jej terenie. Przedmiotowa ustawa określa również obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie prawidłowego gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i pozbywania się tych odpadów oraz określa warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Problematyka gospodarowania odpadami komunalnymi, jak wskazano powyżej, jest także uregulowana w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, z późn. zm.). Rozdział 3a ustawy o odpadach określa zadania własne gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, które polegają w szczególności na zapewnieniu objęcia wszystkich mieszkańców gminy systemem odbierania odpadów komunalnych w taki sposób,

aby było możliwe ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych oraz osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Ponadto gminy zostały zobligowane do zapewnienia warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska.

Art. 35 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607, z późn. zm.) stanowi, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany do sporządzenia i przekazania do marszałka województwa rocznego sprawozdania zawierającego informacje o rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych zebranych przez gminę lub podmiot działający w ich imieniu oraz rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych przekazanych przez gminę (związek gmin) lub podmiot działający w ich imieniu do odzysku i recyklingu. Ponadto wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany do przechowywania przez 5 lat dokumentów potwierdzających przekazanie odpadów opakowaniowych do odzysku i recyklingu.

Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym zabronione jest umieszczanie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego łącznie z innymi odpadami. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach zakazuje zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych wraz z innymi odpadami w tym samym pojemniku (art. 46).

Podstawowe założenia funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi w Rzeczypospolitej Polskiej zawarte są w Kpgo 2010, który określa system rozwiązań regionalnych uwzględniając wszystkie niezbędne elementy tej gospodarki w danych warunkach lokalnych. Zgodnie z Kpgo 2010 podstawą gospodarki odpadami komunalnymi powinny stać się zakłady zagospodarowania odpadów (zso), które będą obsługiwały regiony gospodarki odpadami komunalnymi określone w wojewódzkich planach gospodarki odpadami. W powyższym dokumencie określono również wymagania jakie powinien spełniać zso, w szczególności w zakresie najlepszej dostępnej techniki (BAT).

W ramach regionalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi powinny być realizowane działania w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych, selektywnego zbierania odpadów komunalnych zgodnie z wytycznymi Kpgo 2010, przetwarzania odpadów w celu przygotowania do odzysku lub unieszkodliwiania, składowania przetworzonych zmieszanych odpadów komunalnych, w tym budowa regionalnych zso wraz z rekultywacją zamkniętych składowisk odpadów znajdujących się w obszarze oddziaływania zso. W Kpgo 2010 zostały zawarte również wytyczne dotyczące wskazania frakcji odpadów komunalnych, które powinny być zbierane i odbierane w sposób selektywny:

- 1) odpady zielone z ogrodów i parków;
- 2) papier i tektura (w tym opakowania, gazety, czasopisma);
- 3) odpady opakowaniowe ze szkła w podziale na szkło bezbarwne i kolorowe;
- 4) tworzywa sztuczne i metale;
- 5) zużyte baterie i akumulatory;
- 6) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny;
- 7) przeterminowane leki;
- 8) chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe);
- 9) meble i inne odpady wielkogabarytowe;
- 10) odpady budowlano-remontowe.

Przepisy prawa określają obowiązki poszczególnych uczestników systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, to jest: właścicieli nieruchomości, gmin, przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

- 1) obowiązkiem właścicieli nieruchomości jest:
 - a) zapewnienie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w szczególności przez wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do gromadzenia odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a także pozbywanie się tych odpadów komunalnych z terenu nieruchomości w sposób zgodny z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.) i przepisami odrębnymi,
 - b) zawarcie umowy na usługę polegającą na odbieraniu powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych z podmiotem, posiadającym zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub gminną jednostką organizacyjną oraz przedstawienie na żądanie gminy dowodu wnoszenia opłat za powyższą usługę,
 - c) ponoszenie opłat za odbieranie odpadów komunalnych na rzecz podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie,
 - d) selektywne zbieranie zarówno zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, jak i zużytych baterii oraz zużytych akumulatorów, a także umieszczanie tych odpadów w odpowiednich pojemnikach, zgodnie z ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, z późn. zm.) oraz z ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666);
- 2) obowiązkiem samorządu gminnego jest:
 - a) zapewnienie czystości i porządku na terenie gminy oraz stworzenie warunków niezbędnych do ich utrzymania,
 - b) uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego; regulamin powinien być dostosowany do gminnego planu gospodarki odpadami i szczegółowo określać reguły utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:
 - zbierania i odbierania w sposób selektywny odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,
 - rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
 - częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego,
 - maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów,
 - c) określenie przez radę gminy w drodze uchwały, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi polegające na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem niższych stawek, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny,

- d) zorganizowanie systemu odbierania odpadów komunalnych dla wszystkich mieszkańców gminy, jeżeli na jej terenie nie działają przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- e) prowadzenie ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- f) przejęcie przez radę gminy, w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, obowiązków przedsiębiorców związanych z odbieraniem i transportem odpadów komunalnych, od właścicieli nieruchomości; wraz z przejęciem tych obowiązków rada gminy ustali opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za ich wykonywanie,
- g) zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych w przypadku właściciela nieruchomości, który nie zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; gmina obciąży go wówczas opłatą nałożoną w drodze decyzji i organizuje odbieranie odpadów komunalnych z danej nieruchomości,
- h) wydawanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta - z urzędu - decyzji ustalających szczegółowe obowiązki właścicieli nieruchomości, w przypadku gdy nie podpisują oni umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w decyzji jest określony:
 - obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych,
 - wysokość i termin uiszczania opłaty za odbieranie odpadów komunalnych,
 - sposób i terminy udostępniania urządzeń do gromadzenia odpadów w celu ich opróżnienia,
- i) wydawanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w drodze decyzji, zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w których określa się miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych zgodnie z wojewódzkim planem gospodarki odpadami; zezwolenia te często są kwestionowane ze względu na wskazywane tam konkretne instalacje do unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- j) określanie w drodze uchwały rady gminy i podawanie do publicznej wiadomości wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, uwzględniając:
 - opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań,
 - miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami,
- k) objęcie wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych,
- l) stworzenie odpowiednich warunków do funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, który będzie umożliwiał:
 - ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
 - osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,

- m) budowa, utrzymanie i eksploatacja własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych i logistycznych do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców,
 - n) ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania przez prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz wskazywanie odpowiednich metod zagospodarowania odpadów komunalnych, innych niż składowanie:
 - do dnia 31 grudnia 2010 r. - do nie więcej niż 75 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - do dnia 31 grudnia 2013 r. - do nie więcej niż 50 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - do dnia 31 grudnia 2020 r. - do nie więcej niż 35 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacjiw stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.,
 - o) tworzenie punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, wskazywanie lokalizacji, w których mogą być prowadzone akcje odbierania zużytego sprzętu od mieszkańców gminy oraz podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w tym zakresie,
 - p) tworzenie przez gminy z danego regionu, wskazanego w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, struktur ponadgminnych w celu realizacji regionalnych zakładów zagospodarowania odpadów (zgodnie z Krajowym planem gospodarki odpadami 2010 z dnia 29 grudnia 2006 r. (M.P. z 2006 r., Nr 90, poz. 946) (Kpgo 2010));
- 3) obowiązkiem przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz gminnych jednostek administracyjnych realizujących zadania w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest¹⁾:
- a) uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (z wyjątkiem gminnych jednostek organizacyjnych),
 - b) odbieranie od właściciela nieruchomości zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych oraz odpadów z remontów,
 - c) przekazywanie odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych w celu dalszego ich zagospodarowania podmiotom prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów posiadającym stosowne decyzje,
 - d) przekazywania organom gminy informacji o zawartych umowach z właścicielami nieruchomości oraz sprawozdań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi,

¹⁾ W rzeczywistości większość przedsiębiorców odbierających odpady komunalne posiada odpowiednie zezwolenia, jednak wypełnianie przepisów tych zezwoleń pozostawia wiele do życzenia, w szczególności odnosi się to do przekazywania odpadów komunalnych do wskazanych w zezwoleniu instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych.

- e) selektywne odbieranie odpadów oraz ograniczanie ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania,
- f) przestrzeganie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

1.4 Wady obowiązującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Poniżej przedstawiono wady obecnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, które mogą skutkować niewywiązaniem się Rzeczypospolitej Polskiej z wymagań zawartych w prawie Unii Europejskiej:

- 1) system odbierania odpadów komunalnych nie obejmuje wszystkich mieszkańców gminy (w szczególności na obszarach wiejskich);
- 2) brak zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu oraz zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska;
- 3) gmina ma utrudnione możliwości monitorowania sposobu postępowania z odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców, o czym m.in. świadczy zwiększenie ilości nielegalnych wysypisk odpadów;
- 4) postępowanie przedsiębiorców z odebranymi odpadami komunalnymi nie jest prowadzone zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami;
- 5) aktualny system nie stymuluje konieczności budowy nowych instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania zmieszanych odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie.

1.5 Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy

Ze względu na fakt, że mimo przepisów prawnych obligujących do selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz składowania wyłącznie odpadów poddawanych uprzednio procesom przekształcania fizycznego, chemicznego bądź biologicznego nadal głównym sposobem zagospodarowania zmieszanych odpadów jest ich składowanie bez uprzedniego przetworzenia, konieczne jest wprowadzenie zmian systemowych, które zapobiegą nieprawidłowemu pozbywaniu się odpadów przez ich wytwórców.

W Polsce nadal podstawowym sposobem postępowania z odebranymi odpadami komunalnymi jest ich deponowanie na składowiskach. W latach 2006 - 2008, według GUS, dotyczyło to, odpowiednio: 91,0%, 90,2% i 86,6% zebranych odpadów komunalnych. Dla porównania, w 2007 r. w całej Unii Europejskiej na składowiskach deponowano średnio 47,0% zebranych odpadów, przy czym w niektórych krajach (Niemcy, Holandia, Belgia, Dania, Szwecja) udział ten już w 2006 r. był niższy niż 10,0%, z uwagi na poddawanie zbieranych odpadów procesom spalania, recyklingu i odzysku.

W 2008 r. w całym kraju średni udział odpadów komunalnych, zagospodarowanych w sposób inny niż składowanie, wynosił 13,4%, w tym odpadów komunalnych ulegających biodegradacji 6,5% ogólnej masy zebranych odpadów. Udział ten znacząco odbiegał od wymagań Unii Europejskiej, które - jak wyliczono w Kpgo 2010 - zobowiązują Polskę m.in. do ograniczenia w 2010 r. o 2,5 mln Mg, deponowanych na składowiskach, odpadów ulegających biodegradacji, stanowiących 20,5% prognozowanych wówczas do wytworzenia odpadów komunalnych.

Analizując funkcjonujące instalacje na terenie kraju do zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji, należy stwierdzić że zarówno ich ilość, jak i możliwości przetwórcze nie są w stanie zapewnić wymaganej redukcji tego rodzaju odpadów. W planach gospodarki odpadami znajdują się odpowiednie zapisy wskazujące na potrzeby działań organizacyjnych (rozszerzenie systemu selektywnego zbierania) i inwestycyjnych (budowa zakładów przekształcania odpadów). Aby zrealizować te zapisy, niezbędne jest więc zdynamizowanie

i przyspieszenie działań zmierzających do realizacji zaplanowanych inwestycji tak, aby można było bez większych trudności osiągnąć wymagane poziomy redukcji właściwe dla 2013 r.

Jednocześnie należy podkreślić, że brak podejmowania działań zgodnych z planami gospodarki odpadami, zmierzających do redukcji odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach, ma swoją przyczynę w przeświadczeniu, że w gminach o przewadze ludności wiejskiej odpady takie są w całości wykorzystywane, więc nie ma potrzeby podejmowania dodatkowych inwestycji. Kolejną przyczyną braku działań w regionach, jest podejście prywatnych przedsiębiorców do budowy instalacji przetwarzania odpadów. Przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na ogół nie są zainteresowani budową instalacji do zagospodarowania odpadów. Niekiedy podejmowano budowę sortowni odpadów zmieszanych jako samodzielnej instalacji do odzysku surowców wtórnych, co jest technologicznie i środowiskowo nieuzasadnione, bowiem frakcja surowca uzyskana przy sortowaniu odpadów zmieszanych wynosi ok. 8 %, co nie stanowi znaczącego udziału. Poza tym jakość odpadów pozyskiwanych w takiej sortowni nie zawsze pozwala na dalsze przetworzenie. Przyjmowano jako zasadę jak największy rozmiar oczka sita, tak aby frakcja podsitowa stanowiła jak największą masę. Frakcja podsitowa jest bowiem wykorzystywana na składowisku odpadów do przysypki w procesie odzysku R14, a więc przedsiębiorca nie ponosi za nią żadnych opłat. To, że w tak uzyskanej frakcji jest ponad 30 % odpadów ulegających biodegradacji nie ma dla przedsiębiorców żadnego znaczenia.

Należy również zauważyć, że brak właściwego nadzoru ze strony organów wykonawczych gmin nad wykonywaniem obowiązków przez właścicieli nieruchomości zwiększał ryzyko nielegalnego pozbywania się przez nich odpadów komunalnych do środowiska.

Aktualnie w Rzeczypospolitej Polskiej brak jest przedsiębiorców, którzy podejmowaliby inicjatywę budowy nowych instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, w szczególności instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych bądź instalacji do termicznego przekształcania odpadów. Taki stan rzeczy ma miejsce mimo dostępności środków finansowych, jakie można uzyskać na powyższe działania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) bądź z funduszy UE.

Brak zainteresowania ze strony przedsiębiorców rozwojem tego sektora gospodarki wynika z faktu, że w chwili obecnej opłacalność budowy i eksploatacji instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych stoi pod znakiem zapytania, ze względu na brak możliwości zapewnienia stałego strumienia odpadów komunalnych mogącego zasilać wybudowaną instalację. Wprowadzając zmiany do obecnie funkcjonującego systemu należy uwzględnić zatem wszystkie przesłanki przemawiające za tym, żeby zachęcić przedsiębiorców do angażowania się w budowę nowych instalacji wskazanych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami, dzięki którym Rzeczpospolita Polska będzie mogła wykazać wzrost ilości odpadów komunalnych poddawanych odzyskowi, w tym recyklingowi, bądź odpadów kierowanych do mechaniczno-biologicznego lub termicznego przekształcania odpadów.

Należy również zauważyć, że Rzeczpospolita Polska przystępując do UE zobowiązała się do zmiany obowiązującego stanu gospodarki odpadami, w szczególności przez zmniejszenie ilości zmieszanych odpadów komunalnych kierowanych na składowiska odpadów, jak i osiągnięcie odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych. Rzeczpospolita Polska jako kraj członkowski UE, zobowiązana została, w szczególności przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. WE L 312 z 22.11.2008, str. 3) do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez działania z zakresu gospodarowania odpadami, poprawy skuteczności gospodarowania odpadami, zachowania zasobów naturalnych, zapewnienia odpowiedniego unieszkodliwiania oraz odzysku odpadów oraz ograniczenia wytwarzania odpadów. Również z przepisów dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999 r., str. 1, z późn. zm.) wynika konieczność ograniczenia ilości

odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Mimo, iż w obowiązujących przepisach wprowadzone zostały regulacje nakładające obowiązki zarówno na właścicieli nieruchomości, podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także na organy administracji publicznej, w tym samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie, nie są one w pełni przestrzegane bądź są mylnie interpretowane. Dotychczasowa praktyka wykazuje, że podmiotami, które decydują o sposobie zagospodarowania odpadów są przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W praktyce podmioty te, mimo składanych deklaracji, nie są zainteresowane budową nowych instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w sposób inny niż składowanie, gdyż składowanie wymaga najmniejszych nakładów finansowych i technicznych.

Należy również podkreślić, że istotne znaczenie dla rozwoju systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Rzeczypospolitej Polskiej ma również interpretacja obowiązujących przepisów prawnych, w szczególności przez sądy powszechne, które umarzają postępowania w sprawach dotyczących niewłaściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, ze względu na niską społeczną szkodliwość tych czynów, oraz przez zarzuty, że wskazywanie w regionie jednej instalacji do odzysku lub odpowiedniego unieszkodliwiania odpadów komunalnych ma negatywny wpływ na konkurencyjność. Działania takie skutkują brakiem możliwości wdrażania innowacyjnych technologii zagospodarowania odpadów.

Brak podjęcia pilnych działań, mających na celu zmianę obecnego stanu gospodarki odpadami komunalnymi, budzi duże obawy co do dotrzymania terminów realizacji zadań nałożonych na Rzeczpospolitą Polską przez UE, dotyczących: m.in. zmniejszenia ilości zmieszanych odpadów komunalnych kierowanych na składowiska odpadów, jak i osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych. Zadania te wynikają z następujących przepisów UE:

- 1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. WE L 312 z 22.11.2008, str. 3 - 30), zwanej dalej „dyrektywą ramową 2008/98/WE”, w której Polska jest zobowiązana do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez działania z zakresu gospodarowania odpadami, poprawy skuteczności gospodarowania odpadami, zachowania zasobów naturalnych, zapewnienia odpowiedniego unieszkodliwiania oraz odzysku odpadów oraz ograniczenia wytwarzania odpadów, w szczególności:
 - do 2015 r. należy wprowadzić selektywne zbieranie odpadów przynajmniej takich jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło;
 - do 2020 r. ponowne wykorzystanie i recykling odpadów, przynajmniej takich jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło pochodzących z gospodarstw domowych i w miarę możliwości z innych źródeł, pod warunkiem, że te strumienie odpadów są podobne do odpadów pochodzących z gospodarstw domowych, osiągnięcie minimum 50 %;
 - do 2020 r. ponowne wykorzystanie, recykling i inne sposoby odzyskiwania materiałów, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, minimum 70 % ilości wytworzonych odpadów;
- 2) art. 5 dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999 r., str. 1 – 19, z późn. zm.), zgodnie z którym Polska zobowiązana jest do ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:
 - do dnia 16 lipca 2010 r. – musi nastąpić ograniczenie do nie więcej niż 75 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;

- do dnia 16 lipca 2013 r. – musi nastąpić ograniczenie do nie więcej niż 50 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
 - do dnia 16 lipca 2020 r. – musi nastąpić ograniczenie do nie więcej niż 35 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji
- w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.;

3) art. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1994/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 365 z 31.12.1994 r., str. 10 – 23, z późn. zm.), który mówi o tym, że Polska jest zobowiązana osiągnąć określone poziomy odzysku - min. 60 % (w tym recyklingu - min. 55 %) odpadów opakowaniowych oraz ograniczyć ilości odpadów przeznaczonych do składowania.

W związku z powyższym, należy podjąć jak najszybciej działania umożliwiające dostosowanie obecnego systemu gospodarki odpadami do wymagań UE.

Reasumując, wydaje się konieczne wprowadzenie jasno sprecyzowanych zmian do obecnego systemu, które w radykalny sposób powinny wpłynąć na zmianę gospodarowania odpadami komunalnymi w Rzeczypospolitej Polskiej, tak aby zapewnić prawidłowe gromadzenie i przekazywanie odpadów komunalnych przez mieszkańców i innych wytwórców oraz zagospodarowanie jak największej ilości tych odpadów metodami innymi niż składowanie.

1.6 Możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków osiągnięcia celu

Polska jako kraj członkowski UE, jest zobowiązana do dostosowania prawa krajowego do wymagań UE, która w kwestiach odpadów komunalnych nakłada na Polskę konieczność osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz redukcji odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów.

Ze względu na aktualne przepisy prawne, które mają charakter ogólny i nie precyzują szczegółowo celów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w sposób umożliwiający realizację unijnych zobowiązań, bez natychmiastowych zmian systemowych Polska nie rozwiąże problemów związanych m.in. z coraz większym zaśmieceniem kraju, czy też powstawaniem dzikich wysypisk odpadów, a tym samym nie wywiąże się z zobowiązań w stosunku do UE.

W chwili obecnej, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w roku 2007 zostało zebranych 10082,6 tyś. Mg odpadów komunalnych, z czego zaledwie 5,09 % zostało zebranych w sposób selektywny, 2,75 % odpadów komunalnych poddano procesom biologicznego przekształcania, 0,41 % odpadów komunalnych termicznie unieszkodliwiono, a 90,23 % odpadów komunalnych zdeponowano na składowiskach. Natomiast, w roku 2008 sytuacja praktycznie nie uległa zmianie, ponieważ zebrano 10036 tyś. Mg odpadów komunalnych, z czego w sposób selektywny zaledwie 6,8 % odpadów komunalnych, procesom biologicznego przekształcania poddano 2,61 % odpadów komunalnych, 0,62 % odpadów komunalnych termicznie unieszkodliwiono, a 86,6 % odpadów komunalnych zdeponowano na składowiskach. W związku z powyższym, należy stwierdzić, że dotychczasowe regulacje prawne nie stwarzają podstaw prawnych do zwiększenia ilości odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny, a tym samym do zmniejszenia ilości odpadów kierowanych na składowiska.

Ponadto, w świetle obowiązujących przepisów, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, z późn. zm.) reguluje kwestie dotyczące odpadów, w tym bezpośrednio w art. 16 a ustawy wyznacza zadania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Należy jednak stwierdzić, że są to przepisy stwarzające jedynie ramy systemu gospodarki odpadami, które nie odzwierciedlają sposobów ich realizacji. Precyzyjne rozwiązania systemowe powinny być zawarte w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008, z późn.

zm.), jednak również ta ustawa zawiera zbyt ogólne przepisy, które nie wskazują jednoznacznie celów gospodarki odpadami komunalnymi, a także nie odzwierciedlają rozwiązań określonych w Kpgo 2010, na podstawie których w wojewódzkich planach gospodarki odpadami zostały zaprojektowane regiony, w ramach których realizowane są regionalne zakłady gospodarki odpadami.

Należy również zaznaczyć, że sądy powszechne orzekając za wykroczenia naruszające przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, m.in. za brak umowy na odbieranie odpadów komunalnych, nie wymierzają kary grzywny, powołując się często na niską społeczną szkodliwość tych czynów, co powoduje, że wielu mieszkańców wytwarzających odpady komunalne nie zawiera tych umów i pozbywa się tych odpadów w sposób niewłaściwy. W związku z powyższym, w proponowanych rozwiązaniach systemowych proponuje się wzmocnienie kontroli przestrzegania przepisów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych w miejsce niektórych wykroczeń, co powinno zwiększyć ich skuteczność oraz określenie wymagań środowiskowych, których niedopełnienie w określonych wypadkach będzie skutkowało wykreśleniem z rejestru działalności regulowanej, prowadzonego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, lub rozwiązaniem umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zawartej pomiędzy gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne.

Jednocześnie należy podkreślić, że obecnie mało precyzyjne przepisy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi powodują powstanie sporów interpretacyjnych dotyczących możliwości wskazania konkretnych instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, co nie pozwala na zapewnienie tym instalacjom strumienia zmieszanych odpadów komunalnych.

Wobec powyższego, brak jest alternatywy dla uchwalenia projektowanej ustawy i niezbędna jest zmiana prawodawstwa.

1.7 Podmioty, na które ma oddziaływać projektowana ustawa

- 1) wytwórcy odpadów komunalnych – osoby fizyczne, przedsiębiorcy i jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami;
- 2) podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi – przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne, podmioty prowadzące działalność w zakresie odzysku, w tym recyklingu, lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 3) organy administracji publicznej - organy ochrony środowiska, do zadań których należy planowanie gospodarki odpadami, w tym odpadami komunalnymi:
 - a) wójt, burmistrz lub prezydent miasta:
 - monitoruje system gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy,
 - przeprowadza kontrole u właścicieli nieruchomości na terenie ich posesji oraz u przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w zakresie prawidłowej realizacji zadań powierzonych tym podmiotom,
 - sporządza sprawozdania z realizacji powierzonych zadań i przekazuje je marszałkowi województwa oraz Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska,
 - prowadzenie rejestru działalności regulowanej,
 - b) marszałek województwa:

- wskazuje w wojewódzkim planie gospodarki odpadami instalacje, do których będą kierowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady ulegające biodegradacji,
 - weryfikuje roczne sprawozdania z realizacji zadań gminy z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi przedkładane przez gminy, sporządza zbiorcze sprawozdanie z realizacji zadań gmin w danym województwie oraz zamieszcza je w bazie danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami, a także przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska
- c) wojewódzki inspektor ochrony środowiska
- nakłada na gminy administracyjne kary pieniężne.

1.8 Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia

Proponowane w przedmiotowych założeniach rozwiązania będą w dużej mierze uzależnione od decyzji rady gminy, która podejmując stosowną uchwałę będzie miała możliwość przejęcia obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych, bez konieczności przeprowadzania referendum.

Źródłem finansowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi będzie opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszona przez właścicieli nieruchomości, która w zależności od modelu systemu funkcjonującego w danej gminie będzie pobierana przez gminę lub wybranych bezpośrednio przez właścicieli nieruchomości przedsiębiorców odbierających odpady komunalne. Opłata ta będzie uwzględniała w szczególności koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku, w tym recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Ponadto, w przypadku gmin, które przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości, z opłaty tej będą pokrywane koszty stworzenia i utrzymania przez gminę punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w szczególności: zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii, przeterminowanych leków, chemikaliów, w tym farb, rozpuszczalników i olejów odpadowych, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlano-remontowych, zużytych opon oraz odpadów zielonych, do których właściciele nieruchomości mogą bezpłatnie oddawać powyższe odpady komunalne. Natomiast pozostałe gminy, które nie podjęły stosownej uchwały, są zobowiązane do tworzenia takich punktów w sposób zapewniający łatwość dostępu wszystkich mieszkańców. Zabezpieczając środki własne bądź pozyskując środki z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W gminach, które w drodze uchwały przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości opłata ta będzie ustalana w przeliczeniu na mieszkańca danej nieruchomości, przy jednoczesnym uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych przez jednego mieszkańca, częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także kosztów ich zagospodarowania. Natomiast w przypadku gmin, które nie przejęły obowiązków właścicieli nieruchomości opłata za odbieranie tych odpadów jest ustalana bezpośrednio przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

Odnosząc się do skutków finansowych przyjęcia proponowanych rozwiązań systemowych, można założyć, że koszty przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zostaną ujęte w kalkulacji stawek opłat naliczanych przez przedsiębiorców na właścicieli nieruchomości. Jednocześnie uwzględniając dotychczasowe doświadczenia gmin, które przejęły obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, którą zostali obciążeni właściciele nieruchomości zamieszkujący na terenach tych gmin, była niższa w stosunku do opłat ponoszonych przez tych właścicieli przed przejęciem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy. Należy również zaznaczyć, że zmianie ulegną stawki opłat za składowanie odpadów, które w założeniu powinny być wysokie i niekonkurencyjne w stosunku

do innych metod zagospodarowania odpadów, co tym samym powinno przyczynić się do zwiększenia poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji. Generalnie zakłada się, że w przypadku odpowiedniego zagospodarowania odpadów w procesach odzysku i recyklingu, w tym termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem energii, stawki powinny być niższe niż za składowanie odpadów.

Informacje odnoszące się do przeprowadzonych w gminach referendów na przejęcie przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych, pochodzą z następujących gmin: Mińsk Mazowiecki, Wilków, Sochaczew, Łączna, Jedlnia-Letnisko, Tychy, Sosnowiec, Bodzentyn, Włoszczowa, Wąchock, Pawłów, Suchedniów, Skarżysko Kościelne, Ostróda, Masłów, Halinów, Pszczyna, Starachowice, Legionowo, Wilkowice, Końskie, Białobrzegi, Głowno.

W gminach, w których mieszkańcy pozytywnie opowiedzieli się za przejęciem przez gminy odpowiedzialności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, opłaty pobierane od właścicieli nieruchomości były znacznie niższe w stosunku do opłat wnoszonych przez tych właścicieli nieruchomości przed uruchomieniem systemu. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zebrany selektywnie w tych gminach kształtują się od 2,40 zł do 8,50 od osoby na miesiąc za odbieranie 2 pojemników 120 l. na tydzień. Jednocześnie na przykładzie Miasta Legionowo, które przyjęło wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na poziomie 8,50 zł, należy zaznaczyć, że całkowity koszt odbierania i zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych wynosi 9,30 zł. Różnicę w wysokości 0,80 zł. dopłaca gmina, mając na celu zachęcenie i propagowanie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W przypadku zmieszanych odpadów komunalnych stawki opłat są odpowiednio większe i kształtują się na poziomie 4,80 -10 zł.

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, że przed wprowadzeniem przez gminy jednej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi koszty, jakie właściciele nieruchomości byli zobowiązani ponosić, wynosiły od 18 do 30 zł za pojemnik 120 l., który był odbierany 2 razy w tygodniu, co tym samym stanowiło dla tych mieszkańców znacznie większe obciążenie finansowe.

Reasumując stawki opłat pobierane od mieszkańców powinny być zróżnicowane na korzyść selektywnego zbierania odpadów. Należy podkreślić także, że nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w szczególności będzie dotyczył tych gmin, które w drodze uchwały, przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości. Jednocześnie, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia gmin, które w drodze referendum przejęły obowiązki właścicieli nieruchomości, wynika że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych gmin zmniejszyły się bądź utrzymały na tym samym poziomie. W związku z powyższym nie przewiduje się znacznego wzrostu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2. Propozycje rozwiązań

2.1. Zmiany planowane w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.).

Zakres przedmiotowy i podmiotowy

- (1) Poniższe zmiany wprowadzane przez założenia do zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zmianie niektórych innych ustaw odnoszą się wyłącznie do zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Nie odnoszą się one w żaden sposób do zagadnień związanych z opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz

prowadzeniem schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. W tym zakresie zakłada się, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie będzie podlegała zmianie.

- (2) Zakłada się niezmiennianie zakresu przedmiotowego ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jedynie jego uszczegółowienie. Nowelizacja nie zmieni więc zasadniczo zakresu przedmiotowego ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wszystkie sprawy, które są konieczne, aby wprowadzić nowe rozwiązania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wykraczające poza zakres zastosowania obecnej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostaną uregulowane w ustawie o odpadach.
- (3) Ustawa określi więc zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, w zakresie objętym regulacją ustawy. Dodatkowo ustawa będzie regulowała obowiązki sprawozdawcze gmin oraz uprawnienia kontrolne WIOŚ w stosunku do samorządu gminnego, a także obowiązki prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości związane z osiągnięciem określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz ograniczeniem masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach odpadów.

Uszczegółowienie zakresu przedmiotowego ustawy nastąpi poprzez zmianę art. 1 u.c.p.g.. W tym zakresie proponuje się następujące rozstrzygnięcia:

Ustawa określa:

- 1) zadania gminy dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie gminy;
- 2) obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości;
- 3) warunki uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej dla przedsiębiorców świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy;
- 4) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jako działalności regulowanej;
- 5) wymagania środowiskowe dla podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Zakłada się, że ust. 2 w art. 1 u.c.p.g. ulegnie zmianie i otrzyma następujące brzmienie:

„2. W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy o odpadach oraz przepisy innych ustaw szczegółowych, w tym ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, o bateriach i akumulatorach, o pojazdach wycofanych z eksploatacji, o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, o swobodzie działalności gospodarczej, o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz Prawo Ochrony Środowiska.”.

Przyjęcie tego rozwiązania w ustawie pozwoli na wyraźne wskazanie, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest ustawą, która nie reguluje wszystkich zagadnień związanych z postępowaniem z odpadami komunalnymi, gdyż w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie mają zastosowanie inne regulacje z zakresu gospodarki odpadami, a w szczególności ustawa o odpadach wraz z przyjętą w tej ustawie siatką pojęć.

Przepisy ogólne - Definicje

- (4) W związku z zakładanym dodaniem w art. 1 u.c.p.g. przepisu wskazującego, że w sprawach dotyczących postępowania z odpadami w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy innych ustaw o odpadach, a więc stosuje się również definicje przyjęte w tych aktach, w szczególności definicje przyjęte w ustawie o odpadach, zakłada się uchylenie punktu drugiego w ustępie pierwszym art. 2 u.c.p.g (definicja odpadów komunalnych).
- (5) W rozdziale tym proponuje się wprowadzenie w art. 2 ust. 1 po pkt. 2 pkt. 2a następującej definicji odpadów zielonych:

„2a) odpadach zielonych – rozumie się przez to odpady ulegające biodegradacji, pochodzące z pielęgnacji ogrodów, parków, targowisk, tj. ścinki drzew, gałęzie, trawa, liście i inne odpady podobne, z wyjątkiem odpadów z zamiatania ulic.”

Zadania gmin

- (6) W art. 3 u.c.p.g. zakłada się, że utrzymanie czystości i porządku w gminach będzie nadal należało do obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.c.p.g.).
- (7) W ustępie drugim art. 3 u.c.p.g. zakłada się niezmienną treść przepisów zawartych w pkt 1-9. Z tym, że art. 3 ust. 2 pkt 6a u.c.p.g. otrzyma nowe brzmienie, które poszerzy zakres zastosowania tego przepisu. Proponuje się, aby punkt ten otrzymał następujące brzmienie:

„6a) udostępniają mieszkańcom na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:

a) przedsiębiorcach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy, zawierającej:

- nazwę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne,
- miejsca zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych,

b) osiągniętych, przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz gminę, poziomach odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach,

c) prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierającej:

- nazwę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- adres na terenie danej gminy, w których prowadzone są punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz godziny przyjmowania odpadów”;

Zakłada się też wprowadzenie do tego artykułu następujących rozwiązań, które będą wynikały z ogólnej klauzuli zobowiązującej gminy do zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie i tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania, a w szczególności w zakresie:

- 1) dokonywania corocznej analizy stanu gospodarowania odpadami komunalnymi w danej gminie, celem aktualizacji i weryfikacji rynku gospodarki odpadami komunalnymi oraz możliwości technicznych i organizacyjnych gmin, w tym:
 - a) możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych (odzysk, recykling, unieszkodliwianie),
 - b) potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
 - c) kosztów poniesionych na odbieranie, odzysk, recykling i unieszkodliwianie odpadów komunalnych w danej gminie,
 - d) liczby mieszkańców,
 - e) liczby mieszkańców nieobjętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, w imieniu których gmina powinna podjąć działania zastępcze, o których mowa w art. 6 ust. 6 – 10 u.c.p.g..
 - f) ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,
 - g) ilości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych odbieranych z terenu gminy;
- 2) zapewnienia osiągnięcia do 31 grudnia 2019 r. poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych poprzez:
 - a) przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów, przynajmniej takich jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło z gospodarstw domowych na poziomie minimum 50%,
 - b) przygotowanie do ponownego użycia, recykling i inne sposoby odzyskiwania odpadów, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych na poziomie minimum 70%;
- 3) ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w którym selektywne zbieranie będzie obejmować przynajmniej następujące frakcje materiałów tj.: papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło;
- 4) zapewnienia selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;
- 5) tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwość dostępu dla wszystkich mieszkańców gminy;
- 5) wskazywania lokalizacji, w których mogą być prowadzone akcje odbierania zużytego sprzętu od mieszkańców gminy;
- 7) podejmowania działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 8) ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:
 - a) do dnia 31 grudnia 2013 r. - do nie więcej niż 50 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - b) do dnia 31 grudnia 2020 r. - do nie więcej niż 35 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

– w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. ²⁾;

- 9) obejmowania wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych;
 - 10) nadzorowania prawidłowej realizacji zadań powierzonych przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w tym nadzór nad prawidłowym gospodarowaniem odpadami komunalnymi.
- (8) W art. 3 u.c.p.g. zakłada się również wprowadzenie jako obowiązkowego zadania własnego gminy obowiązku budowy i eksploatacji regionalnych zakładów zagospodarowania odpadów.
- (9) Zakłada się niezmienną przepisów zobowiązujących gminy do prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych, przydomowych oczyszczalni ścieków oraz umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 3 ust. 3 u.c.p.g.).
- (10) Przewiduje się dodanie do art. 3 u.c.p.g. upoważnienia do wydania rozporządzenia dla ministra właściwego do spraw środowiska, w którym szczegółowo określi się harmonogram dojścia do docelowych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz odpadów ulegających biodegradacji. Upoważnienie to powinno otrzymać następujące brzmienie:
- Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, minimalne poziomy odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach, uwzględniając potrzebę tworzenia instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych oraz zwiększania ich efektywności, a także docelowe osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.
- (11) Przewiduje się zachowanie zasady, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy będzie uchwalany przez radę gminy jako akt prawa miejscowego. W art. 4 u.c.p.g. zmianie więc nie będzie podlegał ust. 1 tego artykułu.
- (12) Zmieniony zostanie natomiast zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określony w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Zakłada się jednak, że rozwiązania zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b-c, pkt 2-3, 6-8 u.c.p.g. nie zostaną zmienione.
- (13) Zakłada się doprecyzowanie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g., który reguluje kwestię prowadzenia selektywnego zbierania określonych odpadów komunalnych poprzez dodanie do tego przepisu jeszcze jednego rodzaju odpadu, który ma być obowiązkowo zbierany w sposób selektywny, o odpady zielone. Proponuje się nadanie temu przepisowi następującego brzmienia:
- „a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych zużytych baterii i akumulatorów, przeterminowanych leków i chemikalii, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlano-remontowych i zużytych opon, a także odpadów zielonych.”
- (14) W związku z planowanym uchyceniem przepisów dotyczących gminnych planów gospodarki odpadami zakłada się zmianę następujących przepisów: art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. oraz art. 4 ust. 3., które otrzymają brzmienie:
- art. 4 ust. 2 pkt 5: „innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.”,

²⁾ Przepisy te zostaną przeniesione z ustawy o odpadach do ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, tak aby w jednej ustawie znalazły się przepisy dotyczące organizacji i finansowania systemu zbierania/odbierania oraz zagospodarowania odpadów komunalnych, co ułatwi ich stosowanie.

art.4 ust. 3: „Rada gminy dostosuje regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od daty uchwalenia tego planu.”,

- (15) Przewiduje się uchylenie art. 4 ust. 2 pkt. 4 u.c.p.g. określającego maksymalne poziomy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach odpadów, gdyż przewiduje się, że obowiązek ten będzie wynikał bezpośrednio z ustawy, poprzez dodanie zarówno w obowiązkach przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jak i obowiązek gminy osiągnięcie tych poziomów.

Obowiązki właściciela nieruchomości

- (16) Proponuje się aby wyliczenie w art. 5 u.c.p.g. zostało zastąpione odrębnymi punktami, z tym że pkt. 1 otrzyma następujące brzmienie:

„1. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości”

W pozostałym zakresie nie przewiduje się zmiany rozstrzygnięć zawartych w art. 5 u.c.p.g.

- (17) Zakłada się pozostawienie zasadniczych obowiązków właściciela nieruchomości zawartych w art. 6 u.c.p.g. W związku z tym, zmianie nie będą podlegały rozstrzygnięcia zawarte w art. 6 ust. 1a-12 u.c.p.g. Zakłada się wprowadzenie złagodzenia przepisu dla jednostek organizacyjnych mających w posiadaniu nieruchomości stanowiące teren zamknięty, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240 poz. 2027, z późn. zm.) ustanowionych przez ministra właściwego do spraw obrony narodowej. W przypadku takich jednostek organizacyjnych mogą one w uzasadnionych przypadkach związanych z koniecznością ochrony informacji niejawnych nie podpisywać umowy na odbieranie odpadów, jednak w zamian są obowiązane do przekazania gminie pisemnego zobowiązania do samodzielnego wykonywania obowiązku zgodnie z określonym w gminie regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Ułatwienie takie zostanie wprowadzone ze względu na obowiązek dla osób wjeżdżających na teren zamknięty posiadania certyfikatu poświadczającego bezpieczeństwo, co czasami może być trudne do uzyskania.

- (18) Proponuje się dodanie do art. 6 u.c.p.g. koniecznych elementów umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Umowa ta powinna zawierać w szczególności następujące elementy:

a) zobowiązanie przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości do:

- odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości;
- zapewnienia poddania odebranych odpadów komunalnych odzyskowi;
- ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach odpadów zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem;
- poddania unieszkodliwieniu pozostałych odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, zgodnie z założeniami do nowej ustawy o odpadach,

b) zobowiązanie właściciela nieruchomości do gromadzenia odpadów zgodnie z regulaminem oraz wnoszenia na rzecz podmiotu świadczącego te usługi opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która będzie uwzględniała koszty odbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Celem dodania tego przepisu jest wyraźne określenie praw i obowiązków stron tej umowy, tak aby możliwe było zastosowanie również cywilnoprawnych instrumentów sankcjonowania niedopełnienia obowiązków przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Obecnie właściciel nieruchomości mimo tego, że płaci za wykonanie usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, ma niewielkie możliwości, aby kształtować zakres umowy.

- (19) W związku z planowanym określeniem istotnych elementów umowy zawieranej między właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne proponuje się w art. 6 ust. 1 u.c.p.g. wprowadzić następujący przepis odnoszący się do odpadów komunalnych:

„Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania w formie odpowiedniej umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zawartej z podmiotem posiadającym wpis do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 64 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155 poz. 1095, z późn. zm.) przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.”.

W przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne, gmina informuje tego właściciela nieruchomości o podmiotach prowadzących działalność w tym zakresie na terenie gminy, zobowiązując tym samym tego właściciela nieruchomości do wyboru jednego z przedstawionych podmiotów w terminie 14 dni licząc od dnia dostarczenia informacji.

W przypadku braku potwierdzenia podpisanej umowy na odbieranie odpadów komunalnych, po 14 dniach od dnia przedstawienia właścicielowi nieruchomości informacji o przedsiębiorcach odbierających odpady komunalne z terenu danej gminy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, o której mowa w art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości porządku w gminach (Dz. U. z 1996 r. Nr 132, poz. 622, z późn. zm.).

- (20) Umowę na odbieranie odpadów komunalnych można wypowiedzieć najpóźniej na miesiąc naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego.
- (21) Aby możliwe było stwierdzenie, czy przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości prawidłowo wywiązuje się z zakresu umowy zawartej z właścicielem nieruchomości, proponuje się dodanie do art. 6 u.c.p.g., że właściciel nieruchomości ma prawo do uzyskania informacji o sposobach zagospodarowania odebranych od niego odpadów komunalnych. Przepis ten powinien przybrać następujące brzmienie:

„Wójt, burmistrz lub prezydent miasta informuje na stronach internetowych oraz w sposób zwyczajowo przyjęty właścicieli nieruchomości zamieszkujących daną gminę o sposobie zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych, przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne na terenie danej gminy, w tym o osiągniętych w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach odpadów”.

W związku z możliwością przejęcia przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych proponuje się dodanie rozdziału 3a, który otrzyma brzmienie: „Przejęcie przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości.”.

Rozdział 3a będzie regulował możliwość przejęcia przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.c.p.g., bez przeprowadzenia referendum, w drodze uchwały.

Rozdział 3a

Przejęcie przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości

(22) Nowo dodany rozdział 3a będzie zawierał następujące rozstrzygnięcia:

Rada gminy w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, może przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 5 ust.1 u.c.p.g. Rada gminy podejmuje uchwałę, po przeprowadzonych konsultacjach społecznych, zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

Jednocześnie w projektowanych przepisach zakłada się, że rada gminy określa termin wejścia w życie podjętej uchwały, nie wcześniej jednak niż jeden rok od jej przyjęcia. Do czasu wejścia w życie tej uchwały, właściciele nieruchomości wykonują swoje obowiązki na dotychczasowych zasadach.

W związku z umożliwieniem gminie przejęcia obowiązków właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3b i 4 u.c.p.g., bez konieczności przeprowadzenia referendum gminnego, a tylko po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, proponuje się usunięcie z art. 6a ust. 1 przepisów dotyczących konieczności przeprowadzania referendum przed podjęciem uchwały o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości.

Gmina przejmując obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych, określa w uchwale, czy odpady będą odbierane wyłącznie z gospodarstw domowych, czy również od właścicieli nieruchomości, na terenie których prowadzona jest działalność gospodarcza.

Proponuje się także, aby rozwiązania zawarte w art. 6a ust. 2 i 3 u.c.p.g. oraz art. 6b u.c.p.g. w zakresie nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, nie uległy zmianie. Natomiast, kwestie związane z przejęciem obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zostaną szczegółowo uregulowane w nowo dodawanym rozdziale 3a do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

- 1) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta przed podjęciem uchwały o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych, biorąc pod uwagę aspekty organizacyjne, techniczne oraz ekonomiczne, dokonuje analizy możliwości przejęcia obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych.
- 2) Po dokonaniu analizy stanu gospodarki odpadami wójt, burmistrz lub prezydent miasta może przedstawić radzie gminy niezbędne dokumenty konieczne do przejęcia obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych.
- 3) Rada gminy określa, w drodze uchwały, stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz szczegółowe zasady ich ponoszenia. Uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są weryfikowane przez radę gminy corocznie. Rada gminy może określić wysokość ulg w zapłacie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla osób, które są uprawnione do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Rada gminy bierze również pod uwagę przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, jak np. działki rekreacyjne.

Źródłem finansowania powyższych ulg będą środki pochodzące z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobrane od właścicieli nieruchomości.

Przyjęcie tej uchwały będzie wiązało się z wprowadzeniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Należy zauważyć, że w polskim systemie prawa nie ma definicji opłaty jako rodzaju daniny publicznej. Ustawa – Ordynacja podatkowa zawiera jedynie definicję podatku. Zgodnie z art. 6 ustawy – Ordynacja podatkowa podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Mimo braku ustawowej definicji opłaty jako rodzaju daniny publicznej powszechnie przyjmuje się w doktrynie prawa finansowego, że opłatą jest takie świadczenie pieniężne, które posiada następujące cechy: ma charakter publicznoprawny, przymusowy, odpłatny oraz bezzwrotny oraz jest świadczeniem na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, a także wynika z przepisów prawa. Wszystkie te cechy posiada opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi przewidziana w założeniach do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W szczególności w założeniach przyjęto, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie:

- świadczeniem pieniężnym wpłacanym przez właściciela nieruchomości na rzecz gminy;
- świadczeniem publicznoprawnym, a nie świadczeniem wynikającym z dobrowolnego stosunku cywilnoprawnego istniejącego między gminą a właścicielem nieruchomości;
- świadczeniem przymusowym, a nie dobrowolnym, z możliwością egzekwowania w drodze egzekucji administracyjnej;
- świadczeniem odpłatnym, za które podmiot obowiązany będzie korzystać z usługi w postaci odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych;
- świadczeniem bezzwrotnym, co oznacza, że przejęcie środków pieniężnych przez związek publicznoprawny (gminę) następuje w sposób definitywny, bez ekspektatywy otrzymania ich z powrotem;
- świadczeniem należnym podmiotowi publicznemu jakim jest gmina;
- świadczeniem wynikającym z ustawy.

O tym, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest opłatą, a nie podatkiem decyduje przede wszystkim odpłatny charakter opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – powiązanie jej z usługą, która będzie świadczona przez gminę na rzecz właściciela nieruchomości w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Odnosząc się do ekwiwalentności świadczenia w przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy zauważyć, że opłaty są daninami publicznymi o podobnym do podatków charakterze i stanowią dochody budżetu lub dochody wyodrębnionych funduszy celowych. Opłaty różnią się od podatków odpłatnością bezpośrednią, która w podatkach ma charakter tzw. odpłatności ogólnej. Odpłatność ogólna, właściwa dla podatków, oznacza, że świadczenie podatnika nie jest powiązane z obowiązkiem konkretnego świadczenia wzajemnego ze strony podmiotów publicznych. Inaczej jest w przypadku opłat, które przewidują prawny obowiązek świadczenia wzajemnego określonego rodzaju. Odpłatność opłaty nie musi być w stosunku do niej ekwiwalentna. Może zarówno nawiązywać do rzeczywistych kosztów otrzymanej w zamian za wniesienie opłaty usługi urzędowej, jak i może mieć charakter symboliczny³. Dopiero pozbawienie opłaty jakiegokolwiek związku z usługą powoduje, że nie mamy do czynienia z opłatą, lecz inną daniną publiczną o charakterze nieodpłatnym np. podatkiem,

³ Komentarz Ustawa – Ordynacja podatkowa, pod redakcją prof. dr hab. Henryk Dzwonkowski, s. 15.

ciem. Opłata jako danina publiczna nie zawsze jest więc świadczeniem ekwiwalentnym, zawsze natomiast musi być świadczeniem odpłatnym, a więc powiązaniem z pewną usługą. Opłata nie gwarantuje więc w odróżnieniu od ceny za usługę ekwiwalentności świadczeń, lecz jedynie, że podmiot obowiązany jest uprawniony do otrzymania usługi powiązanej z opłatą.

Należy też wskazać, że wzorcem kontroli konstytucyjności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie art. 168 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika wyraźnie, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Nie powinno ulegać wątpliwości, że opłata za gospodarowanie odpadami ma charakter opłaty lokalnej, a nie opłaty o charakterze ogólnopaństwowym.

Należy też wskazać, że jednostki samorządu terytorialnego określają wysokość podatków i opłat w drodze aktu prawa miejscowego wydawanego na podstawie art. 94 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Oznacza, to że ustawa musi wskazać podstawę do określenia wysokości opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określić zakres tego upoważnienia. W przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi warunek ten jest spełniony.

Wobec powyższego należy wyraźnie podkreślić, że art. 168 Konstytucji RP należy traktować jako przepis szczególny wobec art. 217 Konstytucji RP, gdyż zgodnie z tym ostatnim przepisem wszystkie elementy podatku muszą znaleźć się w ustawie, podczas gdy z art. 168 Konstytucji RP w sposób wyraźny wynika, że wysokość opłat, jak i podatków lokalnych może być określona przez jednostkę samorządu terytorialnego w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Z art. 168 Konstytucji RP wynika też, że przepis ten nie różnicuje zakresu spraw, które mogą regulowane przez samorząd terytorialny w zależności od tego czy mamy do czynienia z opłatą czy podatkiem lokalnym. W świetle powyższego, niezależnie od tego, czy daninę publiczną wprowadzana tymi założeniami uznamy za podatek, czy opłatę w myśl Konstytucji RP, wymagania prawne w stosunku do tych danin publicznych są identyczne z punktu widzenia art. 168 Konstytucji. Tym nie mniej należy uznać, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest opłatą lokalną w myśl art. 168 Konstytucji RP, a nie podatkiem lokalnym, biorąc pod uwagę, że z opłatą tą powiązana jest usługa w zakresie obierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, którą będzie obowiązana świadczyć gmina na rzecz właściciela nieruchomości. Z podatkiem lokalnym przepisy nie wiązałyby żadnego obowiązku publicznoprawnego świadczenia na rzecz właściciela nieruchomości w zamian za pobrane od niego świadczenie pieniężne na rzecz gminy.

- 4) Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest ustalana w przeliczeniu na mieszkańca biorąc pod uwagę średnią ilość w kg odpadów komunalnych wytwarzanych przez mieszkańca, kosztów zagospodarowania tych odpadów oraz częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustala się biorąc pod uwagę koszt zagospodarowania wytworzonych na tej nieruchomości odpadów komunalnych w przeliczeniu na kg.

Gmina, na podstawie złożonych przez właścicieli nieruchomości deklaracji, będzie pozyskiwała informacje o faktycznej liczbie mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. W przypadku właścicieli nieruchomości, którzy złożą do gminy nierzetelną deklarację, przepisy odrębne, uregulowane w ustawie - Ordynacja podatkowa, określają sposób postępowania w takich przypadkach.

- 5) Rada gminy określając stawki opłat stosuje wyższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny.
- 6) Właściciel nieruchomości ponosi na rzecz gminy, na terenie której położona jest jego nieruchomość, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Za zapłatę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciele danej nieruchomości odpowiadają solidarnie.
- 7) Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie stanowiła dochód gminy, z którego gmina będzie finansowała koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Z opłaty tej nie będą mogły być finansowane inne koszty funkcjonowania gminy. Katalog wydatków, które gmina będzie mogła finansować z tej opłaty jest więc katalogiem zamkniętym. Zakłada się, że na koszty funkcjonowania tego systemu będą się składały następujące koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych, a także koszty obsługi administracyjnej. Z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi będą również pokrywane koszty stworzenia i utrzymania przez gminę punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w szczególności: zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii, przeterminowanych leków, chemikaliów, w tym farb, rozpuszczalników i olejów odpadowych, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlano-remontowych, zużytych opon, odpadów zieleni, do których właściciele nieruchomości mogą bezpłatnie oddawać powyższe odpady komunalne. Koszty związane z odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych są ustalane z uwzględnieniem najlepszych dostępnych rozwiązań środowiskowych.
- 8) Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzależniona jest od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz od stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na mieszkańca danej gminy ustalonej przez radę gminy w formie uchwały. W przypadku nieruchomości, na której prowadzona jest działalność, w związku z którą powstają odpady komunalne, a nie zamieszkują na niej mieszkańcy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzależniona jest od masy w kilogramach wytworzonych na danej nieruchomości odpadów komunalnych oraz od stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej na kilogram odpadów komunalnych przez radę gminy w formie uchwały.
- 9) W przypadku nieruchomości, na której prowadzona jest działalność, w związku z którą powstają odpady komunalne, a także zamieszkują na niej mieszkańcy, właściciel nieruchomości jest obowiązany do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która będzie obejmowała koszty odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych powstałych na tej nieruchomości w wyniku prowadzonej na niej działalności, a także w wyniku bytowania na niej mieszkańców.
- 10) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta w sposób zwyczajowo przyjęty obowiązany jest przeprowadzić kampanię informacyjną na swoim terenie, obejmującą swym zakresem wszystkich mieszkańców danej gminy, celem powiadomienia mieszkańców w szczególności o podjęciu uchwały przejmującej obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz o wysokości stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych, a także o terminie przekazania przez właściciela nieruchomości deklaracji.
- 11) Rada gminy określi, w drodze uchwały, wzór deklaracji dla właścicieli nieruchomości, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zamieszczając objaśnienia co do sposobu prawidłowego składania tej deklaracji, informację

o terminach i miejscu ich składania oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

- 12) Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta deklarację o wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obliczonej przy uwzględnieniu ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość, a także stawki opłat określonej przez gminę w uchwale rady gminy, w terminie 14 dni od dnia powiadomienia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości lub zamieszkania pierwszego mieszkańca na terenie nieruchomości.
- 13) W przypadku nieruchomości, na której powstają odpady komunalne, a nie zamieszkują na niej mieszkańcy, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta deklarację o wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obliczonej przy uwzględnieniu szacunkowej masy odpadów komunalnych wyrażonej w kg wytworzonych na tej nieruchomości w ciągu miesiąca oraz stawki opłat uchwalonych przez radę gminy w terminie 14 dni od dnia powiadomienia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości lub wytworzenia pierwszego kg odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. W przypadku wytworzenia w danym miesiącu większej masy odpadów komunalnych niż wskazana w deklaracji, właściciel nieruchomości jest obowiązany do złożenia deklaracji korygującej oraz zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami za każdy kilogram wytworzony ponad deklarowaną ilość.
- 14) W przypadku wystąpienia zmiany ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość lub szacunkowej masy odpadów wytwarzanych na tej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany w terminie 14 dni od dnia zajścia zmiany złożyć nową deklarację.
- 15) Obowiązek zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje z chwilą wytworzenia pierwszego kg odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz w chwili zamieszkania pierwszej osoby na terenie nieruchomości.
- 16) Właściciel nieruchomości jest obowiązany wnieść na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi za każdy miesiąc do 15 dnia następnego miesiąca, za który powstał obowiązek zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada gminy może w drodze uchwały ustalić inny termin lub częstotliwość wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe.
- 17) Rada gminy może określić w drodze uchwały wysokość opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za dodatkowe usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi świadczone przez gminę. Takie dodatkowe usługi mogą polegać na np. okresowej konieczności odbierania zwiększonej ilości odpadów komunalnych z nieruchomości, czy też konieczności odebrania odpadów z remontów.

Dodatkowe usługi realizowane przez gminę będą świadczone wyłącznie na wniosek właściciela nieruchomości oraz tylko wtedy kiedy gmina będzie chciała tego rodzaju usługi świadczyć. W odróżnieniu od opłaty za gospodarowanie odpadami, dodatkowe usługi nie będą miały charakteru świadczenia publiczno-prawnego, a charakter świadczenia cywilno-prawnego.

- 18) Do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, Nr 85, poz. 727 i Nr 86, poz. 732 i Nr 143, poz. 1199), z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

- 19) Rada gminy w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, określi zakres usług świadczonych na rzecz właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym ilość i częstotliwość odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakres usług świadczonych na rzecz właścicieli nieruchomości przez gminę musi pozostawać w związku z wysokością środków pozyskanych od właścicieli nieruchomości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zasada odpłatności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi).
- 20) W przypadku niewłaściwego świadczenia usług w zakresie odpadów komunalnych, nie przewiduje się szczególnej procedury składania skarg w tym zakresie. Należy natomiast zauważyć, że będzie miał tu zastosowanie Kodeks postępowania administracyjnego, w zakresie skarg i wniosków.
- 21) Z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina płaci na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości:
- przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
 - a) operatorowi instalacji za odzysk lub unieszkodliwianie zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania oraz odpadów ulegających biodegradacji, w tym odpadów zielonych.
- Nie dotyczy to przypadków, w których powyższe zadania wykonywane są za pomocą gminnych jednostek organizacyjnych.
- 22) W celu zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych, w tym zorganizowania w nich przetargów na odbieranie odpadów komunalnych oraz wyznaczenie punktów zbierania selektywnie gromadzonych odpadów, rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców podejmuje decyzję o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę ilość mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi mieszkańców przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne. Przetargi organizuje się odrębnie dla wyznaczonych sektorów.
- 23) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany do wyboru przedsiębiorców odbierających odpady komunalne na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, z późn. zm.). Oznacza to, że założenia do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zmieniają rozwiązań systemowych wynikających z prawa zamówień publicznych, w szczególności przypadków kiedy należy stosować tą ustawę.
- 24) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymagania dotyczące w szczególności:
- a) przekazania odebranych odpadów komunalnych do wskazanych instalacji;
 - b) wykazu rodzajów odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
 - c) wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zamówieniem;
 - d) szczegółowych wymagań stawianych przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz warunków finansowych w podpisywanych z nimi umowach.
- 25) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie przetargów zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich transport do instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych. W ustawie zostanie określony niezbędny zakres umowy pomiędzy gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne. Umowa będzie zawierała m.in. określenie rodzajów odpadów odbieranych od mieszkańców ze szczególnym uwzględnieniem wykazu odpadów komunalnych odbieranych selektywnie, przekazania odebranych odpadów do wskazanych instalacji, wymagań dotyczących spełnienia standardów sanitarnych wykonywanych usług, osiągnięcia celów środowiskowych, obowiązku prowadzenia dokumentacji określonej przepisami prawa, terminów obowiązywania umowy, terminów rozwiązania umowy, warunków finansowych i konsekwencji wynikających z niedotrzymania warunków umowy.

- 26) Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne będzie obowiązany wykonywać odbieranie odpadów zgodnie z umową, przepisami z zakresu gospodarki odpadami, przepisami prawa miejscowego, a w szczególności zgodnie z regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminie, o którym mowa w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i uchwałą w sprawie realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o której mowa w założeniach do ustawy o odpadach.
- 27) W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych zawartej pomiędzy gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne i konieczności natychmiastowego zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, który do tej pory był obsługiwany przez tego przedsiębiorcę, gmina będzie mogła zapewnić te usługi zgodnie z ustawą - Prawo zamówień publicznych w trybie zamówienia z wolnej ręki – do czasu przeprowadzenia procedury przetargu. Gmina obowiązana jest jednak do rozpoczęcia procedury przetargu niezwłocznie po rozwiązaniu umowy z poprzednim wykonawcą.

Procedura udzielania zamówienia z wolnej ręki jest szczególnie wyjątkowa, ponieważ wyłącza charakterystyczną dla pozostałych procedur (ofertowo-eliminacyjnych) konkurencyjność postępowania. Jej istota sprowadza się bowiem do obowiązku przeprowadzenia negocjacji tylko z jednym wykonawcą (art. 66 p.z.p.). Oznacza to, że wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne, który będzie wykonywał odbiór odpadów komunalnych w zastępstwie, będzie mógł nastąpić nawet w ciągu jednego dnia jeżeli zaistnieje taka potrzeba.

Rozdział 4

Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług

- (23) Przewiduje się odstępianie od obowiązku uzyskania zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, ze względu na fakt, że wszystkie warunki prowadzenia działalności w tym zakresie będą określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy). Nie istnieje więc potrzeba, aby właściwy organ określał warunki prowadzenia tej działalności w zezwoleniu.

Jednak, aby zidentyfikować przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości działających na terenie danej gminy, potwierdzić spełnienie warunków prowadzenia działalności określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz wprowadzić możliwość wprowadzenia sankcji za niedopełnienie tych warunków, przewiduje się zastąpienie zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

rejestrze działalności regulowanej, w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.).

Wprowadzenie rejestru działalności regulowanej ma przyczynić się do zwiększenia wolności działalności gospodarczej w Polsce w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ponieważ uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej jest łatwiejsze niż uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, gdyż organ rejestrowy nie będzie sprawdzał zgłoszonych danych, informacji i dokumentów przed dokonaniem wpisu do rejestru, a może je sprawdzać dopiero ex post. Zatem sama deklaracja o spełnieniu warunków do prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych będzie wystarczająca do rozpoczęcia tej działalności. Należy jednak zauważyć, że stosownie do art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorca który złożył oświadczenie o spełnieniu wszystkich warunków do prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych niezgodnie ze stanem faktycznym, może zostać wykreślony z rejestru działalności regulowanej, co skutkuje zakazem prowadzenia tej działalności w okresie 3 lat od dnia wydania decyzji.

Podkreślenia też wymaga fakt, że wszyscy przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne, bez względu na decyzję podjętą przez gminy o przejęciu obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych, będą obowiązani do uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Biorąc pod uwagę powyższe, przewiduje się usunięcie z rozdziału 4 u.c.p.g. wszystkich przepisów odnoszących się do zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, nie zmieniając jednak przepisów odnoszących się do innych zezwoleń uregulowanych w tym rozdziale.

W związku z tym, przewiduje się wprowadzenie w rozdziale 4 następujących zmian.

Uchylone zostaną następujące przepisy: art. 7 ust. 1 pkt 1, ust. 3a pkt 2, art. 8 ust. 2, 2b i 4 oraz 9 ust. 1a.

Uchylenie ust. 4 w art. 8 związane jest z wprowadzeniem zasady regionalizacji gospodarki zmieszanyimi odpadami komunalnymi oraz odpadami zielonymi.

W związku z likwidacją zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych oraz przyjęciem tej działalności jako działalności regulowanej, a także w celu zapewnienia jednolitych zasad przeprowadzania kontroli wszystkich przedsiębiorców, działających na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przewiduje się uchylenie art. 8b. Zasady te zostaną uregulowane w odrębnym rozdziale, który będzie odnosił się do prowadzących działalność na podstawie zezwolenia, jak również prowadzących działalność na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Zmian będzie wymagał również art. 7 ust. 3a (wstęp do wyliczenia) oraz art. 9 ust. 1c pkt 3 w związku z tym, że przepisy te odnoszą się do zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych.

Proponuje się również wprowadzenie odrębnego rozdziału, który będzie regulował kwestie sprawozdawczości. W związku z powyższym proponuje się uchylenie art. 9a.

W związku z likwidacją zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych i zastąpieniem go wpisem do rejestru działalności regulowanej, przewiduje się wprowadzenie nowego rozdziału 4a, który będzie regulował warunki prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz zasady prowadzenia rejestru działalności regulowanej w zakresie nieuregulowanym ustawą o swobodzie działalności regulowanej. Rozdział ten otrzyma tytuł: „Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych i warunki prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi”.

W związku z powyższym, zakłada się wprowadzenie do tego rozdziału następujących rozstrzygnięć:

- (24) Odbieranie odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy tą działalność, nie mają obowiązku uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej, zwanego dalej „rejestrem”, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takiego wpisu.
- (25) Biorąc pod uwagę powyższe, zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca, będzie mógł wykonywać tą działalność, jeżeli spełni szczególne warunki określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej.
- (26) Organem prowadzącym rejestr będzie wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy według miejsca odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W związku z powyższym, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne z terenu kilku gmin, będzie obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w każdej gminie, na terenie której prowadzi odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Każdy wójt, burmistrz lub prezydent miasta będzie prowadził niezależny rejestr, uwzględniający przedsiębiorców odbierających odpady komunalne wytwarzane na terenie danej gminy. W szczególności zasada ta będzie się odnosiła do wpisu do rejestru oraz wykreślenia z tego rejestru.
- (27) Wpis do rejestru podlega opłacie skarbowej w wysokości 50 zł, wnoszonej przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, ubiegającego się o wpis do rejestru. Opłata ta będzie dochodem gminy, na terenie której rejestr będzie prowadzony, zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej.
- (28) Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej organ prowadzący rejestr dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności. Zgodnie z tym artykułem oświadczenie to składa się na piśmie.
- (29) Wniosek o wpis do rejestru działalności regulowanej będzie zawierał:
 - 1) imię i nazwisko lub nazwę przedsiębiorcy oraz oznaczenie jego siedziby i adres;
 - 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile taki posiada;
 - 3) REGON, o ile taki posiada;
 - 4) rodzaj odbieranych odpadów komunalnych;
 - 5) oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.
- (30) Do wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej dołącza się uwierzytelnioną przez przedsiębiorcę kopię dowodu wniesienia opłaty rejestrowej, zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej.
- (31) Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne składa oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości o następującej treści: "Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 Kodeksu karnego oświadczam, że:
 - 1) dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych i warunki prowadzenia tej działalności są zgodne z prawdą;
 - 2) znane mi są i spełniam warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, której

dotyczy wniosków, wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(32) Oświadczenie to powinno zawierać również:

- 1) firmę przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne, jego siedzibę lub jego miejsce zamieszkania oraz adres;
- 2) oznaczenie miejsca i daty złożenia oświadczenia;
- 3) numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile taki posiada;
- 4) numer REGON, o ile taki posiada;
- 5) nazwa i adres instalacji do zagospodarowania odpadów w danym regionie, wskazanym w uchwale w sprawie realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do której będą transportowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone;
- 6) podpis osoby uprawnionej do reprezentowania przedsiębiorcy lub innego podmiotu uprawnionego do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz pełnionej funkcji.

Konieczność wskazania instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych wynika z faktu, że informacja ta jest niezbędna do przeprowadzania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

(33) W przypadku przedsiębiorców odbierających odpady komunalne transportujących odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone do innej niż wskazana w oświadczeniu instalacji do zagospodarowania odpadów, mieszczącej się w danym regionie, przedsiębiorca będzie obowiązany do ponownego złożenia do gminy aktualnego wniosku.

Przepis taki pozwoli przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości transportować odebrane zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone do dowolnej instalacji w danym regionie, co jednocześnie zapewni konkurencyjność pomiędzy tymi instalacjami.

(34) Zgodnie z art. 66 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca jest obowiązany zgłosić zmianę danych wpisanych do rejestru w terminie 14 dni od dnia zajścia zdarzenia, które spowodowało zmianę tych danych.

(35) Zgodnie z art. 66 ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wójt, burmistrz lub prezydent miasta poprawia z urzędu wpis do rejestru zawierający oczywiste błędy.

(36) Do wniosku o wpis do rejestru oraz do wniosku o zmianę wpisu do rejestru stosuje się odpowiednio art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten będzie dotyczył w szczególności takiej sytuacji jak na przykład braku uiszczenia opłaty skarbowej.

(37) Wpis do rejestru polega na wprowadzeniu do bazy danych, prowadzonej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, danych zawartych we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej. Wpis jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w rejestrze.

(38) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta prowadzi rejestr działalności regulowanej w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.⁴⁾), który może stanowić część innych baz danych z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami. Jednocześnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta archiwizuje, przechowuje i przetwarza

⁴⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U z 2006 r. Nr 12, poz. 65 i Nr 73, poz. 501 oraz z 2008 r. Nr 127, poz. 817.

dane wpisane do rejestru działalności regulowanej, a także zapewnia bezpieczeństwo danych wpisanych do rejestru działalności regulowanej.

- (39) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta dokonując wpisu do rejestru działalności regulowanej nadaje przedsiębiorcy numer rejestrowy.
- (40) Rejestr prowadzony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zawiera:
- 1) imię i nazwisko lub nazwę przedsiębiorcy oraz oznaczenie jego siedziby i adres,
 - 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile taki posiada,
 - 3) REGON, o ile taki posiada;
 - 4) rodzaj odbieranych odpadów komunalnych,
 - 5) oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.
- (41) Zgodnie z art. 65 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje z urzędu zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru.
- (42) Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dane zawarte w rejestrze działalności regulowanej są jawne i dostępne dla osób trzecich. Udostępnienie danych zawartych w rejestrze działalności regulowanej następuje w siedzibie gminy.
- (43) Organ prowadzący rejestr, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jest obowiązany dokonać wpisu do tego rejestru w wyznaczonym terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej, dla której rejestr jest prowadzony.
- (44) W przypadku niedokonania przez organ prowadzący rejestr wpisu do rejestru przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne w wyznaczonym terminie, stosuje się art. 67 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
- (45) Wpis do rejestru polega na wprowadzeniu do bazy danych, prowadzonej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, danych zawartych we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej. Wpis jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w rejestrze.
- (46) Przypadki, w których organ jest uprawniony do odmówienia wpisania przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne do rejestru są określone w art. 68 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
- (47) W zakresie obowiązku przechowywania przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości dokumentacji niezbędnej do wykazania spełniania warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej, a także kontroli tego przedsiębiorcy ze spełniania tych obowiązków będą miały zastosowanie art. 69 i 70 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
- (48) W przypadku zakończenia działalności, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany złożyć właściwemu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, w terminie 14 dni od dnia trwałego zaprzestania wykonywania tej działalności, wniosek o wykreślenie z rejestru.
- (49) Przypadki wykreślenia z rejestru przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości będzie określał art. 71 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W związku z tym, że artykuł ten nie określa enumeratywnej listy przesłanek wykreślenia z rejestru, przewiduje się, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskaże dodatkowe przypadki wykreślenia z rejestru. Wykreślenie z rejestru następuje gdy:
- 1) wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem;

- 2) stwierdzono trwałe zaprzestanie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej objętej wpisem na terenie gminy;
 - 3) przedsiębiorca odbierający odpady komunalne nie spełnia wymagań określonych dla przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne, w tym:
 - a) po raz drugi transportuje zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone do innych niż wskazane we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej instalacji do zagospodarowania odpadów;
 - b) w kolejnym roku kalendarzowym nie osiągnął określonych w drodze rozporządzenia poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji; w przypadku gminnej jednostki organizacyjnej WIOŚ w drodze decyzji zakazuje prowadzenia przez nią działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres 3 lat;
- (50) Przedsiębiorca, którego wykreślono z rejestru działalności regulowanej, będzie mógł uzyskać ponowny wpis do rejestru nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji w tym zakresie.
- (51) Obowiązki nakładane na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne odnoszą się również do gminnej jednostki organizacyjnej, chyba że przepisy wskazują inaczej.
- (52) Zakłada się, że przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (zarówno przedsiębiorca, jak również gminna jednostka organizacyjna) będzie obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym poziomów odzysku i recyklingu oraz zmniejszania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach odpadów co najmniej w zakresie określonym przez ministra właściwego do spraw środowiska na podstawie upoważnienia zawartego w art. 3 u.c.p.g.
- (53) W przypadku przejęcia przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości, za osiągnięcie odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji w stosunku do strumienia odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy odpowiada bezpośrednio gmina.
- (54) Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany osiągnąć określone w drodze rozporządzenia poziomy odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji w stosunku do masy odebranych przez niego odpadów komunalnych. Rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego może podwyższyć poziomy odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji, w stosunku do poziomów określonych w drodze rozporządzenia, które przedsiębiorca jest obowiązany osiągnąć w danym roku kalendarzowym.
- (55) Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany również do odebrania wszystkich selektywnie zbieranych rodzajów odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych, odpadów z remontu oraz odpadów zielonych.
- (56) Odbierający odpady komunalne oraz transportujący odpady komunalne na zlecenie odbierającego odpady komunalne jest obowiązany dostarczyć je do miejsca odzysku lub miejsca unieszkodliwiania wskazanych w oświadczeniu o wpis do rejestru działalności regulowanej lub umowie na odbieranie odpadów komunalnych.

- (57) W celu osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, a także w związku z wprowadzeniem regionalizacji w gospodarowaniu odpadami komunalnymi proponuje się wprowadzenie następujących rozstrzygnięć:

Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do:

- 1) przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych, odebranych od właścicieli nieruchomości, do instalacji wskazanych we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej lub umowie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zawartej pomiędzy gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne, w tym przypadku zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania oraz odpadów zielonych odebranych od właścicieli nieruchomości do instalacji wskazanych w uchwale w sprawie realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o której mowa w założeniach do ustawy o odpadach;
 - 2) ze względu na bezpieczeństwo sanitarne tj. awarii instalacji, które uniemożliwiają odbieranie odpadów komunalnych, marszałek województwa w drodze decyzji, wydanej w terminie nie dłuższym niż 3 dni od dnia złożenia wniosku, wskaże na czas określony z zachowaniem zasady bliskości inne instalacje do zagospodarowania odpadów komunalnych, do których będą transportowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone z danego regionu niż instalacja wpisana we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej lub umowie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zawartej pomiędzy gminą a przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne; decyzji, o której mowa powyżej, marszałek województwa nadaje rygor natychmiastowej wykonalności;
 - 3) przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, przy zachowaniu hierarchii postępowania z odpadami, określonej w ustawie o odpadach;
 - 4) przestrzegania zakazu mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszаныmi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości;
 - 5) osiągnięcia w poszczególnych latach, określonych w drodze rozporządzenia, minimalnych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
 - 6) przekazania gminie informacji o właścicielach nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne niezgodnie z obowiązującym na terenie gminy regulaminem utrzymania czystości i porządku.
- (58) Mając na względzie konieczność zapewnienia strumienia odpadów do wszystkich instalacji do zagospodarowania odpadów w danym regionie należy określić obowiązki prowadzących instalacje. W związku z tym, proponuje się wprowadzenie następującego rozstrzygnięcia:

Prowadzący instalacje do zagospodarowania odpadów są obowiązani podpisać umowę, na zasadach niedyskryminacyjnych, na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych ze wszystkimi przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy prowadzą swoją działalność w ramach wyznaczonego w uchwale w sprawie realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami regionu. W przypadku wystąpienia awarii instalacji do zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych, uniemożliwiającej odbieranie odpadów komunalnych od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, prowadzący instalację, która w związku z zaistniałą sytuacją zostanie wskazana w drodze

decyzji przez marszałka województwa, jest obowiązany do tymczasowego odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych od innych przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, którzy dotychczas kierowali zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone do instalacji, która uległa awarii.

- (59) Na etapie przygotowania przez gminę lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości kalkulacji kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów ulegających biodegradacji, prowadzący instalację obowiązany jest przedstawić tym podmiotom kalkulację kosztów przekształcania odpadów. Informacja przekazywana jest na wniosek gminy lub przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w terminie 7 dni po jego złożeniu.
- (60) Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne, w przypadku gdy gmina nie przejmuje obowiązków od właścicieli nieruchomości, jest zobowiązany przekazać właścicielom nieruchomości, od których odebrał odpady komunalne, rachunek w którym wyszczególnione zostaną koszty odbierania odpadów komunalnych, a także koszty ich zagospodarowania.
- (61) Zakłada się również, że minister właściwy do spraw środowiska określi wymagania techniczne, niezbędne do realizacji zadań w zakresie odbierania odpadów komunalnych, celem ujednoczenia ich na terenie całego kraju. Zapobiegnie to obecnie istniejącej sytuacji stawiania różnych wymagań technicznych w każdej gminie. W związku z tym, zakłada się uchylenie art. 7 ust. 3a. u.c.p.g.

Upoważnienie to otrzyma następujące brzmienie: Minister właściwy do spraw środowiska kierując się potrzebą zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dla środowiska i mieszkańców, określi, w drodze rozporządzenia, opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Kontrola

W związku z likwidacją zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych oraz przyjęciem tej działalności jako działalności regulowanej, a także w celu zapewnienia jednolitych zasad przeprowadzania kontroli wszystkich przedsiębiorców, działających na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje się dodanie odrębnego rozdziału, który będzie odnosił się do prowadzących działalność na podstawie zezwoleń, wydawanych na podstawie ustawy, jak również prowadzących działalność na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej. Rozdział ten otrzyma tytuł: „Kontrola” i będzie zawierał następujące rozstrzygnięcia:

- (62) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę nad właścicielami nieruchomości oraz przedsiębiorcami w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy.
- (63) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta dokonuje weryfikacji informacji dotyczących posiadania przez właścicieli nieruchomości podpisanych umów na odbieranie odpadów komunalnych. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.
- (64) Kontrolę przeprowadzają imiennie upoważnieni pracownicy urzędu gminy lub straży gminna.
- (65) Przy wykonywaniu kontroli kontrolujący jest uprawniony do:
 - 1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem, przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza objęta zakresem ustawy, a w godzinach od 6.00 do 22.00 – na pozostały teren bez potrzeby uzyskiwania przepustek oraz bez konieczności rewizji osobistej, jeżeli jest przewidziana w wewnętrznym regulaminie;

- 2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych np. wykonywanie zdjęć, oględzin terenu;
 - 3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego;
 - 4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z kontrolą, w tym dokumentów związanych z prowadzeniem ewidencji operacji gospodarczych, a także sporządzania ich kopii.
- (66) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może upoważnić do dokonywania kontroli, inny organ administracji wyspecjalizowany w kontroli danego rodzaju działalności.
 - (67) Kontrolowany jest obowiązany zapewnić warunki sprawnego przeprowadzania kontroli oraz udostępnić kontrolującemu materiały, dokumenty i dane podlegające kontroli, a także udzielać wszelkich potrzebnych informacji.
 - (68) Czynności kontrolne mogą być wykonywane poza siedzibą kontrolowanego, w szczególności w razie niezapewnienia przez kontrolowanego warunków umożliwiających sprawne przeprowadzenie kontroli, a także w przypadkach, gdy charakter czynności tego wymaga.
 - (69) Z czynności kontrolnych osoba upoważniona lub wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza protokół kontroli. Protokół, podpisuje także kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona. W przypadku odmowy podpisania protokołu przez kontrolowanego, kontrolujący czyni o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może, w terminie 7 dni, przedstawić swoje stanowisko na piśmie kontrolującemu.
 - (70) Protokół sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden doręcza się kontrolowanemu lub osobie upoważnionej do reprezentowania lub prowadzenia jego spraw.
 - (71) Protokół kontroli stanowi podstawę do wydania decyzji na podstawie ustawy będącej następstwem przeprowadzonej kontroli.
 - (72) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta występuje do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli stwierdzi naruszenie przez kontrolowanego przepisów ustawy lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy.
 - (73) WIOŚ kontroluje gminy oraz gminne jednostki organizacyjne w zakresie przestrzegania przepisów ustawy. Tryb kontroli w tym zakresie określa ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. – Inspekcja Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.).
 - (74) Marszałek województwa kontroluje prowadzącą instalację do zagospodarowania odpadów w zakresie odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych zgodnie z zasadą regionalizacji. Kontrola ta będzie następowała zgodnie z art. 379 ustawy - Prawo ochrony środowiska.
 - (75) Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej organ kontroli jest obowiązany zawiadomić przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli. Stosownie do ust. 2 pkt. 2 tego artykułu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się, w przypadku gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia. Przepis ten nie wskazuje, że zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się w odniesieniu do administracyjnego czynu zabronionego zagrożonego karą pieniężną. W związku z powyższym konieczne jest wprowadzenie wyłączenia obowiązku uprzedniego zawiadomienia o wszczęciu kontroli, aby zapobiec popełnieniu administracyjnych czynów zabronionych zagrożonych karą pieniężną lub zabezpieczyć

dowody ich popełnienia wprowadzanych w projektowanych założeniach. Wprowadzenie powyższego rozwiązania zapobiegnie sytuacji, w której organ kontroli będzie posiadał informację o popełnieniu administracyjnego czynu zabronionego zagrożonego karą pieniężną, a nie będzie mógł podjąć żadnej czynności do czasu upływu siedmiodniowego terminu na podjęciu kontroli.

- (76) Zgodnie z art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, oznacza to, że przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej mają pierwszeństwo przed innymi przepisami określającymi sposób kontroli przeprowadzanej u przedsiębiorców.

Sprawozdawczość

Mając na względzie umożliwienie gminom skuteczniejszej kontroli przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, proponuje się wprowadzenie odrębnego rozdziału 4b, który otrzyma tytuł: "Sprawozdawczość" oraz będzie zawierał następujące rozstrzygnięcia:

- (77) Rozdział ten będzie odnosił się również do obowiązków przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.
- (78) Przekazywanie gminie przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne informacji o właścicielach nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości ocenia czy odpady komunalne zostały zebrane przez właściciela nieruchomości, sposób ich zebrania oraz stopień segregacji tych odpadów. W przypadku niedopełnienia przez właściciela jego obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych przedsiębiorca może nie przyjąć zebranych odpadów lub przyjąć je jako zmieszane odpady komunalne. Jednocześnie, przedsiębiorca jest obowiązany o tym fakcie powiadomić gminę.

- (79) W związku z nałożeniem na prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych nowych obowiązków, proponuje się uwzględnienie następujących rozwiązań:

1) Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne, jest obowiązany do sporządzania i przekazywania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta miesięcznego sprawozdania, w terminie do końca miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym. Sprawozdanie z realizacji zadań powinno zawierać następujące informacje:

- a) masę poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych;
- b) sposoby zagospodarowania poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych;
- c) masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania na składowisku odpadów;
- d) masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji nieprzekazanych do składowania na składowiskach odpadów i sposoby lub sposób ich zagospodarowania;
- e) osiągnięte poziomy odzysku i recyklingu oraz redukcji odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
- f) liczbę obsłużonych właścicieli nieruchomości;

- g) o realizacji innych zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi powierzonych przez gminę.
- (80) W celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, operatora instalacji lub innego posiadacza gospodarującego odpadami do przedłożenia dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów.
- (81) Ponadto, proponuje się wprowadzenie dodatkowego rozstrzygnięcia o następującej treści:
- 1) Gmina sporządza i przedkłada marszałkowi województwa i WIOŚ roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, w terminie do końca lutego roku następującego po roku sprawozdawczym.
 - 2) Minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą ujednoczenia treści sprawozdań, określi w drodze rozporządzenia, wzory sprawozdań, o których mowa w tym rozdziale.
- (82) Niezłożenie przez gminę sprawozdania jest traktowane jako brak realizacji nałożonych na gminę zadań w zakresie gospodarki odpadami.
- (83) Marszałek województwa weryfikuje i przetwarza sprawozdania przekazane przez gminy i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do 15 lipca roku następującego po roku kalendarzowym, roczne zbiorcze sprawozdanie z realizacji zadań gmin określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.
- (84) WIOŚ weryfikuje pod względem poprawności danych roczne sprawozdania z realizacji zadań gminy przekazane przez gminy, celem porównania osiągniętych w danym roku kalendarzowym poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji, z wyznaczonymi w drodze rozporządzenia poziomami.
- (85) Minister właściwy do spraw środowiska określi w drodze rozporządzenia wzory sprawozdań, o których mowa w powyższych akapitach, kierując się potrzebą ich ujednoczenia.

Administracyjne kary pieniężne

- (86) Mając na względzie realizację działań nałożonych zarówno na właścicieli nieruchomości, przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz gminy, wprowadzono szereg administracyjnych kar pieniężnych, które powinny zmotywować poszczególne podmioty, biorące udział w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi do przestrzegania zasad określonych przedmiotową ustawą oraz osiągnąć wyznaczone cele. Administracyjne kary pieniężne będą wymierzone za niedopełnienie obowiązków określonych w ustawie. W związku z planowanym dodaniem administracyjnych kar pieniężnych proponuje się dodanie rozdziału 4c u.c.p.g., który powinien otrzymać brzmienie: Administracyjne kary pieniężne.
- (87) Proponuje się, wprowadzenie do tego rozdziału następujących rozwiązań:
- 1) W przypadku gdy gmina nie przejmuje obowiązków od właścicieli nieruchomości, na właściciela nieruchomości, który nie podpisał umowy na odbieranie odpadów komunalnych z prowadzącym działalność w tym zakresie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta nakłada administracyjną karę pieniężną w wysokości od 50 zł do 300 zł za każdy miesiąc, w którym właściciel nieruchomości nie posiadał stosownej umowy;
 - 2) wójt, burmistrz lub prezydent miasta nakłada administracyjną karę pieniężną w wysokości do 1000 zł na właściciela nieruchomości gromadzącego odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy;

- 3) w przypadku niezapewnienia przez gminę osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania WIOŚ nakłada na gminę administracyjną karę pieniężną naliczaną za każdą tonę odpadów komunalnych, przekraczających poziomy określone w rozporządzeniu w wysokości równowartości opłaty za składowanie tych odpadów;
- 4) administracyjne kary pieniężne, nałożone przez WIOŚ na gminę, wnoszone są na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; WIOŚ może odroczyć wniesienie kary w przypadku przedstawienia przez gminę udokumentowanego wniosku dotyczącego działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyny nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, ale nie dłużej niż na okres 5 lat; po usunięciu przyczyn nałożenia administracyjnej kary pieniężnej może ona zostać umorzona;
- 5) niedopełnienie przez gminę obowiązków sprawozdawczych określonych w ustawie skutkuje nałożeniem przez WIOŚ na nią administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 500 złotych za każdy dzień opóźnienia;
- 6) wójt, burmistrz lub prezydent miasta nakłada administracyjną karę pieniężną na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej w wysokości 10 000 złotych za każdy miesiąc prowadzenia działalności bez wymaganego wpisu do rejestru; nie nakłada się administracyjnej kary pieniężnej na gminną jednostką organizacyjną;
- 7) wójt, burmistrz lub prezydent miasta nakłada administracyjną karę pieniężną w wysokości od 10 000 do 50 000 złotych na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który odbierając od właścicieli nieruchomości odpady komunalne miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanymi odpadami komunalnymi;
- 8) w przypadku nieosiągnięcia w danym roku kalendarzowym przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości poziomów odzysku i recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach, określonych w rozporządzeniu, wójt, burmistrz lub prezydent miasta nakłada na tego przedsiębiorcę administracyjną karę pieniężną za każdą tonę odpadów komunalnych brakującą do osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach w wysokości równowartości opłaty za składowanie tych odpadów;
- 9) nałożenie administracyjnej kary pieniężnej w wysokości od 500 do 2 000 złotych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odebranych od właścicieli nieruchomości, za pierwszy ujawniony przypadek transportu do instalacji niewskazanej we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej lub umowie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 10) przekazanie przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nierzetelnego sprawozdania wiąże się z nałożeniem przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 10 000 złotych na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- 11) przekazanie przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości sprawozdania z realizacji zadań, w terminie innym niż ustalony, wiąże się z nałożeniem przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na tego przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 100 złoty za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia następnego od terminu wyznaczonego przepisami ustawy;

Oznacza to, że do czasu niezłożenia sprawozdania z realizacji nałożonych zadań na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, będzie skutkowało nałożeniem na niego kolejnej administracyjnej kary pieniężnej za uchybienia w tym zakresie.

- 12) na gminną jednostkę organizacyjną, która nie osiągnęła określonych poziomów odzysku i recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach, a także transportuje odpady komunalne do instalacji niewskazanej w uchwale w sprawie realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, WIOŚ nakłada administracyjne kary pieniężne w wysokości administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Środki finansowe z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na gminne jednostki organizacyjne wnoszone są na rachunek bankowy NFOŚiGW;
- 13) nałożenie przez WIOŚ na prowadzącego instalację do zagospodarowania odpadów komunalnych administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 500 złotych za każdą tonę odpadów komunalnych odebranych od przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie ma tej instalacji wpisanej we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej przedłożonym wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta lub umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, oraz bez stosownej decyzji marszałka województwa wydanej ze względu na bezpieczeństwo sanitarne;
- 14) nałożenie przez WIOŚ na prowadzącego instalację do zagospodarowania odpadów komunalnych administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 10 000 złotych za każdy stwierdzony przypadek nieodbierania odpadów komunalnych od przedsiębiorców odbierających odpady komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie danego regionu;
- 15) środki finansowe pozyskane przez gminę z tytułu administracyjnej kary pieniężnej nakładane za brak realizacji zadań nałożonych na właściciela nieruchomości lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, zasilają budżet gminy;
- 16) do administracyjnych kar pieniężnych stosuje się dział III ordynacji podatkowej; uprawnienia organu podatkowego przysługują organom właściwym do wymierzania tych kar;
- 17) ustalając wysokość administracyjnej kary pieniężnej uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność gospodarczą przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- 18) administracyjne kary pieniężne odnoszą się również do gminnych jednostek organizacyjnych nie realizujących, nałożonych przepisami ustawy, obowiązków przepisami ustawy.
- 19) nie przewiduje się wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie prześlą deklaracji w wyznaczonym terminie, bądź prześlą nierzetelną deklarację lub nie wnoszą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w ustalonym terminie, gdyż zaniechania te podlegają przepisom Kodeksu karnego skarbowego Działu II Części szczególnej Rozdział 6 Przystępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. 2007 r. Nr 111, poz. 765, z późn. zm.);
- 20) w przypadku gdy przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości uniemożliwia przeprowadzenie u niego kontroli, podlega on przepisom określonych w art. 225 Kodeksu Karnego, a w związku z tym nie potrzeby wprowadzania osobnych administracyjnych kar pieniężnych za uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli.

Przepisy karne

- (88) W związku z tym, że proponuje się wprowadzić nowe rozwiązania odnoszące się wyłącznie do odpadów komunalnych art. 10 ust. 1, 2 i 2a u.c.p.g. nie będzie miał zastosowania w kwestiach odpadów komunalnych, natomiast będzie dotyczył wyłącznie nieczystości ciekłych, zanieczyszczeniom ulic, placów i terenów otwartych, wymagań odnoszących się do osób utrzymujących zwierzęta domowe oraz ochrony przed zwierzętami bezdomnymi.

2.2 Zmiany w innych przepisach prawnych

- (89) Zmiany do ustawy o odpadach

Zakłada się, że założenia do ustawy o odpadach uregulują:

1) Nowe zadania samorządu wojewódzkiego:

- a) wskazanie w uchwałach w sprawie realizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami instalacji funkcjonujących w ramach danego regionu, do których będą kierowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone; w tej części plan wojewódzki będzie aktem prawa miejscowego;
- b) w stosunku do zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych będzie obowiązywało zagospodarowanie tych odpadów w ramach regionów, określonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami. Obowiązek ten wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2013 r., z wyjątkiem regionów, które zostały utworzone przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o odpadach, dla których te obowiązki zaczną obowiązywać wraz z dniem wejścia w życie ustawy;
- c) dobór instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, które mogą być wpisane do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nastąpi po spełnieniu przez instalację kryteriów:
 - środowiskowych, tj. przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, osiągnięcie odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu,
 - zapewnienia odpowiedniego strumienia odpadów komunalnych do istniejących oraz planowanych instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych w danym regionie;
- d) zakłada się również, że marszałek województwa, zweryfikuje i przetworzy sprawozdania przekazane przez gminy na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zamieści je w bazie danych oraz przekaże ministrowi właściwemu do spraw środowiska roczne zbiorcze sprawozdanie z realizacji zadań gmin określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami do końca maja roku następującego po roku sprawozdawczym, do czasu powstania bazy danych o gospodarce odpadami, o której mowa w założeniach do ustawy o odpadach.

- 2) Zakłada się uchylenie przepisów dotyczących w szczególności: tworzenia i uchwalania gminnych planów gospodarki odpadami;

- 3) W związku z likwidacją zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych proponuje się zmianę art. 25 ust. 1 pkt 6, w zakresie wskazania w zezwoleniach instalacji do zagospodarowania odpadów, do których będą transportowane odebrane od właścicieli nieruchomości odpady komunalne;

- (90) Zmiany ustawy o Inspekcji ochrony Środowiska

Dopisanie do zadań inspekcji działań kontrolnych z zakresu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Proponuje się, aby stosowne zapisy znalazły się w art. 2 ust. 1 jako pkt 15e.

(91) Zmiany do ustawy – Prawo ochrony środowiska:

- 1) Zakłada się, że środki finansowe z tytułu administracyjnej kary pieniężnej nakładane przez WIOŚ na gminę za brak realizacji zadań własnych gminy, zasilają budżet NFOŚiGW. W przypadku konieczności zwrotu tych środków, np. w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, NFOŚiGW jest obowiązany zwrócić te środki wraz z odsetkami.

(92) Zmiany do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej:

- 1) Proponuje się uchylenie art. 75 ust. 1 pkt 3 w związku z likwidacją zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych.
- 2) Proponuje się w art. 77 ust 1 wprowadzić wyłączenia z obowiązku uprzedniego zawiadomienia o wszczęciu kontroli u przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, aby zapobiec popełnieniu administracyjnych czynów zabronionych zagrożonych karą pieniężną lub zabezpieczyć dowody ich popełnienia wprowadzanych w projektowanych założeniach.

(93) Zmiany do ustawy o opłacie skarbowej:

- 1) Proponuje się w załączniku do ustawy w dziale III w punkcie 41 wykreślić zapis odnoszącego się do wnoszenia opłaty skarbowej od wydania zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.
- 3) Proponuje się dodanie w załączniku do ustawy do Działu I punktu 54 odnoszącego się do wnoszenia opłaty skarbowej za wpis do rejestru działalności regulowanej w wysokości 50 zł.

(94) W związku z likwidacją zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych zmianie ulegną przepisy następujących ustaw:

- 1) art. 6 ust. 5 ustawy o bateriach i akumulatorach;
- 2) art. 3 ust. 1 pkt 16 ppkt b ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym;
- 3) art. 21 ust. 2 pkt 27 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- 4) art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

2.3 Przepisy przejściowe i dostosowujące

(95) Przepisy objęte okresami przejściowymi:

- 1) W terminie jednego roku od dnia wejścia w życie przepisów ustawy - uchwalenie zaktualizowanych wojewódzkich planów gospodarki odpadami;
- 2) W terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie przepisów ustawy – uchwalenie przez gminę nowych regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy;
- 3) W terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie przepisów ustawy – zachowują moc obecnie obowiązujące akty prawa miejscowego;
- 4) W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów ustawy – gmina będzie obowiązana do utworzenia rejestru działalności regulowanej;

- 5) W terminie 3 miesięcy od utworzenia przez gminę rejestru działalności regulowanej – przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości są obowiązani złożyć wniosek o wpis do rejestru działalności regulowanej. W przypadku niezłożenia tego wniosku w wyznaczonym terminie nie będą mogli odbierać odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przedsiębiorcy, którzy w chwili wejścia w życie ustawy będą posiadali zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych będą zwolnieni z wnoszenia opłaty skarbowej za wpis do rejestru działalności regulowanej;
 - 6) Zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pozostają w mocy do chwili uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej, nie później jednak niż 6 miesięcy od utworzenia przez gminę rejestru;
 - 7) W terminie co najmniej jednego roku od dnia podjęcia przez radę gminy uchwały o przejściu obowiązków właścicieli nieruchomości gmina faktycznie przejmuje te obowiązki;
 - 8) W przypadku faktycznego przejścia przez gminę obowiązków od właścicieli nieruchomości ulegają wygaśnięciu umowy pomiędzy właścicielami nieruchomości a przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne.
- (96) W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta będzie obowiązany do przeprowadzenia analizy liczby właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy, którzy nie podpisali umowy na odbieranie odpadów komunalnych z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.
- (97) We wnioskach o wpis do rejestru działalności regulowanej lub umowach na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zostaną wskazane zastępcze instalacje przetwarzające odpady komunalne do czasu wybudowania instalacji tego rodzaju w ramach regionów określonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami.
- (98) Przewidywany termin wejścia w życie ustawy
Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie wraz z dniem 1 stycznia 2011 r.

3. Analiza wpływu projektowanej ustawy na wybrane dziedziny

3.1 Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego

W projektowanych rozwiązaniach systemowych proponuje się zwiększenie uprawnień kontrolnych gmin, co będzie się wiązało z nakładaniem administracyjnej kary pieniężnej zarówno na właścicieli nieruchomości, jak i przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, za niedopełnienie obowiązków określonych w ustawie, w tym za postępowanie niezgodne z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ponadto w przypadku gdy gmina przejmie obowiązek właścicieli nieruchomości opłaty pobierane od właścicieli nieruchomości będą również pokrywać koszty administracyjne ponoszone przez gminę na zarządzanie systemem.

W związku z powyższym, źródłem wpływów finansowych do budżetu jednostek samorządu terytorialnego będą administracyjne kary pieniężne ponoszone przez właścicieli nieruchomości m.in. za brak podpisania stosownej umowy na odbieranie odpadów komunalnych zawartej z podmiotem prowadzącym działalność w tym zakresie, a także prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie osiągną określonych poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach

w stosunku do masy odpadów komunalnych odebranych przez tego przedsiębiorcę oraz za niewywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych, jak i opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Należy również zaznaczyć, że do zadań gminy będzie należało prowadzenie rejestru działalności regulowanej. Gmina nie poniesie dodatkowych kosztów, ponieważ koszty prowadzenia rejestru nie będą wyższe niż koszty wydawania obecnie zezwoleń.

Ponadto, uwagi wymaga fakt, że zwolnienie przedsiębiorców z obowiązku uzyskania zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych będzie się wiązało również ze zwolnieniem tych przedsiębiorców z ponoszenia opłaty skarbowej w wysokości 107 zł za wydanie decyzji. W konsekwencji spowoduje to zmniejszenie wpływów do budżetu z tytułu tej opłaty.

Jednocześnie, administracyjne kary pieniężne będą nakładane przez WIOŚ na gminę za brak realizacji zadań własnych gminy, do których m.in. będzie należało osiągnięcie określonych w drodze rozporządzenia poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji w stosunku do całkowitej masy odpadów komunalnych wytworzonych na terenie gminy. Należy podkreślić, że wpływy z administracyjnych kar pieniężnych nakładanych zarówno na gminne jednostki organizacyjne jak i gminy będą stanowiły przychód NFOŚiGW. W przypadku gmin, które przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości będą one pobierały od właścicieli nieruchomości zamieszkujących daną gminę opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która będzie pokrywała koszty funkcjonowania systemu, w tym koszty utworzenia oraz prowadzenia punktów selektywnego zbierania odpadów, a także koszty administracyjne zawierające m.in. konieczność stworzenia nowych etatów. W związku z powyższym, opłata ta będzie generowała przychody do sektora finansów publicznych. Jednocześnie z obciążenia właścicieli nieruchomości opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie wynikał obowiązek świadczenia przez gminy określonych usług, co tym samym będzie generowało koszty, a więc będzie stanowiło obciążenie dla budżetu gminy. Zakłada się jednak, że przychody z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki z tytułu funkcjonowania systemu będą się równoważyły.

Gminy, które nie podejmą stosownej uchwały celem przejęcia obowiązków właścicieli nieruchomości, będą funkcjonowały na dotychczasowych zasadach, z tym że zostaną nałożone na nie nowe obowiązki w zakresie osiągnięcia określonych w drodze rozporządzenia poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji, a także w zakresie sprawozdawczości oraz przeprowadzania czynności kontrolnych.

Na podstawie doświadczeń gmin (np. Legionowa, Pszczyny), które w drodze referendum przejęły gospodarowanie odpadami komunalnymi na swoim terenie, można przyjąć następujące szacunki wpływów do budżetu gmin z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska:

Szacunkowe obliczenia:

- liczba mieszkańców w Polsce: ok. 38.000.000 osób,
- liczba gmin w Polsce: ok. 2.500 gmin
- średnia liczba osób przypadająca na jedno gospodarstwo domowe: 3 osoby⁵
- średnia liczba osób w jednej gminie: $38.000.000 : 2.500 = 15.200$ osób/gminie

⁵ Dane z publikacji GUS „Budżet gospodarstw domowych w 2008 r.”, zgodnie z którą w 2008 r. w jednym gospodarstwie domowym mieszkało 2,94 osoby.

- średnia liczba gospodarstw domowych w gminie: $15.200 : 3 = 5.067$ gosp/gminie
- szacunkowa miesięczna opłata ponoszona przez jedną osobę w gospodarstwie domowym: 10 zł/mies.
- szacunkowa miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami ponoszona przez jedno gospodarstwo domowe: 30 zł/mies
- szacunkowa roczna opłata za gospodarowanie odpadami ponoszona przez jedno gospodarstwo domowe: 360 zł rok
- szacunkowy roczny przychód gminy ze wszystkich gospodarstw domowych na funkcjonowanie systemu: $360 \text{ zł/rok} \times 5.067 = 1.824.120 \text{ zł/gminę}$

Przedstawione powyżej wyliczenia odnoszą się wyłącznie do właścicieli nieruchomości, na którym prowadzone jest gospodarstwo domowe nie uwzględniając odpadów komunalnych pochodzących od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, jednak z danych statystycznych wynika, że około 70% odpadów komunalnych generują gospodarstwa domowe, a pozostała część odpadów komunalnych powstaje w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej. W związku powyższym można przyjąć, że:

- szacunkowy roczny przychód gminy ze wszystkich gospodarstw domowych na funkcjonowanie systemu: 1.824.120 zł/gminę
- udział masy odpadów komunalnych wytwarzanych przez gospodarstwa domowe w stosunku do całkowitej masy odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy: 70 %
- udział masy odpadów komunalnych wytwarzanych w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej w stosunku do całkowitej masy odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy: 30 %
- szacunkowy roczny przychód gminy z opłat wnoszonych przez prowadzących działalność gospodarczą: $(1.824.120 \text{ zł/gminę} \times 30 \%) : 70 \% = 781.765,71 \text{ zł/gminę}$
- szacunkowy roczny przychód gminy z opłat wnoszonych przez wszystkie gospodarstwa domowe oraz prowadzących działalność gospodarczą: $1.824.120 \text{ zł/gminę} + 781.765,71 \text{ zł/gminę} = 2.605.885,71 \text{ zł/gminę}$

Należy zaznaczyć, że przy obecnie funkcjonującym systemie opłata za odbieranie odpadów komunalnych wynosi średnio 30 zł za pojemnik 120 l. Trzy - osobowa rodzina wytwarza miesięcznie ok. 240 l. odpadów komunalnych zmieszanych, co łącznie daje kwotę 60 zł/mies., a 720 zł/rocznie jaką przeciętna rodzina musi wydać na zagospodarowanie odpadów komunalnych. Natomiast, np. w Legionowie opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi przypadająca na gospodarstwo domowe 3 osobowe wynosi 25,5 zł za odebranie 2 razy w tygodniu worków do segregacji odpadów komunalnych, co tym samym w ujęciu rocznym obciąża budżet gospodarstwa domowego na kwotę 306 zł. W Pszczynie opłata za odebranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych stanowiła koszt 18,60 zł za odebranie 2 razy w tygodniu pojemnika 120 l., co rocznie daje kwotę 223,20 zł.

Jak wynika z powyższych szacunków proponowany system zagospodarowania odpadów w mniejszym stopniu będzie obciążał budżet mieszkańców, a tym samym będzie stwarzał gminom możliwości do jego realizacji.

Oczywiście gmina ustalając stawkę opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie musiała uwzględnić szereg czynników, które będą wpływały na kształtowanie się opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, np. koszty odbierania odpadów

komunalnych od właścicieli nieruchomości czy koszty transportu będą indywidualne w każdej gminie. Istotny jest również fakt, że stawki te są określane z uwzględnieniem selektywnego zbierania odpadów u źródła. Stawki te mogą ulec zmianie na wyższe przy odbieraniu odpadów zmieszanych lub w przypadku korzystnych cen za tzw. surowce wtórne przy selektywnym zbieraniu mogą ulec obniżeniu.

Jednocześnie, z uwagi na fakt, że na terenie gmin, które nie przejęły obowiązków właścicieli nieruchomości, opłaty za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nadal będą ustalane przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie, a proponowane zmiany systemowe odnoszące się do tych podmiotów regulują kwestie sprawozdawcze, w szczególności w zakresie osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji, w związku z powyższym nie przewiduje się wzrostu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wdrożenie proponowanych rozwiązań systemowych przyczyni się do likwidacji niektórych wykroczeń, które zostaną zastąpione administracyjnymi karami pieniężnymi, co nie wpłynie w sposób istotny na sektor finansów publicznych. Natomiast, przyczyni się to w sposób bezpośredni do zwiększenia przychodów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych w stosunku do przychodów z kar grzywny za wykroczenia, a także wpłynie na zwiększenie częstotliwości udzielania administracyjnych kar pieniężnych z powodu zmiany organów właściwych do orzekania: sądów powszechnych na organy administracji publicznej.

Należy również podkreślić, że gminy będą pozyskiwały środki finansowe z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, w tym z tytułu opłat za składowanie odpadów komunalnych, które są uregulowane w założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, implementujących dyrektywę ramową 2008/98/WE. W świetle wprowadzanych rozwiązań w ww. ustawie, stawki opłat za składowanie odpadów komunalnych będą wzrastały ze względu na konieczność podnoszenia konkurencyjności innych niż składowanie form zagospodarowania odpadów. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli utrzymać się na rynku gospodarki odpadami znacznie większej liczby przedsiębiorców, którzy zajmą się przetwarzaniem odpadów poprzez odzysk, recykling czy unieszkodliwianie inne niż składowanie odpadów.

3.2 Wpływ projektowanej ustawy na rynek pracy

Przez rozwój inwestycji, infrastruktury i usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przewiduje się stworzenie nowych miejsc pracy zarówno w sektorze prywatnym, jak i w administracji samorządowej.

Należy zaznaczyć, że poprzez wprowadzenie proponowanych regulacji prawnych, które umożliwią gminom przejęcie praw właścicieli nieruchomości do dysponowania odpadami komunalnymi, konieczne będzie stworzenie przez gminy odpowiednich warunków dla prawidłowego funkcjonowania systemu. Ponieważ w wielu gminach zakres dotychczasowych obowiązków pracowników zajmujących się koordynowaniem prac związanych z gospodarką odpadami komunalnymi może się zwiększyć konieczne będzie wprowadzenie dodatkowych etatów, w ramach których realizowane będą nowe zadania gmin. Dokładna liczba nowo utworzonych miejsc pracy w gminach jest trudna do oszacowania i zależy będzie m.in. od liczby gmin, które przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości, ich wielkości oraz rozwiązań przyjętych na danym terenie. Część gmin jest zdolna realizować powierzone nowe zadania w ramach istniejącego zatrudnienia.

Jednocześnie, w związku ze zmianą kierunku zagospodarowania odpadów komunalnych, które obecnie w przeważającej części (ponad 86 %) deponowane są na

składowiskach odpadów, zachodzi potrzeba wybudowania instalacji odzysku, instalacji mechaniczno-biologicznego lub termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Powyższe zadanie będzie realizowane w ramach regionów wyznaczonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami. W związku z powyższym, można będzie odnotować zarówno w trakcie budowy instalacji, jak również w czasie jej eksploatacji, wzrost liczby zatrudnienia zarówno dla kadry z wyższym wykształceniem, jak również w dużym stopniu dla osób z wykształceniem zawodowym i podstawowym. Ożywienie rynku pracy będzie miało również miejsce w rozwijającej się infrastrukturze wokół nowej instalacji. Pozwoli to na rozwój obszarów dotkniętych dużym bezrobociem, a w szczególności obszarów wiejskich.

Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie rozwiązań systemowych, które w sposób bezpośredni wpłyną na ilość odpadów deponowanych na składowiskach odpadów, przyczyni się do zmniejszenia zatrudnienia na składowiskach. Jednak ogólna liczba osób zatrudnionych w branży zagospodarowania odpadów, powinna wzrosnąć, ze względu na obowiązek osiągania poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji. Należy przez to rozumieć, że powinna wzrosnąć liczba miejsc pracy w instalacjach przetwarzających odpady.

Jednocześnie, zwiększenie poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych może przyczynić się do zmniejszenia zapotrzebowania na surowce pierwotne, co tym samym może wpłynąć na rynek pracy w tym sektorze. Ponadto, w gminach które przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości, może wystąpić zjawisko zmniejszenia liczby przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy zgodnie z projektowanymi przepisami będą wybierani na podstawie przetargów na odbieranie odpadów komunalnych z terenu danej gminy. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w trosce o zachowanie miejsc pracy u prywatnych przedsiębiorców, spełniających wymagania techniczne i organizacyjne, zostały wprowadzone regulacje, w których gmina licząca powyżej 10 tys. mieszkańców będzie obowiązana podzielić obszar gminy na sektory, w których będą organizowane przetargi odrębnie dla każdego sektora.

3.3 Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Analizując wpływ projektowanych rozwiązań systemowych na konkurencyjność gospodarki, w tym wpływ na konkurencyjność przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości należy zaznaczyć, że wszystkie podmioty bez względu czy będą to gminne jednostki komunalne czy prywatni przedsiębiorcy, będą musieli spełniać wymagania techniczne i organizacyjne, które zostaną określone w drodze rozporządzenia. Wprowadzenie jednoznacznie określonych wymagań pozwoli wyrównać szanse wszystkich podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a także wyłonić z rynku najlepsze podmioty, które będą gwarantem osiągnięcia wyznaczonych celów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi oraz w sposób maksymalny zapewnią bezpieczeństwo zarówno dla środowiska jak i mieszkańców. Określenie jednolitych wymagań jakie obowiązani są spełniać przedsiębiorcy pozwoli także uniknąć sytuacji w której podmiot prowadząc swoją działalność na terenie kilku gmin jest obowiązany spełniać różne wymagania techniczne.

Jednocześnie, przedsiębiorcy kierując się koniecznością osiągnięcia określonych w drodze rozporządzenia poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji, będą dążyli do realizacji powierzonych im zadań na jak najwyższym poziomie, co tym samym powinno podnieść konkurencyjność pomiędzy nimi.

Ponadto, wpływ na konkurencyjność projektowanych przepisów w dużej mierze będzie zależała od działań podejmowanych przez gminy. W przypadku gmin, które nie podejmą uchwały, na mocy której przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości, konkurencyjność pomiędzy podmiotami prowadzącymi swoją działalność na terenie tych gmin nie powinna ulec zmianie. Natomiast w przypadku gmin, które przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości, wybór podmiotu obsługującego właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania od nich odpadów komunalnych będzie odbywał się na zasadach przetargu zgodnie z prawem zamówień publicznych.

Uwagi wymaga fakt, że gmina na swoim terenie może podzielić realizację zadań i przejąć gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie od gospodarstw domowych. Przyjęcie takich rozwiązań zobowiąże tym samym przedsiębiorców odbierających odpady komunalne do odbierania odpadów komunalnych wyłącznie od przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy, na podstawie zawartych z nimi umów na odbieranie odpadów komunalnych.

Należy również zaznaczyć, że gmina może powierzyć realizację zadań własnych w zakresie odbierania odpadów komunalnych gminnej jednostce organizacyjnej, utworzonej w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych. W takim przypadku, gminne jednostki organizacyjne działają w ramach osobowości prawnej takiej jednostki (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2009 r. sygn. Akt II UK 416/08), a tym samym nie dochodzi do powstania zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym, albowiem tego rodzaju zdarzenie prawne jakim jest wykonywanie zadania użyteczności publicznej za pośrednictwem gminnej jednostki organizacyjnej następuje w ramach jednej osobowości prawnej. W związku z powyższym gmina nie może udzielać zamówienia publicznego na podstawie umowy własnemu zakładowi budżetowemu. Powyższe stwierdzenie zostało potwierdzone w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wskazał, że instytucje publiczne mają możliwość wypełniania ciężących na nich zadań własnymi środkami, przy wykorzystaniu własnego personelu, bez potrzeby zwracania się do osób trzecich. Podobne stanowisko zajął Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.

W świetle powyższego nie może budzić wątpliwości fakt, iż istnienie pomiędzy gminą a gminną jednostką organizacyjną utworzoną przez gminę więzi prawnych i faktycznych pozwala m.in. gminie na odstąpienie od stosowania reguł zamówień publicznych, co będzie miało miejsce w przypadku przedsiębiorców.

Należy jednak zaznaczyć, że gmina w przypadku gmin liczących powyżej 10 000 mieszkańców, podejmuje decyzję o podziale gminy na sektory, w których zostaną zorganizowane przetargi, wyłaniając tym samym kilku przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Taka sytuacja będzie miała miejsce szczególnie w przypadku dużych gmin, w których jeden przedsiębiorca nie jest w stanie odebrać odpadów komunalnych od wszystkich właścicieli nieruchomości tej gminy. Biorąc pod uwagę powyższe, zostanie zapewniona konkurencyjność pomiędzy podmiotami funkcjonującymi na danym terenie, zarówno wobec przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jak również gminną jednostką organizacyjną.

Jednocześnie, przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych będą mogli zrzeszać się np. w konsorcja, co umożliwi im dalsze funkcjonowanie na rynku gospodarki odpadami. Takie stwierdzenie znajduje uzasadnienie po analizie stanu faktycznego na rynku przedsiębiorców odbierających odpady komunalne. I tak np. w dużych aglomeracjach miejskich tj. w Warszawie, gdzie zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych uzyskało ponad 100 przedsiębiorców, a faktycznie funkcjonuje na rynku zaledwie kilka procent, natomiast w Krakowie zezwolenie uzyskało ponad 60 przedsiębiorców, a w rzeczywistości 74 % odpadów komunalnych odbierane jest przez trzech przedsiębiorców. Na przykładzie województwa świętokrzyskiego, w którym

dominują tereny rolnicze i małe aglomeracje miejskie większość podmiotów prowadzi działalność rozproszoną obsługując od kilku do kilkunastu gmin, gdzie dochodzi do sytuacji w której kilka podmiotów odbiera odpady komunalne z tej samej ulicy, co nie jest w żaden sposób uzasadnione ekonomicznie, organizacyjnie i środowiskowo.

Mając na względzie wątpliwości dotyczące dominującej pozycji gmin, a tym samym gminnych jednostek organizacyjnych, na rynku gospodarki odpadami komunalnymi, należy podkreślić, że projektowane zmiany sposobu zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi poprawią konkurencyjność gospodarki w tym zakresie pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, którzy będą dążyli do realizacji powierzonych im zadań na jak najlepszym poziomie, co wpłynie na podniesienie jakości świadczonych przez nich usług, szczególnie w kwestiach związanych z odbieraniem odpadów komunalnych w sposób selektywny od właścicieli nieruchomości.

Jednocześnie, należy zaznaczyć, że zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami systemowymi przedsiębiorca będzie wpisywał do oświadczenia składanego razem z wnioskiem o wpis do rejestru działalności regulowanej instalację do zagospodarowania odpadów, funkcjonującą w ramach wyznaczonego w wojewódzkim planie gospodarki odpadami regionu, do której będzie transportował zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone, co w przypadku funkcjonowania w danym regionie kilku tego samego rodzaju instalacji zapewni konkurencyjność pomiędzy instalacjami.

Zwolnienie przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z obowiązku uzyskania zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, przyczyni się do zmniejszenia ponoszonych przez nich wydatków związanych z uzyskaniem tego zezwolenia. Opłata skarbową, którą przedsiębiorca odbierający odpady komunalne będą obowiązany wnieść za wpis do rejestru działalności regulowanej jest bowiem o połowę niższy w stosunku do opłaty skarbowej pobieranej z tytułu uzyskania zezwolenia. Jednocześnie, zastąpienie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych wpisem do rejestru działalności regulowanej uprości procedury, pozwalające na rozpoczęcie działalności na odbieranie odpadów komunalnych. Jednocześnie przedsiębiorcy posiadający zezwolenia na prowadzenie działalności przed wejściem w życie ustawy będą zwolnieni z uiszczenia opłaty skarbowej za wpis do rejestru.

Wprowadzenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w dłuższym okresie doprowadzi do konsolidacji rynku, co należy uznać za pozytywne zjawisko, gdyż takie podmioty będą zdolne, w odróżnieniu od obecnie funkcjonujących przedsiębiorców do znaczących inwestycji kapitałowych. Należy przy tym zaznaczyć, że obecnie już na rynku funkcjonują przedsiębiorstwa rodzinne, które zapewniając wysoką jakość świadczonych usług są w stanie utrzymać się na rynku, natomiast małe przedsiębiorstwa podobnie jak w innych gałęziach gospodarki powinny dążyć do poprawy jakości swoich usług, co w przypadku ochrony środowiska jest wymaganiem bezwzględny.

Ponadto, wraz z realizacją wojewódzkich planów gospodarki odpadami na terenie województw będą budowane nowe instalacje do zagospodarowania odpadów, do których będą transportowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone z danego regionu. Odnosząc się do obecnej liczby instalacji do zagospodarowania odpadów, należy domniemywać, że wprowadzenie dla gmin obowiązku budowy nowych instalacji do zagospodarowania odpadów, przyczyni się również do wzrostu konkurencji pomiędzy tymi instalacjami.

3.4 Wpływ na sytuację i rozwój regionalny.

Tworzenie zgodnie z planami gospodarki odpadami regionów, a w ich ramach zakładów zagospodarowania odpadów, a tym samym realizacja nowych inwestycji w zakresie zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych niewątpliwie wpłynie na rozwój regionalnej gospodarki odpadami komunalnymi.

4. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Zagadnienia regulowane projektem założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przygotowanym przez zespół ds. ww. projektu założeń zostały przesłane do konsultacji społecznych do administracji samorządowej, przedstawicieli przedsiębiorców objętych przedmiotowymi przepisami, izb gospodarczych, a także instytucji badawczych i społecznych, których zakres działania obejmuje gospodarkę odpadami. Projekt założeń został również umieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej. W ramach przeprowadzonych konsultacji uwagi zostały zgłoszone przez:

- Rekopól Organizację Odzysku S.A.,
- Zespół Ekspertów ds. Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska pod przewodnictwem dr inż. Krzysztofa Czajki,
- Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Recyklingu,
- Stowarzyszenie Technologii Ekologicznych,
- Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami,
- Krajową Izbę Gospodarki Odpadami,
- Instytut Ochrony Środowiska,
- Zdzisława Smolaka – „Eko-Obywatel”,
- Europejskie Towarzystwo Ekorozwoju,
- EkoFundusz,
- NSZZ „Solidarność”,
- Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Ekologii Miast,
- Polską Koalicję Na Rzecz Opakowań Przyjaznych Środowisku „Eko-Pak”,
- Górnośląski Związek Metropolitalny,
- Santa-Eko Sp.j.,
- Izbę Przemysłowo-Handlową Inwestorów Zagranicznych w Polsce,
- Polską Unię Właścicieli Nieruchomości, Zakład Utylizacji Sp. z o.o. w Gdańsku,
- ZUOK „Orli Staw”,
- Związek Komunalny Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina”,
- Polską Izbę Gospodarki Odpadami,
- Krajową Izbę Gospodarki Odpadami,
- Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
- Marszałka Województwa Łódzkiego,
- Marszałka Województwa Mazowieckiego,
- Marszałka Województwa Opolskiego,
- Marszałka Województwa Pomorskiego,
- Marszałka Województwa Wielkopolskiego,
- Marszałka Województwa Śląskiego,
- Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego,
- Marszałka Województwa Małopolskiego,
- Marszałka Województwa Podkarpackiego.

Jednocześnie, po opracowaniu projektu założeń będących przedmiotem obecnych uzgodnień międzyresortowych, Ministerstwo Środowiska przesłało projekt założeń w wersji z dnia 24.05.2010 r. z prośbą o opinię. Wśród adresatów znalazła się również Komisja Wspólna Rządu i Samorządu, która poprzez Zespół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu przesłała opinię, w której krytycznie odniosła się m.in. do propozycji 10 lat dla okresu dostosowania się przez gminy do przejęcia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednocześnie zobowiązano Ministerstwo Środowiska do ponownego przekazania projektu założeń do KWRiST po uzgodnieniach międzyresortowych.

Zgłoszone w uzgodnieniach międzyresortowych uwagi, oprócz propozycji szeregu drobnych zmian, dotyczyły w szczególności:

- wydzielenia odpadów opakowaniowych i poużytkowych, stanowiących część strumienia odpadów komunalnych, których dotyczą przepisy szczególne, z zaproponowanych zasad zagospodarowania odpadów komunalnych,
- rezygnacji z propozycji przejmowania przez marszałka województwa zadań nałożonych na gminy w przypadku niewykonania przez nie nałożonych obowiązków,
- rezygnacji z propozycji określania konkretnych miejsc przetwarzania odpadów,
- nałożenia na samorząd województwa obowiązku prowadzenia badań morfologii odpadów,
- propozycji kształtowania wysokości opłat za odbieranie odpadów komunalnych,
- przeniesienia własności odpadów na gminy,
- skrócenia okresu przejściowego dla wprowadzenia obowiązku przejęcia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- strona samorządowa negatywnie odniosła się do propozycji wprowadzenia uchwały Rady gminy, dotyczącej przejęcia obowiązków właścicieli nieruchomości przez gminy, rekomendując zapis obligatoryjnego przejęcia tych obowiązków przez gminy,
- przedstawiciele przedsiębiorców negatywnie ocenili proponowane rozwiązania wskazując między innymi na zagrożenia na rynku konkurencji, czego konsekwencją może być likwidacja firm obecnie prowadzących działalność polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych,
- negatywnie została zaopiniowana przez przedsiębiorców propozycja likwidacji referendum,
- przekazano również pozytywne opinie w stosunku do alternatywnych rozwiązań zawartych w założeniach.

W związku z kontynuowaniem prac nad powyższymi założeniami przez Ministra Środowiska nie zostały one poddane ponownym konsultacjom społecznym. Natomiast kolejne projekty są umieszczone na stronie MŚ.