

MAŁGORZATA BRZÓSKA – Autorka jest partnerem w kancelarii BBP Brzóska Poniewski  
Adwokaci i Radcowie prawni Sp.p.

# Problemy ze sprawozdawczością odpadową

Niejasne przepisy dotyczące sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi powodują, że mają z nimi problemy zarówno przedsiębiorcy zobowiązani do ich składania, jak i gminy przygotowujące na tej podstawie własne sprawozdania. Część wątpliwości można jednak wyjaśnić.

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości ma obowiązek sporządzania **kwartalnych sprawozdań** (art. 9n ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; dalej: u.c.p.g.). Sprawozdanie przekazuje się wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (dalej: wójt) w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy (czyli za I kwartał do 30 kwietnia, za II kwartał do 31 lipca, za III kwartał do 31 października, a za IV kwartał do 30 stycznia kolejnego roku). W praktyce pojawia się wiele pytań dotyczących tego obowiązku. Własne problemy ze sprawozdaniami rocznymi mają też gminy.

## Termin złożenia sprawozdania

Dyspozycja art. 9n ust. 2 u.c.p.g. posługuje się terminem „przekazać sprawozdanie”, a nie „złożyć”, co ma znaczenie dla interpretacji tego przepisu. Niestety, praktyka stosowania u.c.p.g. w tym zakresie nie wykształciła jeszcze orzecznictwa. Pomocne mogą być natomiast dotychczas wypracowana doktryna i orzecznictwo dotyczące konieczności składania sprawozdań przez przedsiębiorców na podstawie innych ustaw, np. o **przewozie drogowym towarów niebezpiecznych**.

W przypadku sprawozdań składanych na podstawie przepisów o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych, ustawodawca także nie wymaga złożenia (składania) sprawozdania, co byłoby równoznaczne z obowiązkiem dostarczenia sprawozdania do adresata przed upływem ustawowego terminu. Przedsiębiorca ma przed upływem wyznaczonego przez prawodawcę terminu jedynie „przesłać” sprawozdanie. Według **Słownika języka polskiego PWN** (wydanie internetowe) słowo „przesłać” oznacza „posłać, wysłać coś do kogoś”. Z przepisów o przewozie drogowym

towarów niebezpiecznych nie wynika więc, by przed upływem określonego terminu przedsiębiorca miał obowiązek wykonać dalej idące czynności niż wysłanie przesyłki zawierającej sprawozdanie do właściwego organu. W szczególności nie można przyjąć, by obowiązek ten obejmował konieczność spowodowania, by przesyłka przed upływem terminu dotarła do adresata. Przepisów prawa określających obowiązki obywatela wobec organów państwa nie można wyklądać w ten sposób, by wyprowadzać z nich wnioski co do istnienia obowiązków dalej idących niż wynikające z dosłownego brzmienia przepisu. Wyniki wykładni systemowej i celowościowej wskazują, że obowiązek przesłania sprawozdania na podstawie przepisów o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych należy wykonać z należytą starannością, co powinno obejmować podjęcie czynności niezbędnych do zapewnienia dotarcia przesyłki do adresata (**wyrok NSA z 6 stycznia 2009 r.**, sygn. akt II GSK 578/08).

Dla rozważań dotyczących odpadów komunalnych oznacza to, że sprawozdanie kwartalne wystarczy w ostatnim dniu na jego złożenie przesłać za pośrednictwem poczty. Jeżeli gmina będzie miała do takiego trybu zastrzeżenia, to przedsiębiorca może złożyć odwołanie. Jednak podstawą prawną w tym zakresie nie może być art. 57 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Może nią być natomiast zastosowanie wykładni: językowej i celowościowej związanych z ustawowym sformułowaniem „przekazania”, a nie „skutecznego doręczenia” w gminie.

## Przedsiębiorcy składający sprawozdanie

Co istotne, obowiązek składania kwartalnych sprawozdań dotyczy wszystkich przedsiębiorców wpisanych na terenie danej gminy **do rejestru działalności regulowanej**,

czyli zarówno przedsiębiorców faktycznie odbierających odpady, jak i takich, którzy z różnych względów wpisali się do rejestru, ale odpadów nie odbierają. Ci ostatni składają tzw. **sprawozdanie zerowe**.

Sprawozdania zobowiązani są złożyć nie tylko przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych, z którymi gmina zawarła umowy w sprawie zamówienia publicznego, lecz także przedsiębiorcy, którzy nie działają na podstawie takich umów, np. gdy nie została przyjęta przez radę gminy uchwała o objęciu systemem nieruchomości niezamieszkałych.

Jedną z wątpliwości natury praktycznej jest pytanie o interpretację art. 9n ust. 4 i 5 u.c.p.g., zwłaszcza w przypadku **podwykonawców**, których zakres zadań jest uwiadacziany w sprawozdaniu składanym przez głównego wykonawcę umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 9n ust. 4 i 5 u.c.p.g., podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który:

- 1) nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1 u.c.p.g., i
- 2) nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2 u.c.p.g. – ma obowiązek 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. Podmiot taki dołącza do sprawozdania wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości. W praktyce oznacza to, że gmina może otrzymać sprawozdania, które zamiast rozjaśnić, mogą jedynie zaciemnić sytuację związaną nie tylko z ilościami odpadów, lecz także z ww. poziomami – te same dane zostaną bowiem uwidocznione w sprawozdaniu zarówno głównego wykonawcy, jak i jego podwykonawcy.

## Roczne sprawozdania gmin

Wójt ma obowiązek sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 9q u.c.p.g.). **Dane ujmowane w takim sprawozdaniu pochodzą ze sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne na obszarze danej gminy, które są wpisane do rejestru dzia-**

**łalności regulowanej.** Roczne sprawozdanie wójta (zgodnie z art. 9q ust. 3 u.c.p.g.) powinno zawierać:

- 1) informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych z obszaru danej gminy odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- 2) informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji:
  - przekazanych do składowania na składowisku odpadów,
  - nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i sposobie ich zagospodarowania;
- 3) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne;
- 4) liczbę właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem;
- 5) informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- 6) informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy.

Roczne sprawozdanie dzieli się na 11 części, przy czym z punktu widzenia art. 9q ust. 3 u.c.p.g. istotne są cztery spośród nich, czyli:

- 1) informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz o sposobie ich zagospodarowania (część II),
- 2) informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (część III),
- 3) osiągnięty poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania (część IV),
- 4) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła odebranych z obszaru gminy (część V).

W informacji o masie odpadów ulegających biodegradacji należy uwzględnić następujące rodzaje odpadów (część III):

- 15 01 01 (opakowania z papieru i tektury),
- 15 01 03 (opakowania z drewna),
- ex 15 01 09 (opakowania z włókien naturalnych),
- 20 01 01 (papier i tektura),
- 20 01 08 (odpady kuchenne ulegające biodegradacji),

- ex 20 01 10 (odzież z włókien naturalnych),
- ex 20 01 11 (tekstylia z włókien naturalnych),
- 20 01 25 (oleje i tłuszcze jadalne),
- 20 01 38 (drewno niezawierające substancji niebezpiecznych),
- 20 02 01 (odpady ulegające biodegradacji),
- 20 03 02 (odpady z targowisk).

Tym samym wójt powinien uwzględnić w sprawozdaniu dane uzyskane nie tylko od przedsiębiorców, z którymi gmina (jako zamawiający) zawarła umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ze swojego obszaru, lecz także **od przedsiębiorców prowadzących punkty skupu surowców wtórnych na terenie danej gminy**. Potwierdzają to nie tylko wskazane kody i rodzaje odpadów, lecz także wykładnia literalna art. 9n ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten wprost odnosi się bowiem do podmiotów odbierających odpady komunalne wpisanych do rejestru działalności regulowanej – bez względu na podstawę prawną takich odbiorów (tj. bez względu na: to, czy podmiot został wybrany w drodze przetargu, zamówienia z wolnej ręki, indywidualną obsługę nieruchomości niezamieszkałych na podstawie umów cywilnoprawnych czy prowadzenie punktów skupu surowców wtórnych lub punktów skupu materiałów rozbiórkowych).

Podobnie, w części V sprawozdania rocznego, odnoszącej się do poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła odebranych z obszaru gminy, konieczne jest uwzględnienie odpadów o kodach:

- 15 01 01 (opakowania z papieru i tektury),
- 15 01 02 (opakowania z tworzyw sztucznych),
- 15 01 04 (opakowania z metali),
- 15 01 06 (zmieszane odpady opakowaniowe),
- 15 01 07 (opakowania ze szkła),
- 20 01 01 (papier i tektura),
- 20 01 02 (szkło),
- 20 01 39 (tworzywa sztuczne),
- 20 01 40 (metale),
- ex 20 01 99 (odpady papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła).

Natomiast dla sprawozdania dotyczącego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (część VI sprawozdania) przypisy nakazują uwzględnić następujące rodzajów odpadów:

- 17 01 01 (odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów),

- 17 01 02 (gruz ceglany),
- 17 01 03 (odpady innych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia),
- 17 01 07 (zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano-ego, odpadów materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia niezawierające substancji niebezpiecznych),
- 17 02 01 (drewno),
- 17 02 02 (szkło),
- 17 02 03 (tworzywa sztuczne),
- 17 03 02 (asfalt niezawierający smoły),
- 17 04 01 (miedź, brąz, mosiądz)
- 17 04 02 (aluminium),
- 17 04 03 (ołów),
- 17 04 04 (cynk),
- 17 04 05 (żelazo i stal),
- 17 04 06 (cyna),
- 17 04 07 (mieszanki metali),
- 17 04 11 (kable niezawierające ropy naftowej, smoły i innych substancji niebezpiecznych),
- 17 05 08 (tłuczeń torowy – kruszywo niezawierające substancji niebezpiecznych),
- 17 06 04 (materiały izolacyjne niezawierające azbestu i substancji niebezpiecznych),
- 17 08 02 (materiały konstrukcyjne zawierające gips, niezanieczyszczone substancjami niebezpiecznymi),
- 17 09 04 (zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu niezawierające rtęci, PCB i innych substancji niebezpiecznych),
- ex 20 03 99 (inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe).

Interpretacja art. 9n w związku z art. 9q u.c.p.g. prowadzi więc do wniosku, że w rocznych sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi należy uwzględnić wszystkie odpady komunalne odebrane z obszaru gminy. Także te o kodach wskazanych w przypisach nr 7, 10 i 12 do załącznika nr 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. ■

#### PODSTAWY PRAWNE

- ▶ art. 9n ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1593)
- ▶ art. 57 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 267; ost. zm. Dz.U. z 2014 r. poz. 183)
- ▶ załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 630)