

FILIP PONIEWSKI – Autor jest adwokatem, partnerem w Kancelarii BBP Legal



BBP Legal

## Poselski projekt nowelizacji przepisów odpadowych

Przedstawiona przez posłów propozycja nowelizacji przepisów odpadowych, choć zmierza w dobrym kierunku, nadal nie rozstrzyga wielu spornych kwestii. Dlatego powinna zostać dopracowana w trakcie prac sejmowych.

13 marca 2014 r. na stronie internetowej posła na Sejm RP **Tadeusza Arkita**, jednego z twórców nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, opublikowany został projekt kolejnej nowelizacji ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: projekt nowelizacji, u.c.p.g.), który został przekazany do rozpatrzenia przez podkomisję sejmową. Już na pierwszy rzut oka z treści tego projektu nowelizacji wynika, że prace nad nią nie będą szybkie. Wymaga bowiem doprecyzowania wielu kwestii, choć jest faktem, że w niektórych przypadkach wyjaśnia dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne.

### Brakujące elementy nowelizacji

W proponowanych w projekcie nowelizacji zmianach brakuje m.in. realizacji wyroku **Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r.** (sygn. akt K 17/12), który nakazał m.in. zmianę art. 6k u.c.p.g. poprzez **określenie maksymalnych stawek opłat** za zagospodarowanie odpadów komunalnych. Trybunał zakwestionował bowiem brak wysokości stawki maksymalnej i dał ustawodawcy czas na wykonanie wyroku do grudnia bieżącego roku. Nie jest to długi termin i jeśli obecny projekt nowelizacji nie uwzględni tej kwestii, ponownie będziemy mieć do czynienia z szybką ścieżką legislacyjną, która może się okazać kolejną wpadką.

Następna kwestia, która wymaga uregulowania, to wprowadzenie do u.c.p.g. analogicznych przepisów dotyczących **prowadzenia postępowań przetargowych na wybór regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)**, do których należy przekazywać odpady z terenu danej gminy lub związku komunalnego, tak jak w przypadku wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieru-

chomości. Brak tych postanowień powoduje wątpliwości i niejednokrotnie nieprawidłowe zastosowanie już obowiązujących przepisów prawa, w szczególności o zamówieniach publicznych (przez ich pominięcie). Skoro bowiem u.c.p.g. przewiduje możliwość ogłoszenia przetargu wyłącznie na odbiór odpadów komunalnych, to powinna również przewidywać i regulować wybór podmiotu zajmującego się zagospodarowaniem tych odpadów.

Jednocześnie, przy okazji przewidzianej w projekcie nowelizacji, uzasadniona byłaby także zmiana u.c.p.g. w zakresie, w jakim przewiduje ona **podział województw na regiony**. Podział ten, często sztuczny, odniósł, jak do tej pory, wyłącznie ten skutek, że w wielu regionach istnieje po jednej lub dwie RIPOK albo takich instalacji w ogóle nie ma. Ten pierwszy przypadek powoduje powstawanie monopolu i zachęca do wykorzystywania dominującej pozycji na rynku przez dyktowanie nieuzasadnionych ekonomicznie cen za przyjęcie odpadów komunalnych. Ustalenie większych regionów, co najmniej do czasu wybudowania większej liczby RIPOK, umożliwi konkurowanie między instalacjami i tym samym ograniczenie kosztów gmin (a pośrednio mieszkańców) ponoszonych za zagospodarowanie odpadów komunalnych.

### Obowiązki właściciela nieruchomości

Projekt nowelizacji doprecyzowuje wiele kwestii. Przede wszystkim wskazuje, na kim ciąży obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami, jeśli chodzi o właścicieli wyodrębnionych lokali w budynkach wielolokalowych. **Obowiązki te mają obciążać osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną lub zarząd spółdzielni.** Jedyne w przypadku, gdy zarząd nieruchomości nie został wybrany, obowiązki te będą ciążyły faktycznie na właścicielach nieruchomości. Tym samym będzie już



jasne, że deklaracji nie będą musieli składać np. właściciele lokali we wspólnocie mieszkaniowej, tylko podmiot, któremu zlecił zarząd nieruchomości.

Projekt nowelizacji eliminuje również obowiązek składania nowej deklaracji, jeśli dojdzie do zmiany stawki opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych, w drodze uchwały podjętej przez radę gminy. Oznacza to odciążenie zarówno właścicieli nieruchomości, jak i urzędów gmin, które nie będą zmuszone do wprowadzania na nowo informacji wskazywanych w deklaracjach. Ponadto projekt nowelizacji determinuje zakres informacji osobowych, jakie będą mogły być zbierane w treści deklaracji, choć i w tym przypadku można się zastanawiać, w jakim celu gminie niezbędne są adresy e-mail i numery telefonów właścicieli nieruchomości.

## Opłaty

Nie poruszając listopadowego wyroku TK, projekt nowelizacji przewiduje istotne zmiany w zakresie opłat. W szczególności opłata podstawowa będzie dotyczyła opłaty za odpady zbierane selektywnie. Dotychczas opłatą podstawową była opłata za odbiór odpadów zmieszanych.

**Gmina będzie musiała odebrać z terenu nieruchomości każdą ilość odpadów komunalnych.** Nie będzie mogła w tym zakresie narzucać limitów, co wydaje się być korzystnym rozwiązaniem z punktu widzenia szczelności systemu. Nawet w sytuacji, kiedy właściciel nieruchomości zadeklaruje, że segreguje odpady, po czym oddaje odpady zmieszane, przedsiębiorca odbierający odpady na podstawie art. 9f u.c.p.g. będzie bezwzględnie zobowiązany do zabrania tych odpadów i powiadomienia właściciela nieruchomości oraz gminy o tym fakcie. To umożliwi gminie wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia wysokości opłaty. Z drugiej jednak strony, projekt nowelizacji przewiduje, że takie limity odbioru odpadów mogą być ustanowione w punktach zbierania odpadów komunalnych (PSZOK).

**Niebezpiecznym z punktu widzenia gmin zapisem może być proponowana zmiana art. 6j ust. 3 u.c.p.g., wskazującego wysokość opłaty należnej od właścicieli nieruchomości niezamieszkanymi.** W przypadku uchwalenia projektu nowelizacji w obecnym kształcie opłata ta będzie zależna od zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi. Jak duży jest to problem, wskazuje np. sytuacja dotycząca cmentarzy, których zarządcy deklarują mniejszą ilość powstających

odpadów, po czym zlecają ich zagospodarowanie innym podmiotom niż ten wybrany przez gminę. W związku z obowiązkiem odbioru wszystkich odpadów przez przedsiębiorców wybranych przez gminy, w przypadku przyjęcia takich przepisów mogłoby dojść do sytuacji, w których to gmina z własnego budżetu musiałaby pokryć koszty odbioru i zagospodarowania odpadów. Może również dojść do sytuacji, w której gmina będzie podejmowała próby przerzucenia tych kosztów na przedsiębiorców odbierających odpady.

## Nowe obowiązki w PSZOK

Istotne zmiany mają dotyczyć PSZOK-ów. Projekt nowelizacji wskazuje, że będą one mogły mieć **wyłącznie charakter stacjonarny**, a nie mobilny, jak to ma obecnie miejsce w wielu gminach. Jednocześnie u.c.p.g. będzie wskazywać, **jakie odpady będą zbierane w PSZOK** (przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone, popiół z palenisk domowych oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne).

O problemach z wdrażaniem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach piszemy na **str. 12**.

Dodatkowe frakcje odpadów zbieranych w PSZOK mogą zostać wskazane nowym rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska. Z uwagi jednak na położenie projektowanego art. 4a u.c.p.g. mogą wystąpić wątpliwości interpretacyjne, czy ustawodawcy chodzi o odpady odbierane wyłącznie w PSZOK, czy też rozporządzenie to będzie obejmowało także odpady odbierane bezpośrednio z nieruchomości. W ten sposób może dojść do swego rodzaju dualizmu, bowiem podział na frakcje zbieranych odpadów będzie zależał od decyzji już nie tylko rady gminy, lecz także od Ministra Ochrony Środowiska. Nie można tego uznać za korzystne.

Według projektu nowelizacji, **podmioty prowadzące PSZOK staną się posiadaczami odpadów zbieranych w tych punktach.** Jak dotąd, była to kwestia dyskusyjna, w zależności od treści umowy zawartej przez gminy z tymi podmiotami. W części gmin zapisy umów oraz dokumentów przetargowych przewidywały prowadzenie PSZOK w formie outsourcingu usług (zapewnienia



obsługi PSZOK) podczas gdy milczały co do pozostałych kwestii związanych z organizacją tych punktów. Taka jednoznaczna zmiana będzie oznaczała, że podmiot wyłoniony w przetargu na obsługę PSZOK będzie musiał ubiegać się zawsze o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów.

**Prowadzący PSZOK mają być zobowiązani do składania sprawozdań** na analogicznych zasadach, jak podmioty odbierające odpady komunalne. Dotychczas gminy wywodziły ten obowiązek z tego, że *de facto* prowadzący PSZOK to również podmioty odbierające odpady komunalne. Wprowadzenie takiego obowiązku wprost do u.c.p.g. jest zasadne, aby gminy mogły wykazać się wymaganymi poziomami odzysku i przygotowania do ponownego użycia. Co więcej, należałoby również rozważyć wprowadzenie do u.c.p.g. wprost obowiązku składania sprawozdań przez podmioty prowadzące skup surowców wtórnych (które mogą być traktowane jako „prywatne” PSZOK). W moim przekonaniu, żądanie sprawozdań od punktów skupu surowców istnieje już obecnie, jednak zapisanie tego obowiązku wprost w dużym stopniu wspomogłoby gminy w wykonaniu przez nie obowiązków narzuconych na nie przez nowy system gospodarki odpadami komunalnymi.

W projekcie nowelizacji ciekawe jest natomiast **obciążenie PSZOK karą administracyjną** w kwocie 500 zł za każdy Mg odpadów zielonych przekazanych do innej instalacji niż RIPOK i instalacja zastępcza. Kara ta jest podobna do istniejącej już w u.c.p.g. kary za przekazanie do instalacji poza regionem przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odpadów mających trafiać do RIPOK. Jednak w tym przypadku u.c.p.g. przewiduje karę 500–1000 zł za pierwszy przypadek, a za kolejny – wykreślenie z rejestru.

Według projektu nowelizacji, podmiot prowadzący PSZOK nie będzie musiał być wpisany do rejestru działalności regulowanej, co stanowi istotny wyłom w u.c.p.g.

## Obowiązki RIPOK

Znaczące zmiany projekt nowelizacji przewiduje w stosunku do RIPOK. Po pierwsze, do tego rodzaju instalacji **nie będzie konieczne przekazywanie pozostałości z sortowania odpadów**. Propozycja ta zapewne wynika z nacisku właścicieli składowisk odpadów, którym zabrakło strumienia odpadów. Prowadzi to jednak do niebezpieczeństwa braku szczelności systemu, tym bardziej

że o ile RIPOK będą musiały przedsiębiorcom przekazywać informacje o sposobie zagospodarowania odpadów im przekazanych, o tyle w dalszym ciągu projekt nowelizacji nie wymaga, aby to instalacje RIPOK miały obowiązek osiągnięcia poziomów odzysku i przygotowania do ponownego użycia frakcji surowcowych. Tymczasem przedsiębiorcom odbierającym odpady trudno jest zobowiązać posiadaczy instalacji RIPOK (a wręcz nie są w stanie) do osiągnięcia tych poziomów i do zobowiązania się do zapłaty kar umownych (lub administracyjnych), które zostaną nałożone w przypadku, gdy odbierający odpady nie osiągną odpowiednich poziomów przewidzianych u.c.p.g.

Projekt nowelizacji przewiduje również, że **prowadzący instalacje zastępcze będą obciążeni obowiązkami analogicznymi jak prowadzący RIPOK**. Brakuje jednak przy tej okazji ujednoczenia przypadków, w których możliwe jest przekazywanie odpadów do instalacji zastępczych z ustawą o odpadach, która przewiduje taką możliwość nie tylko w przypadku awarii. Należałoby jednak rozważyć także poszerzenie tego katalogu o sytuacje, w których posiadacz RIPOK, na skutek różnych przyczyn, w tym braku porozumienia co do treści umowy z podmiotem odbierającym odpady komunalne, odmawia odbioru odpadów.

## Sprawozdawczość

Istotne zmiany mają zająć również w odniesieniu do sprawozdawczości, jaką wprowadziła u.c.p.g. od 2013 roku. Sprawozdania (zarówno przedsiębiorców, organów gmin, jak i województw) **będą sporządzane tylko dwa razy do roku**, zamiast obecnych czterech. Jednocześnie, z uwagi na problemy interpretacyjne dotyczące daty ich składania, a właściwie tego, czy nadanie przesyłki w placówce pocztowej uznaje się za zachowanie terminu, projekt nowelizacji przewiduje uregulowanie tej kwestii w dodanym do u.c.p.g. art. 9ta na zasadzie analogicznej do deklaracji podatkowych.

Autor projektu nowelizacji przewiduje jednocześnie usunięcie dualizmu organów weryfikujących sprawozdania gminne. W przypadku wejścia nowelizacji w życie, **sprawozdania będą weryfikowane wyłącznie przez marszałków województw**. ■

### PODSTAWA PRAWNA

► art. 6j ust. 3, art. 9f ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (J. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1593)