

Projekt z dnia 3 listopada 2009 r.

## **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:

- a) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- b) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”,
- c) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska,
- d) zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie,
- e) całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia lasów, terenów rekreacyjnych itp.,
- f) prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i przedsiębiorców odbierających i transportujących odpady komunalne,
- g) zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, poprzez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelki czynności związane gospodarowaniem odpadami,

Mając na względzie, osiągnięcie wyznaczonych celów niezbędne jest przeprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Zmiany te będą opierały się na przeniesieniu praw do dysponowania strumieniem odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości na gminę, co pozwoli w pełni objąć jednolitym systemem wszystkich mieszkańców gminy, którzy będą wnosili na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami. Opłata ta będzie zawierała koszty odbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, a także środki na budowę nowych instalacji do zagospodarowania odpadów. Gmina, w ramach nowych obowiązków, będzie organizowała przetargi na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Jednocześnie, w ramach wyznaczonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami regionów, gmina wspólnie z innymi gminami lub przedsiębiorcami z danego regionu, będzie odpowiedzialna za budowanie nowoczesnych instalacji do zagospodarowywania odpadów komunalnych, co tym samym przyczyni się do zwiększenia osiąganych poziomów odzysku i recyklingu, zmniejszenia ilości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych kierowanych na składowiska, a także pozytywnie wpłynie na rozwój regionalny i da podstawy do stworzenia nowych miejsc pracy. Odnosząc się do słabych stron obecnego systemu, wprowadzony zostanie również, zarówno dla gmin, przedsiębiorców, jak i marszałków województw, obowiązek składania systematycznych sprawozdań z realizacji powierzonych im zadań.

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

Przepisy prawne określają obowiązki poszczególnych uczestników systemu zagospodarowania odpadów komunalnych t.j. właścicieli nieruchomości, gmin, przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

### 1) **Obowiązkiem właścicieli nieruchomości jest:**

- a) zapewnienie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości m.in. poprzez wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do gromadzenia

odpadów komunalnych oraz utrzymywania 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 ich z terenu nieruchomości w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi,

- b) zawarcie umowy na odbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych z podmiotem, posiadającym stosowne zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania 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 do umieszczania tych odpadów w odpowiednich pojemnikach, odpowiednio 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),

Należy jednak 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 w sposób określony w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

## 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. W regulaminie w sposób szczegółowy zostają określone zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in.:
  - 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 w drodze uchwały, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania 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 zawierających informacje o zawartych umowach przedsiębiorców prowadzących działalność z właścicielami nieruchomości,
- f) możliwość przejścia przez radę gminy, w drodze uchwały, od właścicieli nieruchomości obowiązków, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym. Wraz z przejściem ww. obowiązków rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za ich wykonywanie,
- g) zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych w przypadku właściciela nieruchomości, który nie zawarł umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gmina obciąża go wówczas opłatą nałożoną w drodze wydanej decyzji i organizuje odbieranie odpadów komunalnych z danej nieruchomości,
- h) wydawanie z urzędu decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w których ustala się szczegółowe obowiązki właścicieli nieruchomości, w przypadku gdy nie podpisują oni umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, t.j.:
  - obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych,
  - wysokość i termin uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych,
  - sposób i terminy udostępniania urządzeń do gromadzenia odpadów w celu ich opróżnienia,
- i) wydawanie przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta w drodze decyzji zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w którym określa się miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych zgodnie z wojewódzkim planem gospodarki odpadami. Zezwolenia te często są kwestionowane przez UOKiK oraz sądy administracyjne ze względu na wskazywane tam konkretnych instalacji 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) do obowiązkowych zadań własnych gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy:
  - objęcie wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych,
  - stworzenie odpowiednich warunków do funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, który będzie umożliwiał:

- ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
  - wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
  - osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,
  - 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, prawnych i logistycznych do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców,
  - poprzez prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz wskazywanie odpowiednich metod zagospodarowania odpadów komunalnych, innych niż składowanie, ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:
    - 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 biodegradacji
 w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.,
  - inicjowanie tworzenia 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,
- l) zgodnie z Kpgo 2010, jednym z zadań dla rad gmin (na lata 2008 i 2009) jest tworzenie i udział gmin w strukturach ponadgminnych dla realizacji regionalnych zakładów zagospodarowania odpadów (zgodnie z wyznaczonymi regionami w wojewódzkich planach gospodarki odpadami).

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. Gminy, które zdecydowały się przeprowadzić referendum gminne w sprawie przejęcia obowiązków od właścicieli nieruchomości związanych z gospodarowaniem odpadami nie są w stanie uzyskać ich ważności ze względu na zbyt niską frekwencję mieszkańców. Należy również zauważyć, że gminy pomimo przepisów dających im uprawnienia do kontroli działalności przedsiębiorcy prowadzącego działalność związaną z odbieraniem odpadów komunalnych jej nie prowadzą.

**3) Obowiązkiem przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz gminnych jednostek administracyjnych realizujących zadania w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest:**

- a) uzyskanie stosownego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (za wyjątkiem gminnych jednostek administracyjnych),
- 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 zagospodarowywania podmiotom prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów posiadającym stosowne decyzje,
- d) przekazywania władzom danej gminy informacji o zawartych umowach z właścicielami nieruchomości. Ponadto podmioty te są obowiązane do przekazywania władzom gmin sprawozdań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi,
- e) selektywne odbieranie odpadów oraz ograniczanie ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania,
- f) przestrzeganie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

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.

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

Obecnie kwestie związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi są regulowane 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 obowiązkowe zadania własne gminy, która jest zobowiązana je realizować m.in. poprzez tworzenie warunków niezbędnych do prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych powstających na jej terenie. Ww. ustawa określa również obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie prawidłowego gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i ich pozbywania się oraz określa warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Kwestie związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi określone są również 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 wskazują m.in. na zapewnienie 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 i opłacie depozytowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607, z późn. zm.) wskazuje, że wójt, burmistrz bądź 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, prezydent miasta jest obowiązany

przechowywać przez 5 lat dokumenty potwierdzające przekazanie odpadów opakowaniowych do odzysku i recyklingu.

Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym zabronione jest umieszczanie zużytego sprzętu 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 Polsce są zawarte w Krajowym planie gospodarki odpadami 2010. Jest nim system rozwiązań regionalnych, w którym są uwzględnione wszystkie niezbędne elementy tej gospodarki w danych warunkach lokalnych. Zgodnie z ww. dokumentem 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 musi spełniać zakład zagospodarowywania odpadów komunalnych, który m.in. powinien spełniać kryteria w zakresie najlepszej dostępnej techniki.

W ramach regionalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi powinny być realizowane działania w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, 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 zakładów zagospodarowania odpadów (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, a mianowicie powinny to być:

- a) odpady zielone z ogrodów i parków,
- b) papier i tektura (w tym opakowania, gazety, czasopisma, itd.),
- c) odpady opakowaniowe ze szkła w podziale na szkło bezbarwne i kolorowe,
- d) tworzywa sztuczne i metale,
- e) zużyte baterie i akumulatory,
- f) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- g) przeterminowane leki,
- h) chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe, itd.),
- i) meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- j) odpady budowlano-remontowe.

#### **1.4 Wady obecnie obowiązującego systemu**

- a) system odbierania odpadów komunalnych nie obejmuje wszystkich mieszkańców gminy (w szczególności w obszarach wiejskich),
- b) występują zróżnicowane stawki opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w obrębie jednej gminy,
- c) brak zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu oraz zmniejszenie ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska,
- d) gmina ma utrudnione możliwości monitorowania sposobu postępowania z odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców, o czym świadczy fakt zwiększenia ilości nielegalnych wysypisk odpadów,

- e) przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości mogą z przyczyn ekonomicznych zakończyć prowadzenie działalności w tym zakresie,
- f) postępowanie przedsiębiorców z odebranymi odpadami komunalnymi nie jest prowadzone zgodnie z obowiązującą hierarchią,
- g) proponowany 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 pomimo przepisów prawnych obligujących do selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz składowania wyłącznie odpadów poddawanych procesom przekształcania fizycznego, chemicznego bądź biologicznego nadal głównym sposobem zagospodarowania zmieszanych odpadów jest ich składowanie bez uprzedniego przetworzenia, koniecznej jest wprowadzenie zmian systemowych, które zapobiegą nieprawidłowemu pozbywaniu się odpadów przez ich wytwórców.

W chwili obecnej w Polsce brak jest beneficjentów, 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 pomimo dostępności środków finansowych jakie można uzyskać na powyższe działania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej bądź z funduszy EU.

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, aby zachęcić przyszłych beneficjentów do angażowania się w budowę nowych instalacji, dzięki którym 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 Polska przystępując do Unii Europejskiej zobowiązała się do zmiany obowiązującego stanu gospodarki odpadami, m.in. poprzez zmniejszenie ilości zmieszanych odpadów komunalnych kierowanych na składowiska odpadów, jak i osiągnięcie odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych. Polska jako kraj członkowski UE, zobowiązana została m.in. 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 - 30) 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 – 19, z późn. zm.), wynika konieczność ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Jednocześnie, w obecnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi brak jest poprawnego monitorowania sposobu postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto mając na względzie, że do końca 2009 r. muszą być zamknięte wszystkie składowiska niespełniające wymogów ochrony środowiska, niezbędna jest zmiana sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych.

Pomimo, iż w obowiązujących przepisach wprowadzone zostały zapisy nakładające obowiązki zarówno na właścicieli nieruchomości, podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także na organy administracji lokalnej, 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, pomimo 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.

Istotne znaczenie ma również fakt, iż w chwili obecnej brak jest jednego podmiotu odpowiedzialnego za tworzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w danym regionie, który byłby w pełni odpowiedzialny za realizację zadań oraz właściwe określenie przyszłych potrzeb dla systemu gospodarki odpadami komunalnymi na danym terenie.

Należy również podkreślić, że istotne znaczenie dla rozwoju systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce ma również stosowana interpretacja obowiązujących przepisów prawnych m.in. przez sądy administracyjne, które umarzają postępowania w sprawach dotyczących np. niewłaściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, ze względu na niską szkodliwość społeczną czynu, oraz przez UOKiK, który zarzuca, że wskazywanie w regionie jednej instalacji do odzysku lub odpowiedniego unieszkodliwiania odpadów komunalnych ma negatywny wpływ na konkurencyjność. Działania takie powodują brak możliwości wdrażania innowacyjnych technologii zagospodarowywania odpadów.

Brak podjęcia działań, mających na celu zmianę obecnego stanu gospodarki odpadami komunalnymi, budzi duże wątpliwości w dotrzymaniu terminów realizacji zadań nałożonych na Polskę przez UE. W związku z powyższym, należy podjąć jak najszybciej działania umożliwiające dostosowanie obecnego systemu gospodarki odpadami do wymagań UE.

W związku z powyższym wydaje się konieczne wprowadzenie jasno sprecyzowanych zmian do obecnego systemu, które w radykalny sposób powinny wpłynąć na zmianę gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce, 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**

Obecne przepisy prawne nie zapewniają możliwości rozwiązania problemów w postaci coraz większego zaśmiecenia kraju czy też powstawania dzikich wysypisk odpadów. Z tego względu jest niezbędna zmiana prawodawstwa. Wobec powyższego brak jest alternatywy dla uchwalenia projektowej ustawy.

## **1.7 Podmioty, na które oddziaływać ma projektowana ustawa**

Projektowana ustawa będzie dotyczyła następujących podmiotów:

- 1) wytwórcy odpadów komunalnych – osoby fizyczne, przedsiębiorcy i jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami,
- 2) podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi – 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 komunalnymi:

- a) wójt, burmistrz, prezydent miasta:
  - organizowanie przetargów na odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości do wskazanych instalacji,
  - sporządzanie sprawozdań z realizacji powierzonych zadań,
- b) marszałek:
  - wskazanie w wojewódzkim planie gospodarki odpadami instalacji, do których będą kierowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady ulegające biodegradacji,
  - sporządzanie sprawozdań z realizacji powierzonych zadań.

## **1.8 Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia**

Wprowadzone rozwiązania wpłyną w głównej mierze na funkcjonowanie gmin, na które przeniesiony zostanie obowiązek gospodarowania odpadami komunalnymi. Źródłem finansowania dla gmin będzie opłata wnoszona przez właścicieli nieruchomości w danej gminie za zagospodarowanie wytworzonych przez nich odpadów komunalnych. Opłata ta będzie zawierała koszty odbierania, transportu, odzysku, recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości, a także środki finansowe na planowane inwestycje w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

Należy przy tym zaznaczyć, że wprowadzane zmiany nie będą miały skutków finansowych dla właścicieli nieruchomości, dla których zmieni się jedynie odbiorca opłaty za zagospodarowanie odpadów. Wprowadzane zmiany nie będą również miały skutków finansowych dla przedsiębiorców odbierających odpady komunalne gdyż nadal będą one otrzymywać środki finansowe za wykonane usługi od gmin, będą jednak musiały brać udział w przetargach na wykonywanie usług w danej gminie.

## **2. Propozycje rozwiązań**

### **2.1 Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanej ustawy oraz objaśnienia podstawowych pojęć**

Istotą proponowanych rozwiązań jest przekazanie prawa do dysponowania odpadami komunalnymi gminie przez właścicieli nieruchomości, a także wprowadzenie regionalizacji w gospodarce zmieszanyymi odpadami komunalnymi oraz odpadami zielonymi.

Ze względu na zakres projektowanych zmian systemu, założenia składają się z następujących rozdziałów:

1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanej ustawy oraz objaśnienia podstawowych pojęć.
2. Rozwiązania merytoryczne (wraz z upoważnieniami do wydania aktów wykonawczych), w tym:
  - opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - sprawozdawczość,
  - uprawnienia kontrolne i sankcje,
  - przepisy przejściowe.
3. Analiza wpływu projektowanej ustawy na wybrane dziedziny, w tym:

- wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego,
  - wpływ projektowanej ustawy na rynek pracy,
  - wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw,
  - wpływ na sytuację i rozwój regionalny.
4. Wyniki przeprowadzonych konsultacji.
5. Schematy:
- przepływ środków finansowych,
  - przepływ odpadów komunalnych.

### 2.1.1 Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy

- 1) Projektowane przepisy określają:
- a) przeniesienie prawa do dysponowania odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości na gminę,
  - b) regionalizację gospodarki odpadami komunalnymi,
  - c) nałożenie na gminy obowiązku zorganizowania systemu zbierania i zagospodarowania odpadów,
  - d) nadanie samorządom gminnym uprawnień do zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi,
  - e) wprowadzenie nowych aktów prawa miejscowego,
  - f) zmianę wymagań w zakresie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,
  - g) zasady prowadzenia sprawozdawczości z realizacji zadań,
  - h) rezygnację z referendum na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

W sprawach nieuregulowanych ustawa nie narusza przepisów odrębnych.

### 2.1.2 Zakres podmiotowy ustawy

- 2) Zakres podmiotowy ustawy obejmuje:
- a) samorząd województwa,
  - b) samorząd gminy,
  - c) właścicieli nieruchomości,
  - d) przedsiębiorców, prowadzących działalność w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, oraz jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami;

### 2.1.3 Definicje

- 3) **Gospodarowanie odpadami** – w rozumieniu ustawy o odpadach;
- 4) **Ponadgminna struktura organizacyjna utworzona przez gminy** - podmiot w formie organizacyjno-prawnej takiej jak spółka, związek międzygminny, o którym mowa w przepisach rozdziału 7 ustawy o samorządzie gminnym, czy

umowa, utworzona przez gminy w celu wykonywania zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;

- 5) **Odpady komunalne** – w rozumieniu ustawy o odpadach;
- 6) **Odpady ulegające biodegradacji** - w rozumieniu ustawy o odpadach;
- 7) **Odzysk** - w rozumieniu ustawy o odpadach;
- 8) **Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi** – opłata przeznaczona na pokrycie kosztów odbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, a także realizacji nowych inwestycji związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, wytwarzanych na terenie danego regionu gospodarki odpadami komunalnymi ponoszona przez właścicieli nieruchomości;
- 9) **Recykling** - w rozumieniu ustawy o odpadach;
- 10) **Region gospodarki odpadami komunalnymi (region)** - określony w wojewódzkim planie gospodarki odpadami obszar liczący co najmniej 150 tys. mieszkańców i wyznaczający gminy wchodzące w jego skład; dopuszcza się stanowanie odrębnych regionów przez pojedyncze gminy liczące powyżej 500 tys. mieszkańców;
- 11) **Termiczne przekształcanie odpadów** - w rozumieniu ustawy o odpadach;
- 12) **Unieszkodliwianie odpadów** - w rozumieniu ustawy o odpadach;
- 13) **Właściciel nieruchomości** – w rozumieniu art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach to także współwłaściciel, użytkownik wieczysty oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali, lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany;
- 14) **Wojewódzki plan gospodarki odpadami** - plan, który jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w ustawie o odpadach.

## **2.2. Rozwiązania merytoryczne (wraz z upoważnieniami do wydania aktów wykonawczych)**

W proponowanych rozwiązaniach zakłada się przejęcie przez gminy praw do dysponowania odpadami komunalnymi zebranych na swoim terenie oraz pobieranie opłaty od właścicieli nieruchomości za odpowiednie ich zagospodarowanie. W celu zorganizowania systemu zbierania odpadów komunalnych, gminy liczące ponad 10 tysięcy mieszkańców są zobowiązane do podziału obszaru gminy na sektory oraz zorganizowania przetargów na odbieranie odpadów z tych sektorów i przekazanie ich do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. W przypadku gmin liczących poniżej 10 tysięcy mieszkańców gmina może bez organizowania przetargu powierzyć własnym jednostkom organizacyjnym odbieranie i transport odpadów zebranych na jej terenie do odpowiednich instalacji zagospodarowywania odpadów, o ile takie posiada.

Sposób zorganizowania systemu zbierania odpadów m.in. poprzez podział na sektory, wyznaczenie punktów zbierania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, zostaną określone przez radę gminy w drodze uchwały, która będzie stanowiła akt prawa miejscowego.

Jednocześnie, w celu właściwego zagospodarowania odpadów, gminy wraz z innymi gminami lub przedsiębiorcami w regionie wyznaczonym w wojewódzkim planie gospodarki odpadami będą odpowiedzialne za budowę nowych instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych. W wojewódzkim planie gospodarki odpadami zostaną wskazane instalacje, jak również miejsca gdzie mają powstawać nowe instalacje do zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz m.in. odpadów zielonych z pielęgnacji ogrodów, do których mają być dostarczane odpady z danego regionu, w tej części będzie to akt prawa miejscowego.

W związku z powyższymi zmianami, gmina na podstawie przetargów będzie zawierała umowy z przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na transport odpadów od właścicieli nieruchomości do wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami instalacji zagospodarowania odpadów. Gmina będzie również podpisywała umowy z przedsiębiorcami prowadzącymi instalacje odzysku i unieszkodliwiania odpadów zmieszanych w sposób inny niż składowanie. W związku z powyższym, zostaną zniesione zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarowania odpadami będą zobowiązane do posiadania decyzji określonych w ustawie o odpadach.

W przypadku utworzenia przez gminy ponadgminnych struktur organizacyjnych, obowiązki gminy w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz środki finansowe na tą działalność, pochodzące z opłat od właścicieli nieruchomości, przejmowałyby te struktury.

Gmina będzie pobierała opłaty od właścicieli nieruchomości danej gminy za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata ta będzie zawierała koszty związane z odbieraniem, transportem oraz odzyskiem i unieszkodliwianiem zebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych. W opłacie tej będą również ujęte środki finansowe na planowane inwestycje w zakresie gospodarki odpadami komunalnym, które będą mogły być także pozyskiwane ze środków NFOŚiGW oraz funduszy pomocowych UE. Wysokość opłaty będzie określona przez gminę w drodze uchwały.

Główną zmianą proponowanych rozwiązań w stosunku do obecnie funkcjonującego systemu, byłaby samodzielna odpowiedzialność gminy za odbieranie odpadów komunalnych zgromadzonych w sposób selektywny oraz transport zmieszanych i zielonych odpadów komunalnych do wskazanych instalacji. Gmina wspólnie z innymi gminami wchodzącymi w skład regionów, wyznaczonych w wojewódzkim planie gospodarowania odpadami, byłaby również odpowiedzialna za budowę i utrzymanie instalacji do zagospodarowywania zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych.

#### **15) Nowe obowiązki właścicieli nieruchomości:**

- a) ponoszenie opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz gminy,
- b) prowadzenie selektywnego, zgodnego z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zbierania odpadów komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem następujących frakcji odpadów (zgodnie z Kpgo 2010):
  - odpady komunalne zbierane selektywnie w gospodarstwach domowych:
    - odpadów zielonych,
    - papieru i tektury (w tym opakowania, gazety, czasopisma, itd.),
    - odpadów opakowaniowych ze szkła w podziale na szkło bezbarwne i kolorowe,
    - tworzyw sztucznych i metali,

- odpady przekazywane do wskazanych przez gminę punktów zbierania odpadów:
  - zużytych baterii i akumulatorów,
  - zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
  - przeterminowanych leków,
  - chemikalii (farb, rozpuszczalników, olejów odpadowych, itd.),
  - mebli i innych odpadów wielkogabarytowych,
  - odpadów budowlano-remontowych,
  - zużytych opon.

Pozostałe frakcje odpadów mogą być zbierane łącznie jako zmieszane odpady komunalne.

**16) Nowe zadania samorządów gminnych:**

- a) przejęcie praw właścicieli nieruchomości do dysponowania odpadami komunalnymi,
- b) prowadzenie systematycznych analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi w danym regionie, w tym:
  - możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych (odzysk, recykling, unieszkodliwianie),
  - stanu technicznego instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych,
  - określenie potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi,
  - kosztów poniesionych na odbieranie, transport, odzysk, recykling i unieszkodliwianie odpadów komunalnych w danym regionie,
  - liczby mieszkańców,
  - ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,
  - ilości odpadów zmieszanych odbieranych z terenu gminy;
- c) określenie w drodze uchwały wysokości i zasad wyliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi od właścicieli nieruchomości, która zawiera koszty odbierania, transportu i odpowiedniego ich zagospodarowywania, jak również środki finansowe na realizację inwestycji związanych z gospodarowaniem zmieszanymi odpadami komunalnymi i tzw. odpadami zielonymi w danym regionie, uchwała ta stanowiłaby akt prawa miejscowego; w uchwale tej zróżnicowane byłyby opłaty m.in. w zależności od jakości selektywnego zbierania odpadów,
- d) w celu zapewnienia określonej jakości usług, określenie w drodze uchwały szczegółowych wymagań stawianych przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zawarcie warunków finansowych w podpisanych z nimi umowach,
- e) tworzenie punktów zbierania selektywnie gromadzonych frakcji odpadów komunalnych, np. zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie, przeterminowane leki i oleje odpadowe, wskazywanie lokalizacji, w których mogą być prowadzone akcje odbierania zużytego sprzętu od mieszkańców

gminy oraz podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w tym zakresie,

- f) określenie sposobu postępowania w przypadku gdy właściciel nieruchomości przekazuje odpady komunalne niezgodnie z regulaminem,
- g) określenie w drodze uchwały systemu zbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych, w tym: podziału terytorium gminy, w przypadku gmin liczących ponad 10 tysięcy mieszkańców, na następujące sektory:
  - od 10 tyś. do 50 tyś. mieszkańców co najmniej 2 sektory,
  - od 50 tyś. do 150 tyś. mieszkańców co najmniej 5 sektorów,
  - od 150 tyś. do 500 tyś. mieszkańców co najmniej 8 sektory,
  - powyżej 500 tyś. mieszkańców co najmniej 10 sektorów,w celu odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz wyznaczenie punktów zbierania selektywnie gromadzonych odpadów. Gminy liczące poniżej 10 tyś. mieszkańców mogą powierzyć odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości własnym jednostkom organizacyjnym,
- h) rezygnacja z przeprowadzania referendum w sprawie przejęcia od właścicieli nieruchomości wszystkich lub wskazanych obowiązków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- i) określenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia w kwestiach dotyczących:
  - przekazania odebranych odpadów komunalnych do wskazanych instalacji,
  - wykazu rodzajów odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości,
  - wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zamówieniem,
- j) organizowanie przetargów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w wyznaczonych sektorach, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, z późn. zm.),
- k) wyłanianie w drodze przetargu przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania i transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i podpisywanie z nimi umów, w których w sposób szczegółowy będą określone warunki finansowe i zadania przedsiębiorców, na odbieranie od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych, w tym odpadów selektywnie zebranych oraz zmieszanych, oraz na transport zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych do odpowiednich instalacji zagospodarowania odpadów,
- l) rozliczanie się z przedsiębiorcą po wykonaniu przez niego zadań zawartych w umowie na odbieranie od właścicieli nieruchomości oraz transport zmieszanych i selektywnie zebranych odpadów komunalnych do odpowiednich instalacji zagospodarowania odpadów,
- m) możliwość zawierania umów z wprowadzającymi produkty lub produkty w opakowaniach lub reprezentującymi ich organizacjami odzysku na

pozyskiwanie odpadów komunalnych zgromadzonych w punktach zbierania wyznaczonych w regulaminie gminy,

- n) zawieranie umów z operatorami instalacji wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami służących do zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych (kierowanie strumieniem odpadów) oraz dostarczenie prowadzącym instalację informacji o podmiotach, które będą przekazywały odpady komunalne z terenu danej gminy,
  - n) wyznaczenie i sukcesywne osiąganie poziomu zbierania, odzysku, recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów, w taki sposób aby:
    - do 2020 r. ponowne użycie i recykling materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło z gospodarstw domowych wyniosło minimum 50 %,
    - do 2020 r. ponowne użycie, recykling i inne sposoby odzyskiwania materiałów, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wyniosło minimum 70 %,
  - o) możliwość przeprowadzania kontroli u właścicieli nieruchomości, przedsiębiorców odbierających odpady komunalne oraz przedsiębiorców prowadzących instalacje do zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych,
  - p) określenie przez gminę w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy miejsc, w których mogą być umieszczane reklamy i ogłoszenia oraz zasad ich umieszczania. Reklamy i ogłoszenia umieszczone z naruszeniem regulaminu umieszczający jest obowiązany usunąć niezwłocznie na własny koszt. W razie niemożliwości ustalenia umieszczającego – wójt, burmistrz lub prezydent miasta nakazuje ich usunięcie władającemu nieruchomością,
  - r) sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań, a w szczególności w zakresie osiągniętych celów gospodarki odpadami na danym terenie oraz przedkładanie ich marszałkowi województwa do 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym,
  - s) niewywiązanie się przez gminę z nałożonych na nią zadań skutkuje ograniczeniem dla niej możliwości pozyskania środków z funduszy ochrony środowiska i funduszy pomocowych na inwestycje niezbędne do realizacji celów w zakresie zagospodarowywania odpadów komunalnych. Ograniczenie to jest proporcjonalne do wysokości stopnia niezrealizowania zadania,
  - t) utworzenie ponadgminnej struktury organizacyjnej w celu realizacji regionalnych zakładów zagospodarowania odpadów (zgodnie z wyznaczonymi regionami w wojewódzkich planach gospodarki odpadami),
  - u) budowa, utrzymanie i eksploatacja własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych z ogrodów i parków wraz z ewentualnymi innymi bioodpadami, odpadami wielkogabarytowymi oraz remontowo-budowlanymi;
- 17) **Jednocześnie zostaną uchylone przepisy dotyczące:**
- a) wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
  - b) referendum gminnego,
  - c) tworzenie i uchwalanie gminnych planów gospodarki odpadami,

- d) uchwały dotyczącej górnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - e) przepisy dotyczące obowiązkowych zadań własnych województwa dotyczących zagospodarowania odpadów niebezpiecznych wydzielonych z odpadów komunalnych;
- 18) Wymagania dotyczące regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zostaną dostosowane do wprowadzanych zmian;
- 19) **Zachowany zostanie wymóg:**
- a) ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:
    - 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.,
- Przepisy te zostaną przeniesione z ustawy o odpadach do ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, aby w jednej ustawie znalazły się przepisy dotyczące organizacji i finansowania systemu zbierania/odbierania oraz zagospodarowania odpadów komunalnych, co ułatwi ich stosowanie.
- b) objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych;
- 20) **Obowiązki przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości:**
- a) podpisywanie umów z samorządami gminnymi na odbieranie i transport odpadów komunalnych zgromadzonych przez właścicieli nieruchomości w przypadku wygrania przetargu,
  - b) przekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych odebranych od właścicieli nieruchomości, do instalacji wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami,
  - c) odbierane od właścicieli nieruchomości selektywnie zgromadzone odpady komunalne powinny być przekazywane przez przedsiębiorców, prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów w sposób inny niż składowanie,
  - d) przekazywanie gminie informacji o właścicielach nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne niezgodnie z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,
  - e) przygotowanie sprawozdania z realizacji powierzonych przez gminę zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazywanie ich do 15 dnia miesiąca następującego, po miesiącu którego dotyczy sprawozdanie do danej gminy;
- 21) **Do nowych zadań samorządu województwa należą:**
- Wskazanie w wojewódzkich planach gospodarki odpadami instalacji, do których będą kierowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone - w okresie

do wybudowania nowych instalacji, jak i po wybudowaniu; w tej części plan wojewódzki będzie aktem prawa miejscowego;

**22) Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

- a) gmina płaci przedsiębiorcy, który odbiera od właścicieli nieruchomości i transportuje zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone do instalacji wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Gmina płaci również przedsiębiorcy za odbieranie od właścicieli nieruchomości i transport selektywnie zebranych odpadów komunalnych,
- b) gmina płaci operatorowi instalacji za odzysk lub unieszkodliwianie zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych ze środków pobranych od właścicieli nieruchomości,
- c) podstawą naliczenia wynagrodzenia przypadającego na prowadzącego instalację jest ewidencja odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach;

**23) Zmiana podziału środków z opłat za korzystanie ze środowiska w przypadku składowania odpadów, t.j.:**

- a) 10 % środków dla gmin, na terenie których znajduje się składowisko odpadów – wskazane w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, jako regionalne składowisko odpadów,
- b) 50 % dla struktur ponadgminnych lub gminy, która prowadzi regionalny zakład zagospodarowania odpadów komunalnych,
- c) 40 % dla Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;

**24) Sprawozdawczość**

- a) odbierający odpady komunalne przekazuje gminie miesięczne sprawozdanie, do 15 dnia miesiąca następującego, po miesiącu którego dotyczy sprawozdanie, zawierające informacje o odbieranych zmieszanych i selektywnych odpadach komunalnych z terenu gminy za dany miesiąc,
- b) gmina, do 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, przygotowuje roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, i przedkłada je marszałkowi województwa. Niezłożenie przez gminę sprawozdania jest traktowane jako brak realizacji nałożonych na gminę zadań w zakresie gospodarki odpadami,
- c) marszałek województwa, weryfikuje i przetwarza sprawozdania przekazane przez gminy i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska, do 15 lipca roku następującego po roku kalendarzowym, roczne zbiorcze sprawozdanie z realizacji zadań gmin określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami,
- d) minister właściwy do spraw środowiska, we współpracy z ministrem do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, określi w drodze rozporządzenia wzór sprawozdań, o których mowa w powyższych punktach;

**25) Odpowiedzialność karna**

- a) stwierdzając brak realizacji przez gminę zadań własnych gminy marszałek województwa, nakłada na organ wykonawczy jednostki samorządowej, jakim jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, opłatę sankcyjną w wysokości od 50 tysięcy do 500 tysięcy złotych, z zastrzeżeniem pkt. b,
- b) w przypadku nieosiągnięcia przez gminę celów w zakresie redukcji odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania organ wykonawczy,

jakim jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta ponosi opłaty sankcyjne naliczane za każdą tonę odpadów komunalnych, przekraczających poziomy określone w wojewódzkim planie gospodarki odpadami w wysokości równoważności opłaty za składowanie tych odpadów. Opłata sankcyjna, nałożona przez marszałka województwa na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, wnoszona jest na wyodrębnione konto w wojewódzkim funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Marszałek województwa może odroczyć wniesienie opłaty w przypadku przedstawienia przez gminę udokumentowanego wniosku dotyczącego działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyny podwyższonej opłaty, ale nie dłużej niż na okres 5 lat. Po usunięciu przyczyn opłaty sankcyjnej może ona zostać umorzona,

- c) do naliczania i pobierania kar pieniężnych oraz ich ewentualnej egzekucji zostaną wskazane właściwe organy, a także podmiot właściwy dla administrowania środkami pochodzącymi z kar,
- d) środki finansowe pozyskane przez gminę z tytułu kar, za brak realizacji zadań nałożonych na właściciela nieruchomości lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właściciela nieruchomości, zasilają budżet Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- e) wzmocnienie uprawnień kontrolnych organów gmin zarówno w stosunku do właścicieli nieruchomości, jak i przedsiębiorców pozwalające na uszczelnienie systemu gospodarki odpadami komunalnymi (kontrola właścicieli nieruchomości w zakresie realizacji nałożonych na nich obowiązków oraz wyeliminowanie z rynku nierzetelnych przedsiębiorców). Wzmocnienie ww. uprawnień polega m.in. na wprowadzeniu:
  - nałożenie na właściciela nieruchomości gromadzącego odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem gminy sankcji karnej w wysokości 500 zł,
  - nałożenie sankcji karnej na przedsiębiorcę i rozwiązanie umowy o świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcą za niewywiązywanie się z zawartej umowy oraz realizacji postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, a także regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz innych aktów prawa miejscowego,
  - nałożenie na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości sankcji karnej w wysokości 20 tyś. zł w razie niemożności przeprowadzenia u tego przedsiębiorcy kontroli.

### **2.3 Kwestie wymagające przepisów przejściowych i dostosowujących**

#### **26) Przepisy przejściowe**

- a) do końca 2011 r. – uchwalenie zaktualizowanych wojewódzkich planów gospodarki odpadami,
- b) do końca 2012 r. – uchwalenie przez gminę nowych aktów prawa miejscowego regulujących gospodarkę odpadami komunalnymi,
- c) do dnia 30 czerwca 2013 r. – wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,

- d) do dnia 30 czerwca 2013 r. – zachowują moc przepisy dotychczasowe dotyczące zezwoleń i wymagań dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,
- e) z dniem 30 czerwca 2013 r. ulegają rozwiązaniu umowy na odbieranie odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości;

## **2.4 Przewidywany termin wejścia w życie ustawy**

Ustawa wchodzi w życie wraz z dniem 1 stycznia 2011 r. natomiast sankcje karne wprowadza się w życie z dniem 1 lipca 2013 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 rozwiązaniach systemowych proponuje się przejęcie przez gminy praw właścicieli nieruchomości do dysponowania odpadami komunalnymi. Oznacza to wdrożenie w gminie rozwiązań instytucjonalno-prawnych gwarantujących zapewnienie systemu poboru opłat od właścicieli nieruchomości oraz umożliwiających zorganizowanie i wybór przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania i transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na rzecz danej gminy.

Źródłem wpływów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego będą opłaty uiszczane przez mieszkańców za odbieranie i gospodarkę odpadami, z których pokrywane będą koszty funkcjonowania systemu. Ponadto, wpływem do NFOŚiGW i WFOŚiGW będą środki finansowe z tytułu kar za brak osiągnięcia celów gospodarki odpadami.

### **3.2 Wpływ projektowanej ustawy na rynek pracy**

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

Przejęcie przez gminy praw właścicieli nieruchomości do dysponowania odpadami komunalnymi będzie wiązało się z koniecznością stworzenia 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 znacznie się zwiększy konieczne będzie wprowadzenie dodatkowych etatów, w ramach których realizowane będą nowe zadania gmin. Dokładna liczba pracowników zatrudnionych dodatkowo w gminach jest trudna do oszacowania i zależeć będzie m.in. od wielkości gminy oraz rozwiązań przyjętych na danym terenie. Część gmin jest zdolna realizować powierzone nowe zadania w ramach istniejącego zatrudnienia.

Możliwość współpracy z wprowadzającymi produkty w opakowaniach i organizacjami odzysku z nimi współpracującymi powinno przyczynić się do wzrostu zatrudnienia.

Jednocześnie, w związku z potrzebą budowania instalacji odzysku, instalacji mechaniczno-biologicznego lub termicznego przekształcania odpadów komunalnych, w regionach, w których takie inwestycje będą realizowane, można będzie odnotować w trakcie budowy instalacji i w czasie jej eksploatacji, wzrost miejsc pracy 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.

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

Projektowane zmiany sposobu zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi poprawią konkurencyjność gospodarki w tym zakresie pomiędzy przedsiębiorcami. Świadczącymi usługi z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, którzy będą dążyli do jak najlepszej realizacji powierzonych im zadań, co wpłynie na podniesienie jakości świadczonych przez nich usług, szczególnie w kwestiach związanych z odbieraniem odpadów komunalnych w sposób selektywny od właścicieli nieruchomości. Działania takie pozwolą tym samym ustanawiać system ograniczy funkcjonowanie w nim nierzetelnych podmiotów (przedsiębiorców).

Proponowany system uprości ocenę w zakresie pomocy publicznej. Pozwoli w większym niż dotychczas stopniu skorzystać ze środków publicznych, w tym unijnych na realizację niezbędnych inwestycji w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

### **3.4 Wpływ na sytuację i rozwój regionalny**

Realizacja nowych inwestycji w zakresie zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych niewątpliwie wpłynie na rozwój regionalnej gospodarki odpadami komunalnymi.

## **4. Wyniki przeprowadzonych konsultacji**

Projekt założeń został przesłany do konsultacji społecznych do administracji samorządowej, przedstawiciele przedsiębiorców objętych przedmiotowymi przepisami, izb gospodarczych, a także instytucji badawczych i społecznych, których zakres działania obejmuje gospodarkę odpadami. Projekt ustawy 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,

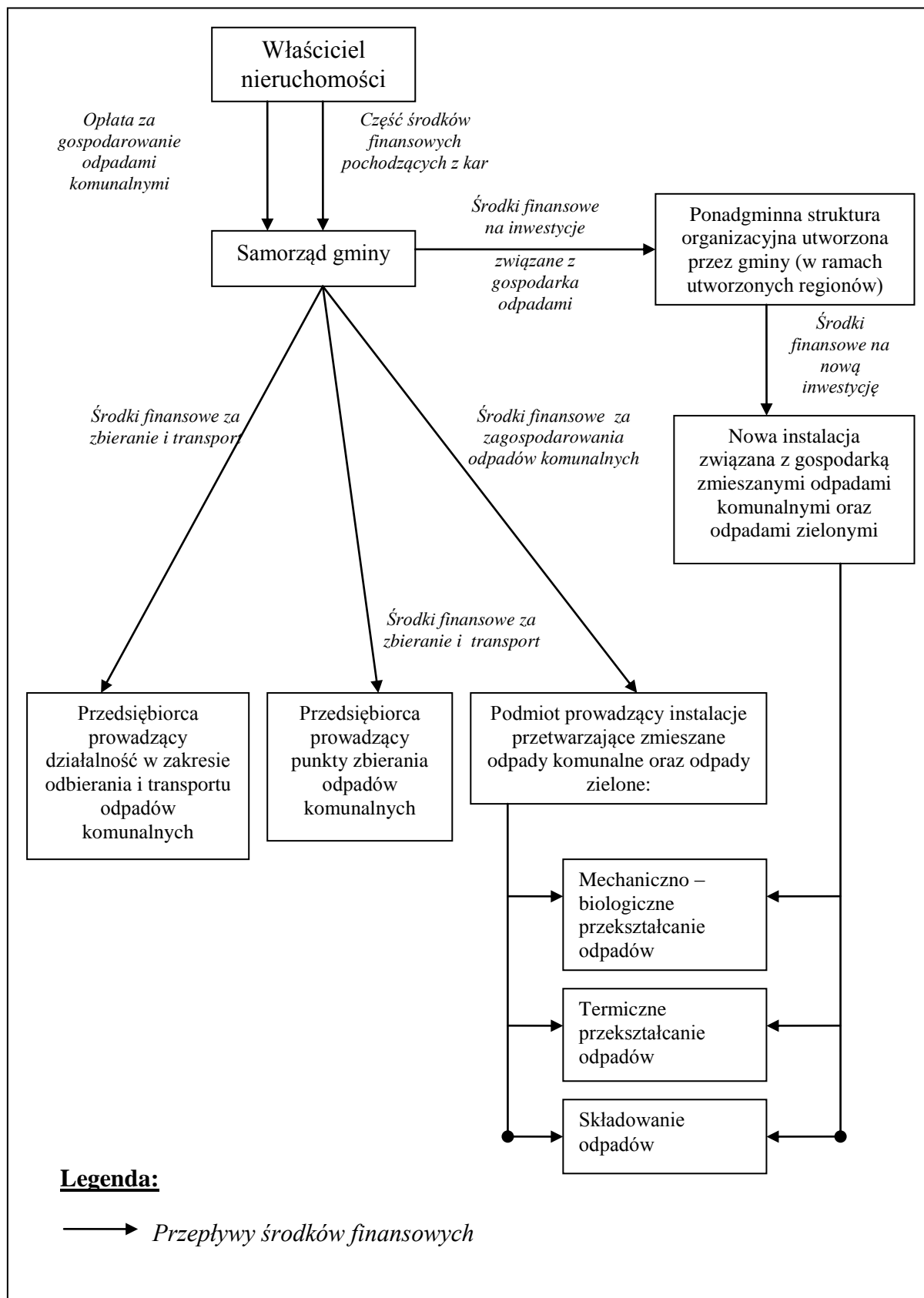
- Czysta Gmina”,
- Polską Izbę Gospodarki Odpadami,
- Krajową Izbę Gospodarki Odpadami,
- Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
- Marszałka Województwa Łódzkiego,
- Marszałka Województwa Mazowieckiego,
- Marszałka Województwa Opolskiego,
- Marszałka Województwa Pomorskiego,
- Marszałka Województwa Wielkopolskiego,
- Marszałka Województwa Śląskiego,
- Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego,
- Marszałka Województwa Małopolskiego,
- Marszałka Województwa Podkarpackiego.

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

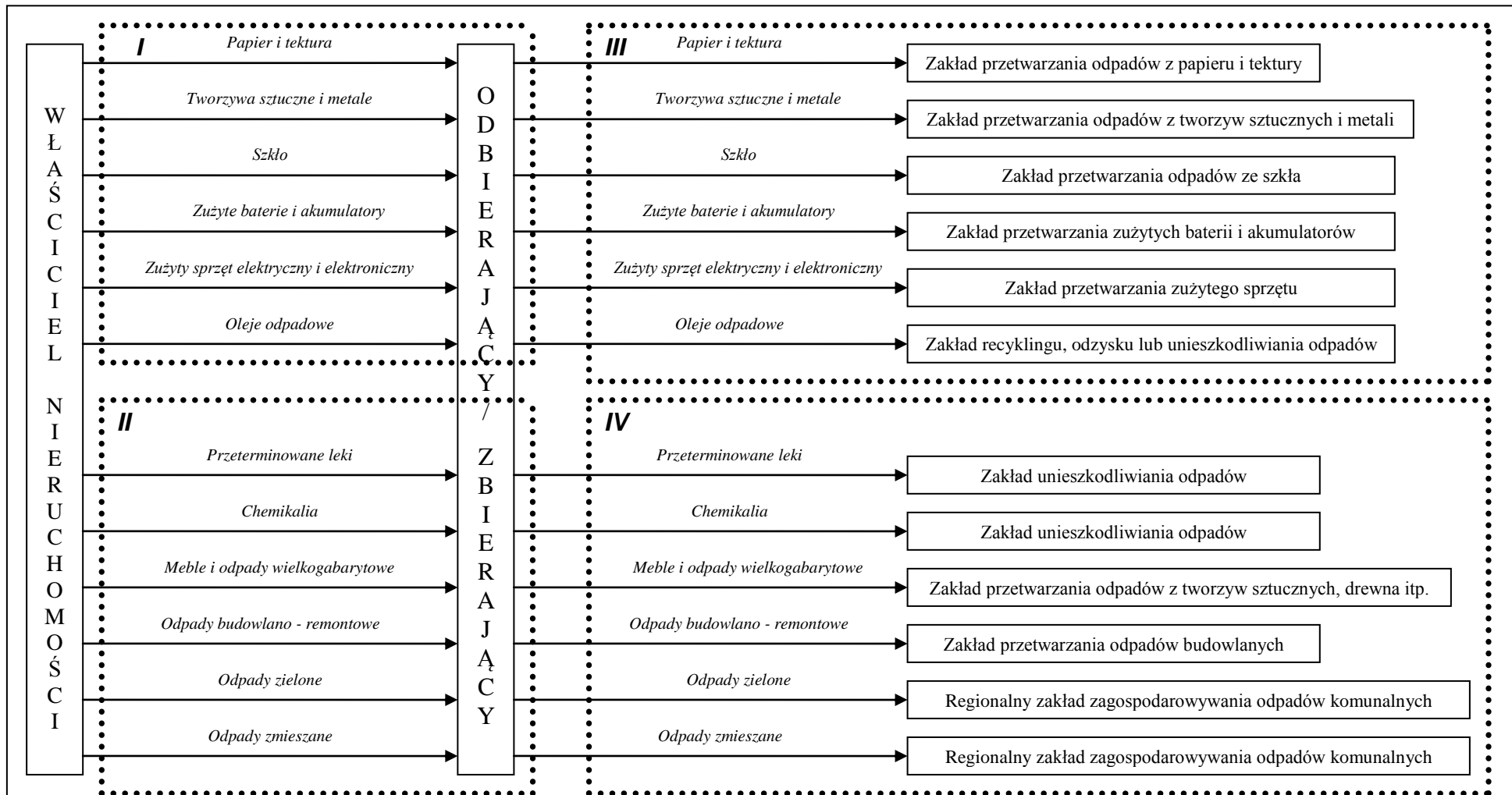
- wydzielenia odpadów opakowaniowych i użytkowych, stanowiących część strumienia odpadów komunalnych, których dotyczą przepisy szczególne, z zaproponowanych zasad zagospodarowania odpadów komunalnych,
- rezygnacji z propozycji przejmowania przez marszałka województwa zadań nałożonych na gminy w przypadku 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 odbiór odpadów komunalnych,
- przeniesienia własności odpadów na gminy.

## 5. Schematy

### 5.1 Przepływ środków finansowych



## 5.2 Przepływ odpadów komunalnych



### Legenda:

→ Przepływy odpadów komunalnych

**I** – samodzielna odpowiedzialność gminy, działalność finansowana m.in. z opłaty produktowej, o której mowa w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607, z późn. zm.)

**II** - samodzielna odpowiedzialność gminy, działalność finansowana z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości

**III** – samodzielna odpowiedzialność i działalność finansowana przez wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach lub wprowadzających produkty tj. zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory, oleje odpadowe.

**IV** – wspólna odpowiedzialność gmin tworzących region gospodarki odpadami komunalnymi, działalność finansowana z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości