

System zagospodarowania odpadów komunalnych w świetle nowych przepisów

Marcin Rycaj

Wydział Środowiska Urzędu Miasta Lublin

1. Wprowadzenie

W dniu 1 lipca 2011 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (UCPG), dzięki której w sposób rewolucyjny dokonano systemowej zmiany zasad gospodarowania odpadami komunalnymi [1]. Przedmiotem nowych regulacji są odpady komunalne, które zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach stanowią wszelkiego rodzaju odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych [2].

Ustawodawca zdecydował, że od 1 lipca 2013 r. gminy będą odpowiedzialne za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na swoim terenie i właściwe zagospodarowanie tych odpadów. Samorządy lokalne zostały wyposażone w narzędzia, które zgodnie z wolą ustawodawcy powinny samorządom umożliwić ustanowienie i wdrożenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w sposób przewidziany zapisami UCPG. Ustawodawca dał gminom szerokie możliwości kształtowania poszczególnych elementów systemu, w szczególności sposób segregacji odpadów, określenie rodzajów odbieranych bezpośrednio z nieruchomości oraz rodzajów odpadów zbieranych w PSZOK, czyli Punktach Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych. Wyliczenie jest przykładowe, ale pokazuje ogólną zasadę – gminy powinny najlepiej wiedzieć jak skonstruować i wdrożyć system gospodarowania odpadami na swoim terenie. Inna jest bowiem struktura odpadów wytwarzanych w miejscowościach letniskowych,

inna w aglomeracjach miejskich a jeszcze inna w obszarach o rozproszonym charakterze zabudowy. W każdym z przypadków wymagane jest stworzenie odmiennych warunków odbioru i transportu odpadów, a nade wszystko warunków ich zagospodarowania. Pamiętać należy, że wszystkie czynności, do wykonania których została zobowiązana gmina powinny służyć właściwie jednemu celowi – zwiększeniu ilości odpadów poddawanych recyklingowi i odzyskowi oraz zmniejszeniu ilości odpadów poddawanych składowaniu. W ciągu 18 miesięcy od dnia wejścia UCPG, tj. w okresie od 1.01.2012 r. do 1.07.2013 r., gminy musiały ustanowić oraz wdrożyć wypracowane koncepcje funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednak, żeby w pełni zrozumieć zasady oraz mechanizmy nowego systemu odpadowego należy pamiętać, że ewolucyjnie wywodzi się on z wcześniej obowiązujących rozwiązań – a w części przypadków je utrzymuje.

Zakres kompetencji i obowiązków gmin w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi w ubiegłych latach był często zmieniany. Od 1996 r. aktualnym problemem pozostawało to, że gmina w istocie nie może samodzielnie budować systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. Wielokrotnie podnoszono zarzuty braku wyposażenia gminy w skuteczne narzędzia nadzorcze zarówno w stosunku do mieszkańców (właściciele nieruchomości), jak również w stosunku do podmiotów odbierających odpady. Szczególnie nieskuteczny okazał się mechanizm obowiązkowego zawierania indywidualnych umów na odbieranie odpadów komunalnych. Gminy co prawda miały możliwość kontroli realizowania tego obowiązku, ale z uwagi na niewspółmierne duży wysiłek do osiągnięcia zamierzonego efektu (tj. doprowadzenia do zawarcia umowy przez wszystkich zobowiązanych), wielu mieszkańców pozostawało „bez umowy”, pozbywając się swoich odpadów w sposób niezgodny z przepisami – poprzez spalanie, podrzucanie do ogólnodostępnych pojemników (np. w spółdzielniach mieszkaniowych, na przystankach), wyrzucanie do lasów itd. Ważnym rozwiązaniem było także reglamentowanie dostępu przedsiębiorców do rynku odbioru odpadów komunalnych poprzez obowiązek posiadania zezwolenia wydawanego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W nowym systemie zostało ono zastąpione obowiązkiem wpisania się przedsiębiorców do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

Generalnie regulacje dotyczące odpadów komunalnych obejmują cztery podstawowe zagadnienia:

- zadania i uprawnienia organów gminy (wójta, burmistrza, prezydenta oraz rady gminy);

- obowiązki wytwórców odpadów komunalnych (właściciele nieruchomości);
- zasady świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych oraz ich późniejszego zagospodarowania;
- sankcje karne i administracyjne.

Wszystkie te zagadnienia od początku stanowiły zasadniczą oś regulacji postępowania z odpadami komunalnymi. Zawarte są również w znowelizowanej UCPG, której przepisy w pełnym zakresie obowiązują od 1 lipca 2013 r. W najnowszej historii ochrony środowiska w Polsce data ta wpisuje się jako jedna z najważniejszych, a dla regulacji odpadowych jest to data bez wątpienia otwierająca nowy rozdział.

Warto pamiętać, że UCPG jest przepisem szczególnym, dotyczy bowiem wyłącznie jednego rodzaju odpadów – odpadów komunalnych. Przepisem o charakterze ogólnym pozostaje znowelizowana ustawa o odpadach, która stanowi kanwę wszelkich przepisów odpadowych. Z punktu widzenia UCPG określa ona zadania samorządu wojewódzkiego, szczegółowe zasady regionalizacji postępowania z odpadami komunalnymi, obowiązki podmiotów gospodarujących odpadami, hierarchię postępowania z odpadami oraz zmiany w zakresie planowania (brak powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami oraz podniesienie do rangi aktu prawa miejscowego uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami).

2. Terminy na wprowadzenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Zmiana UCPG weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., ale w ustawie przewidziano szereg okresów przejściowych dla poszczególnych rozwiązań, tak aby 1 lipca 2013 r. cały system odpadowy zaczął obowiązywać kompleksowo.

Terminy przejściowe określone zostały następująco:

1. 1 stycznia 2012 r. – zaczyna działać rejestr działalności regulowanej, gmina od tego dnia nie wydaje zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

2. 31 kwietnia 2012 r. – przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości będą zobowiązani złożyć pierwsze sprawozdania.

3. 1 lipca 2012 r. – sejmik województwa uchwała aktualizację wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, w której określone zostaną regiony oraz regionalne instalacje do zagospodarowania odpadów.

4. 1 stycznia 2013 r. – zaczynają obowiązywać nowe uchwały w sprawie regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Do tego czasu gminy są zobowiązane podjąć uchwały w sprawie stawek opłat, szczegółowych zasad ich ponoszenia, wzoru deklaracji i terminu złożenia pierwszych deklaracji.

5. 1 stycznia 2013 r. – od tego dnia powinna zacząć się kampania edukacyjno-informacyjna mająca na celu zapoznanie właścicieli nieruchomości z obowiązkami wynikającymi z uchwał.

6. 1 stycznia 2013 r. – przedsiębiorcy, którzy przed wejściem w życie ustawy działali na podstawie zezwoleń są obowiązani uzyskać wpis do rejestru.

7. 31 marca 2013 r. – upływa termin złożenia przez gminy pierwszych sprawozdań do Marszałka Województwa.

8. 1 lipca 2013 r. – nowy system zaczyna funkcjonować – uchwały rad gmin wchodzi w życie, gminy zaczynają pobierać opłaty od właścicieli nieruchomości i w zamian zapewniają świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Do tego czasu muszą zostać rozstrzygnięte przetargi na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości i muszą być podpisane umowy między gminą, a przedsiębiorcami.

3. Akty prawa miejscowego – podstawowa regulacje gminnego systemu odpadowego

Podstawy nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi znajdują podstawy prawne w UCPG, lecz nie mniej istotne, a dla społeczności gminy wręcz podstawowe, są uchwały rady gminy, które stanowią źródło prawa lokalnego obowiązującego na terenie danej gminy [1]. Wśród uchwał można wymienić obowiązkowe oraz takie, które rada gminy może przyjąć.

Do uchwał obowiązkowych należy zaliczyć:

1. Uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – termin uchwalenia 6 miesięcy od dnia uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

2. Uchwała w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty – termin uchwalenia do końca 2012 r.

3. Uchwała dotycząca terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – termin uchwalenia do końca 2012 r.

4. Uchwała dotycząca wzoru deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, w tym terminów i miejsca składania deklaracji (terminu złożenia pierwszej

deklaracji, rada gminy może w tej uchwale określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji (art. 6n ust. 2) – termin uchwalenia do końca 2012 r.

5. Uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę, w szczególności ilość odpadów komunalnych, częstotliwość i sposób świadczenia usług – termin uchwalenia do końca 2012 r.

6. Uchwała w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz właścicieli nieruchomości, którzy są zobowiązani zawrzeć umowę na odbieranie odpadów komunalnych – rada gminy może stosować zróżnicowane stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych – termin uchwalenia: brak.

7. Uchwała dotycząca wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – termin uchwalenia: brak.

Do uchwał nieobowiązkowych należy zaliczyć:

1. Uchwała w sprawie przejścia od właścicieli nieruchomości wszystkich albo wskazanych obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 (uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości) – termin uchwalenia: brak.

2. Uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – termin uchwalenia: brak.

3. Uchwała w sprawie podziału gminy na sektory – termin uchwalenia: brak.

4. Uchwała w sprawie rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz wysokości cen za te usługi – termin uchwalenia: brak.

5. Uchwała w sprawie innego sposobu udokumentowania wykonania obowiązków pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz odbierania odpadów komunalnych (inny sposób udokumentowania obowiązków rada gminy określa w przypadku, kiedy nie została podjęta uchwała na podstawie art. 6c ust. 1 i uchwała na podstawie art. 6a ust. 1 w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych) – termin uchwalenia: brak.

Już samo wyliczenie uchwał obowiązkowych oraz fakultatywnych pokazuje, że system odpadów komunalnych został zaprojektowany w dość złożony sposób. Ogólnie rzecz ujmując, zmiany w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi polegają przede wszystkim na obligatoryjnym przejściu przez gminy władztwa nad sposobem zbierania, odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych wytworzonych przez właścicieli nieruchomości. Przejęcie obowiązku odbioru odpadów komunalnych przez gminę następuje obligatoryjnie, ale tylko w wypadku właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

W zakresie dotyczącym właścicieli nieruchomości, na których „nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne” ustawodawca dopuszcza stosownie zasad obowiązujących od 2003 r. – tj. właściciel nieruchomości sam zawrze umowę z przedsiębiorcą wpisanym do rejestru działalności regulowanej (wcześniej posiadających odpowiednie zezwolenie). Jednakże UCPG przewiduje również inną możliwość. Gmina może fakultatywnie zdecydować, podejmując stosowną uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o objęciu właścicieli nieruchomości, na których „nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne” nowymi zasadami. W przypadku podjęcia takiej uchwały na terenie gminy będzie funkcjonował jednolity systemem odbioru odpadów komunalnych dla wszystkich właścicieli nieruchomości – zamieszkałych oraz niezamieszkałych.

W przypadku gdy gmina realizuje swoje obowiązki jedynie w zakresie przewidzianym przepisami, tj. jedynie do właścicieli nieruchomości, na których „zamieszkują mieszkańcy”, w stosunku do właścicieli nieruchomości, na których „nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne” stosuje się stare zasady, do których zaliczamy:

- obowiązek indywidualnego zawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych z uprawnionym podmiotem; może nim być gminna jednostka organizacyjna lub przedsiębiorca, który uzyskał wpis do rejestru działalności regulowanej;
- przestrzeganie przez przedsiębiorcę górnych stawek opłat za świadczenie usług określonych przez radę gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego;
- w przypadku niezawarcia indywidualnej umowy stosowanie przez gminę mechanizmu „wykonania zastępczego”, gdzie gmina przejmuje obowiązek właściciela nieruchomości w zakresie zawarcia umowy na odbierania odpadów komunalnych i pobiera od niego opłaty (ich wysokość ustalana jest decyzją wójta, burmistrza lub prezydenta na okres roku).

Ustawodawca utrzymał hierarchię uchwał podejmowanych przez rady gminy. Pierwszym i zasadniczym aktem prawa miejscowego pozostaje Regulamin czystości i porządku w gminie. Regulamin czystości i porządku jest aktem ogólnym, który uszczegóławia sposób wykonania obowiązków samej gminy i jej jednostek organizacyjnych, właścicieli nieruchomości, mieszkańców, podmiotów świadczących usługi itp. Treść merytoryczna regulaminu w ujęciu nowych przepisów ulega tylko niewielkim modyfikacjom. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie. Zasadniczą kwestią jest określenie sposobu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie sześciu miesięcy od dnia uchwalenia tego planu. Ponadto regulamin musi zawierać w swej treści inne wymagania wynikające wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi. W związku z likwidacją gminnych i powiatowych planów gospodarki odpadami komunalnymi podnosi to rangę dokumentu i świadczy o znaczącej „sile sprawczej” regulaminu, ponieważ wszelkie zapisy wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, który sam w sobie nie stanowi prawa, stają się wymogami mającymi rangę przepisu aktu prawa miejscowego.

Wdrożenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ustawodawca opiera na lokalnych dokumentach systemowych, tj. odpowiednich uchwałach rad gmin.

Zasadniczym celem nowego porządku formalno-prawnego jest ustanowienie jednolitych zasad finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie całego kraju.

W myśl UCPG gminy muszą tworzyć warunki niezbędne do utrzymania czystości i porządku, w szczególności objąć wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych na swoim terenie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Osią systemu jest opłata za gospodarowanie odpadami. Z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania tego systemu, które obejmują:

- odbiór, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych;
- tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;

- obsługę administracyjną;
- edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Prostą konsekwencją przejścia obowiązku organizacji systemu jest powstanie po stronie właścicieli nieruchomości obowiązku zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Są one zróżnicowane z uwagi na rodzaj nieruchomości:

- w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;
- w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

Na właścicielu każdego rodzaju nieruchomości (nieruchomości zamieszkałej, nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają odpady komunalne) ciąży obowiązek zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przy czym właściciele nieruchomości zamieszkałych są obowiązkowo objęci systemem i są rozliczani wg stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś właściciele nieruchomości niezamieszkałych mogą (ale nie muszą) być objęci systemem gminnym. W przypadku objęcia systemem gminnym będą rozliczani wg stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Jeżeli gmina nie zdecyduje o objęciu tych nieruchomości systemem, wówczas w drodze uchwały określona zostaje maksymalna wysokość stawki opłat za usługi świadczone przez przedsiębiorców, które mogą być różne w zależności od gęstości zaludnienia i odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów. W przypadku gdy właściciel nie zbiera odpadów w sposób selektywny, pobiera się wyższe stawki opłaty. Ustawa promuje zbieranie przez właściciela nieruchomości odpadów w sposób selektywny. Natomiast w razie niewywiązywania się z tego obowiązku przewiduje kary, które mogą być stosowane jedynie w przypadku niestosowania się właściciela nieruchomości do zadeklarowanego sposobu zbierania odpadów. Ponadto ustawa reguluje zarówno same stawki, jak i sposób wyliczenia opłaty. Przy ustalaniu stawek opłat bierze się pod uwagę liczbę mieszkańców w gminie, ilość wytwarzanych na jej obszarze odpadów, koszty funkcjonowania systemu oraz przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie. Dla nieruchomości zamieszkałych opłata jest naliczana jako iloczyn stawki opłaty oraz:

- liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość, lub
- ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- powierzchni lokalu mieszkalnego.

Rada gminy wybiera dla całej gminy jeden z ww. sposobów naliczenia opłaty lub może wybrać czwarty sposób – określić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego. Określając stawki opłat gmina może je zróżnicować w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. W praktyce oznacza to możliwość stosowania metod „mieszanych”, np. od gospodarstwa domowego, różnicując wysokość opłaty do ilości zamieszkujących osób.

Rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc:

- w przypadku metody od osoby – 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za mieszkańca;
- w przypadku metody od ilości zużytej wody – 0,7% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za m³ zużytej wody;
- w przypadku metody od powierzchni lokalu – 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za m² powierzchni lokalu mieszkalnego;
- w przypadku metody od gospodarstwa domowego – 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za gospodarstwo domowe.

Natomiast właściciele nieruchomości niezamieszkałych (objęci systemem gminnym) obciążani są opłatą stanowiącą iloczyn stawki opłaty za pojemnik o określonej objętości i liczby pojemników z odpadami powstałymi na tej nieruchomości.

W ścisłej korelacji do obowiązku uiszczania opłaty przez właściciela nieruchomości pozostaje obowiązek dotyczący składania deklaracji. W tym przedmiocie, zgodnie z delegacją ustawową rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Rada gminy, określając wzór deklaracji może wymagać podania następujących danych:

- imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby;

- adres nieruchomości;
- dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- numer telefonu właściciela nieruchomości;
- adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości;
- inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

Uchwała ma zawierać także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Rada gminy może przy tym określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe. Przedmiotowa uchwała powinna być dość precyzyjna, ponieważ w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa [3].

W ramach zadań organizacyjnych rada gminy została zobowiązana do podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość ich odbierania i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Ponadto rada gminy fakultatywnie może określić rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. W tym przypadku w istocie mamy do czynienia z ofertą handlową skierowaną do właścicieli nieruchomości, podaną do publicznej wiadomości w sposób dość innowacyjny – w drodze uchwały stanowiącej akt prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z art. 6d wójt burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. W tym celu oraz w celu wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć decyzję o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę ilość mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi miesz-

kańców przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne. W przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, przetargi organizuje się dla każdego z nich odrębnie.

Do katalogu zadań ogólnych, których wypełnienie wymaga zastosowania wszystkich dostępnych narzędzi prawnych, w tym omówionych powyżej, odpowiednio ukształtowanych przepisów miejscowych (uchwał), warunków przetargów, zawieranych umów, działań organizatorskich, należą również:

1. Selektywne zbieranie odpadów komunalnych, obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywo sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji – w tym tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, a także wskazanie miejsc, w których może być prowadzona zbiórka zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych.

2. Zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania [4]:

1) Gminy są obowiązane osiągnąć do 31 grudnia 2020 r.:

- a) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- b) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

2) Gminy są też obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania [5]:

- a) do 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
 - b) do 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

3. Uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli gmina pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku, oraz zbieranie i pozbycie się odpadów zgromadzonych w pojemnikach do tego przeznaczonych, umieszczo-

nych na tym chodniku, i utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

4. Zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku.

5. Utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych, bez względu na kategorię tych dróg.

Gmin są zobowiązane do kreowania odpowiedniej polityki w zakresie utrzymania czystości i porządku, stąd w UCPG znajduje się zobowiązanie do dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, obejmującej w szczególności:

- możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- potrzeby inwestycyjne związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
- koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych;
- liczbę mieszkańców;
- liczbę właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, w imieniu których gmina powinna podjąć działania charakterze wykonania zastępczego;
- ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy;
- ilość zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych odbieranych z terenu gminy oraz powstających z przetwarzania odpadów komunalnych pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

4. Obowiązki właścicieli nieruchomości

Generalne obowiązki właścicieli nieruchomości, w związku z nowelizacją zapisów ustawy UCPG praktycznie nie uległy zmianie. Zasadnicza zmiana polega na ustanowieniu po stronie właściciela nieruchomości obowiązku zapłaty opłaty, który jest konsekwencją przejęcia przez gminy obowiązku organizacji

odbioru odpadów. W przypadku gdy gmina nie objęła systemem nieruchomości niezamieszkałych, właściciele tych nieruchomości rozliczają się na starych zasadach, tj. na podstawie umowy zawieranej indywidualnie z przedsiębiorcą świadczącym usługę odbioru odpadów [1].

Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na niej odpadów komunalnych. Natomiast w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację – w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.

Wzór deklaracji ustala rada gminy w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego. W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionej wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

Ustawodawca dodatkowo wprowadził jeszcze jedno nowe rozwiązanie. Dotyczy to przypadku, gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej. Mieszkaniec zawiera odpowiednią umowę, a odbiór odpadów odbywa się na starych zasadach. Jednak to gmina jest zobowiązana do pokrycia kosztów tego regresu. Zaznaczyć też trzeba, że w UCPG brak jest sankcji, które mogą dotknąć gminę za niewykonanie tego obowiązku.

Mając na uwadze, że ustawodawca zrezygnował z konieczności uzyskania przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zezwolenia na prowadzenie takiej działalności, znaczenie decyzji administracyjnej jako instrumentu realizacji zadań gmin znacząco zmalało. Ze starych rozwiązań utrzymano jedynie decyzję z art. 6 ust. 7 UCPG wydaną z urzędu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dotyczącą wykonania zastępczego i ustalenia wysokości opłat, w przypadku braku (nieza-

warcia) umowy na odbiór odpadów. Przypadek taki dotyczy wyłącznie właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy – i to jedynie w przypadku, gdy nie są oni objęci jednolitym systemem odbioru.

Pojawiły się natomiast trzy nowe decyzje administracyjne, które wydaje organ wykonawczy gminy. Mają one jednakże zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych i są narzędziem dyscyplinującym, a nie reglamentacyjnym, tj.:

1. Określenie wysokości opłaty w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty.
2. Wykreślenie z rejestru działalności regulowanej.
3. Wymierzenie kary pieniężnej przedsiębiorcy odbierającemu odpady.

Przypomnieć należy, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Podobne rozwiązania zastosowano do kar pieniężnych [3]. Tym samym organowi wykonawczemu gminy przysługuje prawo do wydawania decyzji administracyjnych przewidzianych w Ordynacji podatkowej.

5. Przetargi, preferowany sposób wyboru wykonawcy usług odbioru i zagospodarowania odpadów

Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie oraz tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania m.in. poprzez zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W tym zakresie obowiązkiem gminy jest wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych.

Proces tego wyboru jest złożony, wieloetapowy i uzależniony od postanowień zawartych w aktach prawa miejscowego, przyjmowanych przez samorząd wojewódzki, których źródła są w znowelizowanej ustawie o odpadach. Cały ten wysiłek zmierza do powierzenia zadań związanych z eksploatacją regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jednemu podmiotowi (wyłonionemu w drodze przetargu zorganizowanego przez gminę).

- Wspomnianego wyboru zgodnie z UCPG można dokonać na trzy sposoby:
- przeprowadzić przetarg z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych [6];
 - na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym [7];

- na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi [8].

W przypadku gdy przetarg zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego, albo koncesjonariusza, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Kolejne nowości, które są pokłosiem zobowiązania gminy do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości to tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na swoim terenie lub zapewnienie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. W razie braku takich jednostek wykonanie prac musi być powierzone w drodze umowy podmiotowi zewnętrznemu (przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości), wybranemu w drodze przetargu. Warto zaznaczyć, że spółki z udziałem gminy są traktowane identycznie jak inni przedsiębiorcy i mogą realizować takie zlecenie gminy jedynie po wygraniu procedury przetargowej.

Organ wykonawczy gminy jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Wybór wariantu przetargu jest ściśle związany z treścią zawieranej umowy. Umowa zawierana z przedsiębiorcą w pierwszym wypadku musi szczegółowo określać również dalsze sposoby postępowania z odebranymi od właścicieli nieruchomości odpadami. Nie pozostaje to bez znaczenia w kontekście obowiązków gmin w zakresie osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania.

Przetarg przeprowadza się na terenie całej gminy lub w sektorach – o ile zostały ustanowione. Do przetargów w zakresie nieuregulowanym w UCPG stosuje się ustawę z 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) wójt, burmistrz, prezydent określa w szczególności:

1. Wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

2. Rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości.

3. Standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska.
4. Obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem.

5. Instalacje, w szczególności regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady – w przypadku przetargu na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości lub zobowiązuje do wskazania takich instalacji w ofercie – w przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowywanie tych odpadów; w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych niepodlegających przekazaniu do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady.

6. Szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości organ wykonawczy gminy jest obowiązany niezwłocznie zorganizować nowy przetarg. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z ustawą z 2004 r. – Prawo zamówień publicznych [6].

6. Rejestr działalności regulowanej – nowy sposób reglamentacji świadczenia usługi odbioru odpadów komunalnych

Od dnia 1 stycznia 2012 r. działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stała się działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Nowością wśród obowiązków leżących po stronie gminy jest obowiązek prowadzenia stosownego rejestru podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wpisu do tego rejestru oraz zmiany wpisu w rejestrze dokonuje się na pisemny wniosek przedsiębiorcy. Wpis rodzi prawo do wykonywania działalności i jako czynność materialno-techniczna zastąpił wydawane do tej pory decyzje administracyjne. Zaznaczyć trzeba, że ustawodawca nie wprowadził do ustawy zapisów regulujących kwestię odmowy wpisu.

Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych.

Rejestr prowadzi się w postaci bazy danych, zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu ustawy z 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, która może stanowić część innych baz danych z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami.

W rejestrze zamieszcza się:

- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy;
- numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- numer identyfikacyjny REGON, o ile przedsiębiorca taki numer posiada;
- określenie rodzaju odbieranych odpadów komunalnych;
- numer rejestrowy.

Wykreślenie z rejestru, następuje w drodze decyzji administracyjnej w przypadkach, o których mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz gdy:

- wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem;
- stwierdzono trwałe zaprzestanie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej na terenie gminy objętej wpisem;
- stwierdzono, że przedsiębiorca nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- stwierdzono, że przedsiębiorca po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;
- przedsiębiorca, który nie działa na podstawie umowy lub nie świadczy usługi odbierania odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki, w kolejnym roku kalendarzowym nie osiągnął poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

7. Wykonywanie działalności w zakresie odbioru

Podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości może być:

- przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, wpisany do rejestru działalności regulowanej;

- gminna jednostka organizacyjna, która nie jest wpisywana do rejestru, z zastrzeżeniem, że spółki z udziałem gminy są traktowane identycznie jak inni przedsiębiorcy.

Odrębnym podmiotem jest prowadzący regionalną instalację. Warto zasygnalizować, że może on występować w podwójnej roli.

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, zgodnie z UCPG, jest zobowiązany do spełnienia następujących wymagań ogólnych:

- posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego;
- utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

Szczegółowy zakres wymagań zawiera rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. z 2013, poz. 122).

Dalsze obowiązki ustanowione UCPG i dotyczące podmiotów odbierających odpady komunalne są następujące:

- przekazywanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami (w przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów oznacza to swobodę wyboru instalacji przez podmiot);
- przekazywanie odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (wskazanej w uchwale samorządu wojewódzkiego).

Ustawa zakazuje mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą. Sankcją jest kara pieniężna.

Ustawodawca zobowiązał podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy z gminą lub

nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, odpowiednio w tym samym wymiarze, w jakim obowiązek ten obciąża gminę. Jednocześnie za niewykonanie tego obowiązku wprowadził sankcję w postaci kary pieniężnej wymierzonej przedsiębiorcy. Podmiot taki jest przy tym obowiązany przekazać właścicielom nieruchomości, od których odbiera odpady komunalne rachunek, gdzie wyszczególnione są koszty odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Obligatoryjnie każdy podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania półrocznych sprawozdań. Są one przekazywane wójtowi w terminie do końca miesiąca następującego po upływie półrocza, którego dotyczą i zawierają informacje o masie:

- poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji, oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do których zostały przekazane odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości;
- pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przeznaczonych do składowania powstałych z odebranych przez podmiot odpadów komunalnych;
- odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi;
- odpadów budowlanych i rozbiórkowych będących odpadami komunalnymi, przygotowanych do ponownego użycia, poddanych recyklingowi i innym procesom odzysku.

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy i nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki jest zobowiązany zamieścić w sprawozdaniu także informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w ostatnim sprawozdaniu składanym za dany rok. W sprawozdaniu podaje się również liczbę właścicieli nieruchomości, od których odebrano odpady komunalne, oraz dołącza do sprawozdania wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych, a także wykaz tych właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach zamieszcza się

imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, adres nieruchomości oraz w przypadku rozwiązania umowy – informację, do kiedy umowa obowiązywała.

Dla większości podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości karą za niewypełnianie obowiązków jest skreślenie z rejestru działalności regulowanej. Z małym wyjątkiem. Z uwagi na fakt, że gminne jednostki organizacyjne nie podlegają takiemu wpisowi w UCPG znajduje się przepis, który stanowi, iż wojewódzki inspektor ochrony środowiska zakazuje, w drodze decyzji, wykonywania przez tę jednostkę działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres trzech lat. Dotyczy to przypadku, gdy stwierdzono, że gminna jednostka organizacyjna, odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości:

- nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;
- nie osiągnęła w kolejnym roku kalendarzowym poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami ani ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (dodatkową sankcją jest w tym wypadku kara pieniężna).

Prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, w granicach posiadanych mocy przerobowych, jest obowiązany zawrzeć umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi lub z gminą organizującą odbieranie odpadów komunalnych, wchodzącą w skład regionu gospodarki odpadami komunalnymi. W przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub w innych przypadkach, określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, uniemożliwiających przyjmowanie zmieszanych odpadów komunalnych lub odpadów zielonych od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Prowadzący instalację do przetwarzania

odpadów komunalnych, która została wskazana jako instalacja przewidziana do zastępczej obsługi tego regionu jest obowiązany przyjąć przekazywane do tej instalacji odpady – sankcją jest kara pieniężna.

Ponadto, zgodnie z art. 9m, prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest obowiązany, na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przedstawić kalkulację kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania w terminie siedmiu dni od dnia jego złożenia.

8. Sprawozdania gminne

Ustawa UCPG zobowiązuje gminy do prowadzenia ewidencji:

- zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy – w tym zakresie przepis pozornie nie uległ zmianie, zmienia się jednak liczba i rodzaj właścicieli nieruchomości, którzy są zobowiązani do zawierania umów.

Nowym obowiązkiem jest sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Sprawozdanie jest przekazywane marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy.

Sprawozdanie musi zawierać:

- informację o masie poszczególnych rodzajów odebranych z terenu gminy odpadów komunalnych, w tym o odebranych odpadach ulegających biodegradacji, oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do których zostały przekazane odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości;
- informację o działających na terenie gminy punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, masie odpadów w nich zebranych

- oraz o sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do których zostały przekazane zebrane odpady komunalne;
- informację o masie pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przeznaczonych do składowania powstałych z odebranych i zebranych z terenu gminy odpadów komunalnych;
 - informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
 - liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne.

Za niewykonanie obowiązku osiągnięcia wskazanego w ustawie UCPG poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania naliczana jest kara pieniężna. Opóźnienia w przekazaniu sprawozdania również zagrożone jest naliczeniem kary za każdy dzień niedotrzymania terminu.

9. Kontrola przepisów

Uprawnienia kontrolne przestrzegania i stosowania przepisów UCPG przyznane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta odwołują się do art. 379 i 380 ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy z 1991 r. o Inspekcji ochrony środowiska. Zakres kontroli przedsiębiorców odbierających odpady komunalne sprowadza się do stosowania instrumentów nadzoru lub odpowiedzialności. Warto zaznaczyć, że ustawodawca dopisał przepisy dotyczące relacji samorządu gminnego i policji. Wójt, burmistrz, prezydent może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Na wniosek wójta właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującym pomocy policji w toku wykonywania czynności kontrolnych. Ustawa nie zawiera natomiast przepisów odnoszących się do współpracy ze strażą gminną. Przepisy karne, odnoszące się do obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości (w tym wykonanie obowiązków określonych w regulaminie) pozostają w kompetencji straży gminnych (jeżeli takowe działają na terenie jednostki terytorialnej). Postępowanie w tych

sprawach toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Swoiste uprawnienia quasi-kontrolne otrzymały podmioty odbierające odpady komunalne, które w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów, przyjmują je jako zmieszane i powiadamiają o tym gminę. Jest to jednocześnie zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia z art. 10 UCPG. Zakres selektywnej zbiorki określa regulamin.

Do katalogu czynności kontrolnych dokonywanych przez organ wykonawczy gminy dopisano weryfikację danych zawartych w sprawozdaniu składanym przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać powyższe podmioty, prowadzącego regionalną lub zastępczą instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub każdego innego posiadacza odpadów do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. W przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni. W ustawie nie znajdujemy regulacji co to trybu wezwania do okazania, wezwania do uzupełnienia czy poprawienia. Można więc przyjąć, że nie wymaga się zachowania formy decyzji administracyjnej.

10. Informowanie i edukacja

Gminy są zobowiązane prowadzić działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności selektywnego zbierania odpadów komunalnych, oraz udostępniać na stronie internetowej urzędu gminy i w sposób zwyczajowo przyjęty określone informacje.

Gmina ma udostępniać informacje o:

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;

- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- osiągniętych przez gminę oraz inne zobowiązane podmioty w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy (wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów);
- zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy.

11. Podsumowanie

Od wielu lat odpady komunalne stanowiły duże wyzwanie a nawet problem. Ich właściwe zagospodarowanie dalekie było od standardów panujących w innych krajach Unii Europejskiej. Brakowało niezbędnej infrastruktury, która pozwoliłaby na ograniczenie składowania odpadów komunalnych oraz zwiększenia pozyskiwania surowców wtórnych ze strumienia odbieranych odpadów komunalnych. Uchwalona dnia 1 lipca 2011 r. ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, która wzoruje się na doświadczeniach innych krajów europejskich, zmienia dotychczasowy system gospodarowania odpadami komunalnymi.

Dziś można wskazać jej zalety, ale również wady:

- objęcie wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbioru odpadów;
- zwiększenie poziomu odzysku odpadów,
- usystematyzowanie zbiórki odpadów problemowych, np. wielkogabarytowych, zwiększenie ilości odbieranych i właściwie zagospodarowy-

- wanych odpadów zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, remontowo-budowlanych, przeterminowanych leków i chemikaliów;
- większa kontrola gminy nad strumieniem odpadów komunalnych generowanych przez właścicieli nieruchomości;
 - położenie nacisku na obowiązki w zakresie efektywnego gospodarowania odpadami komunalnymi;
 - ryzyka związane z obszarem gospodarki komunalnej zostały przeniesione na samorządy;
 - ogromne trudności związane z opracowanie właściwego systemu opłat – uwzględniającego konieczność realizacji polityki ekologicznej państwa, poziom życia lokalnej ludności, dotychczasowe nawyki społeczności lokalnej, ale także realne koszty funkcjonowania przedsiębiorstw gospodarki odpadami komunalnymi;
 - brak mocy przetwórczych instalacji przetwarzania odpadów;
 - uszczegółowienie obowiązków w zakresie selektywnej zbiorki, odzysku i recyklingu odpadów oraz ograniczania składowania;
 - niestaranna, nieprzejrzysta, wręcz uciążliwa w czytaniu redakcja ustawy;
 - nieprecyzyjność niektórych przepisów i stosowanych pojęć.

Niewątpliwie nowe przepisy dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi przyniosły daleko idące zmiany. Jednakże dla stabilności wdrażanych w gminach rozwiązań niezwykle ważna jest stabilność otoczenia prawnego, której wyraźnie brakuje. Wprowadzone z dniem 1 lipca 2013 r. zmiany w praktyce pokazały skalę i zakres zaniedbań na poziomie krajowym oraz lokalnym (w poszczególnych gminach). Reagując na sygnały środowisk branżowych oraz samorządowców ustawodawca podejmuje ciągłe wysiłki dla zmiany wprowadzonych rozwiązań. Rewolucyjna zmiana podstaw prawnych systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce nie zakończyła się 1 lipca 2013 r. Zmiany będą wprowadzane jeszcze przez długi czas, a ich najnowsza wersja już obowiązuje od 1 lutego 2015 r. Z pewnością też należy się przygotować na kolejne, już opracowywane, korekty odpadowego systemu prawnego.

12. Bibliografia

1. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity z Dz. U. z 2015 r.).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2013 poz. 21).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity z 2015 r.).

4. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. 2012 poz. 676).
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. 2012 poz. 645).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 Nr 19 poz. 177 tekst jednolity z 2014 r.).
7. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100 tekst jednolity z 2014 r.).
8. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. 2009 nr 19 poz. 101, tekst jednolity z 2012 r.).