



Gospodarowanie odpadami komunalnymi

Poradnik dla gmin

redakcja naukowa
Jędrzej Klatka
Michał Kuźniak



LEX

a Wolters Kluwer business

REDAKTORZY NAUKOWI

Jędrzej Klatka
Michał Kuźniak

AUTORZY

Agnieszka Dylong
Hanna Słupik
Dominika Synowiec
Wojciech Rymarczyk

Gospodarowanie odpadami komunalnymi

Poradnik dla gmin

redakcja naukowa
Jędrzej Klatka
Michał Kuźniak



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2012

Stan prawny na 31 marca 2012 r.

Wydawca
Izabella Malecka

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Karina Parśniak

Łamanie
Kamila Tomecka

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN: 978-83-264-3880-6

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział 1	
Budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnych instalacji	
przetwarzania odpadów komunalnych	21
1.1. Czym jest region gospodarki odpadami komunalnymi?	21
1.2. Czym jest regionalna instalacja do przetwarzania odpadów	
komunalnych i jakie musi spełniać wymagania?	24
1.2.1. Definicja pojęcia „regionalnej instalacji	
do przetwarzania odpadów komunalnych”	24
1.2.2. Jakie odpady trafiają do regionalnej instalacji?	35
1.2.3. Wykaz regionalnych instalacji	36
1.2.4. Instalacje przeznaczone do zastępczej obsługi regionu.....	37
1.2.5. Brak w regionie regionalnej instalacji i instalacji zastępczej.....	40
2.3. Zobowiązanie gmin do budowy, utrzymania i eksploatacji	
regionalnej instalacji	42
1.3.1. Informacje wstępne	42
1.3.2. Procedury wyboru podmiotu, który będzie budował,	
utrzymywał i eksploatował regionalną instalację	45
Rozdział 2	
Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę	61
2.1. Informacje wstępne.....	61
2.1.1. Definicja mieszkańca	61
2.1.2. Obowiązek zorganizowania odbierania odpadów	
komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których	
zamieszkują mieszkańcy	64
2.1.3. Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli	
nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy	66
2.2. Przetarg na odbieranie i/lub zagospodarowanie odpadów	
komunalnych	67

2.2.1. Informacje wstępne.....	67
2.2.2. Kto może prowadzić działalność w zakresie odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych?.....	69
2.2.3. Różnice między przetargiem na odbiór odpadów a przetargiem na odbiór i zagospodarowanie odpadów; wybór instalacji	72
2.2.4. Przetarg nieograniczony i ograniczony.....	78
2.2.5. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia	82
2.2.6. Treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów	89
2.2.7. Zamówienia z wolnej ręki	100
2.3. Umowa na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości	101
2.3.1. Informacje ogólne	101
2.3.2. Charakter umowy	102
2.3.3. Istotne postanowienia umowne	104
2.4. Ustalenie przez gminę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	106
2.4.1. Uchwała rady gminy w sprawie stawki opłaty i wyboru jednej z metod obliczania opłaty	106
2.4.2. Selektywne zbieranie odpadów przez właścicieli nieruchomości a wysokość stawki	114
2.4.3. Ustalenie przez radę gminy wzoru deklaracji o wysokości opłaty.....	115
2.4.4. Stosowanie przepisów ordynacji podatkowej	117
2.4.5. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi a podatek od towarów i usług	117

Rozdział 3

Zadania gmin z zakresu czystości i porządku w gminach	121
3.1. Podstawowe zadania gmin.....	121
3.1.1. Selektywne zbieranie odpadów.....	122
3.1.2. Osiągnięcie odpowiedniego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów	125
3.1.3. Ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.....	125
3.1.4. Obowiązki informacyjne gmin	126
3.2. Uchwalenie regulaminu.....	127
3.3. Przejęcie przez gminę niektórych obowiązków właścicieli nieruchomości	130

3.4. Udzielanie zezwoleń na świadczenie usług z zakresu czystości i porządku w gminach.....	134
3.5. Prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.....	136

Rozdział 4

Nadzór gmin nad realizacją obowiązków właścicieli nieruchomości....	141
--	------------

Rozdział 5

Sprawozdawczość	146
5.1. Obowiązki sprawozdawcze podmiotów odbierających odpady komunalne	146
5.2. Obowiązki sprawozdawcze podmiotów opróżniających zbiorniki bezodpływowe	147
5.3. Obowiązki sprawozdawcze wójta.....	148
5.4. Obowiązki sprawozdawcze marszałka województwa.....	149
5.5. Weryfikacja sprawozdań	149

Rozdział 6

Kontrola przestrzegania przepisów ustawy.....	151
--	------------

Rozdział 7

Kary pieniężne	153
7.1. Rodzaje kar.....	153
7.2. Zawieszenie lub umorzenie kary	156
7.3. Wejście w życie przepisów dotyczących kar pieniężnych	156

Rozdział 8

Przepisy przejściowe i końcowe.....	158
8.1. Przepisy przejściowe	158
8.2. Przepisy końcowe	164

Zakończenie	167
--------------------------	------------

Wzory uchwał rady gminy	171
--------------------------------------	------------

1. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 1 u.c.p.g.).....	171
--	-----

2. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie górnej stawki opłaty za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy (art. 6 ust. 2 u.c.p.g.)	196
3. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6n ust. 1 u.c.p.g.)	198
4. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi (art. 6r ust. 4 u.c.p.g.)	201
5. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie górnej stawki opłaty za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (art. 6 ust. 2 u.c.p.g.)	203
6. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.)	204
7. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie podziału gminy na sektory (art. 6d ust. 2 u.c.p.g.)	206
8. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie przejęcia niektórych obowiązków właścicieli nieruchomości (art. 6a ust. 1 u.c.p.g.)	208
9. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie sposobów udokumentowania wykonywania obowiązków związanych z pozbywaniem się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych (art. 6 ust. 1a u.c.p.g.)	210
10. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (art. 6r ust. 3 u.c.p.g.)	212

11. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie stawki opłaty za pojemnik na odpady o określonej pojemności (art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.)	216
12. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6l u.c.p.g.)	218
13. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty (art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.).....	221
14. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 3a u.c.p.g.).....	223
15. Uchwała (rady gminy, zgromadzenia związku międzygminnego) w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (art. 7 ust. 3 u.c.p.g.)	227
Umowa na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości	231
Wykaz źródeł	241

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
nowelizacja z 2011 r.	– ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
pr. bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)
projekt rozporządzenia	– projekt rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości
p.z.p.	– ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)
rozporządzenie nr 763/2008	– rozporządzenie WE Parlamentu Europejskiego i Rady nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008, s. 14)
rozporządzenie o dokumentach	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817)
u.c.p.g.	– ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)

- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236)
- u.k.r.b. – ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.)
- u.o. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
- u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.)
- u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.)
- u.p.p.p. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- ustawa o VAT – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)

Organy orzekające

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TS – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Czasopisma i publikatory

FK	– Finanse Komunalne
OiŚ	– Odpady i Środowisko
OSNP	– Orzecznictwo Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego
PK	– Przegląd Komunalny

Inne

region	– region gospodarki odpadami komunalnymi
regionalna instalacja	– regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych
regulamin	– regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie
RPWiK	– Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji
WIOŚ	– wojewódzki inspektor ochrony środowiska
WPGO	– wojewódzki plan gospodarki odpadami

WSTĘP

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. powstała konieczność dostosowania prawa polskiego do obowiązujących już przepisów prawa unijnego, a także bieżącego implementowania nowych aktów prawa unijnego do krajowego porządku prawnego.

Obowiązkiem tym objęte są również kwestie związane z gospodarką odpadami, w tym odpadami komunalnymi.

Na gruncie krajowym obowiązuje kilkanaście aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń) regulujących tematykę związaną z szeroko pojętą gospodarką odpadami. Do najważniejszych aktów prawnych rangi ustawowej regulujących tę kwestię należy zaliczyć ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.) i ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

Polski ustawodawca przepisami tych aktów prawnych, a także wydanych na ich podstawie rozporządzeń wykonawczych na bieżąco implementuje do krajowego porządku prawnego regulacje unijne określające długofalową strategię gospodarowania odpadami (w tym odpadami komunalnymi) w Unii Europejskiej, które stanowią jednocześnie fundament dla tych działań. Do najważniejszych aktów unijnych z tego zakresu należy zaliczyć:

- 1) dyrektywę Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, s. 40);
- 2) dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1);
- 3) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy (Dz. Urz. L 312 z 22.11.2008, s. 3);
- 4) dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, s. 10).

Gospodarka odpadami stanowi priorytet polityki ekologicznej Unii Europejskiej, dlatego też tak dużą wagę przywiązuje się do sukcesywnego wdrażania i udoskonalania zasad określających strategię Unii Europejskiej w gospodarowaniu odpadami, do których należy zaliczyć:

- 1) zapobieganie wytwarzania odpadów – chodzi o działania zapobiegające i ograniczające powstawanie odpadów. Ta zasada o charakterze prewencyjnym stanowi postulat, zgodnie z którym recykling odpadów, ich składowanie powinny być stosowane wtedy, jeśli powstaniu odpadów nie udało się zapobiec;
- 2) recykling odpadów (powtórne ich wykorzystanie) – jeżeli nie udało się zapobiec wytworzeniu odpadów, powinny być one odzyskiwane lub unieszkodliwiane w sposób niepowodujący zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska;
- 3) maksymalne ograniczenie składowania odpadów – składowanie odpadów powinno być rozwiązaniem ostatecznym;
- 4) rekultywacja – podejmowanie działań mających na celu przywrócenie terenów zdegradowanych do optymalnego stanu;
- 5) bezpieczny transport odpadów – zwiększenie bezpieczeństwa przy jednoczesnym ograniczeniu zagrożeń wynikających z przemieszczania odpadów.

Pomimo podejmowania przez polskiego ustawodawcę nieustannego wysiłku w dążeniu do przystosowania krajowych przepisów, dotyczących m.in. odpadów, do porządku unijnego – gospodarka odpadami w dalszym ciągu stanowi jeden z najtrudniejszych i najpoważniejszych problemów, który wymaga natychmiastowej i kompleksowej regulacji.

Milowym krokiem do ujednolicenia porządków prawnych – krajowego i unijnego – w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi oraz poprawienia zatrważających statystyk, według których na polskie składowiska trafia od 95 do 97% wytwarzanych odpadów komunalnych, było ogłoszenie w dniu 25 lipca 2011 r. ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.).

Głównym celem nowelizacji z 2011 r. było przeprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na:

- 1) uszczelnieniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 2) prowadzeniu selektywnego zbierania odpadów komunalnych;

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

Zmiany wprowadzone nowelizacją z 2011 r. w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi polegają przede wszystkim na obligatoryjnym przejściu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadami komunalnymi.

Rozwiązanie to oznacza, że gminy nie będą musiały przeprowadzać referendum gminnego, a rada gminy, w drodze uchwały, będzie podejmowała decyzje, czy odpady będą odbierane wyłącznie z gospodarstw domowych, czy również od właścicieli nieruchomości, na terenie których prowadzona jest działalność, w związku z którą powstają odpady komunalne.

Przejęcie przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi pozwoli tym samym zwolnić właścicieli nieruchomości z obowiązku podpisywania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie.

Na podstawie nowych regulacji gmina może również zdecydować o przejściu obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych wyłącznie z gospodarstw domowych, pozostawiając możliwość zawierania umów na odbieranie odpadów komunalnych

między przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne a firmami prowadzącymi działalność na terenie gminy.

Rada gminy będzie również określała wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (która będzie uwzględniała koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami), a także szczegółowy sposób świadczenia usług na rzecz właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania nimi. Powyższe oznacza wprowadzenie jednolitych zasad finansowania odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania na terenie całego kraju.

Nowelizacja z 2011 r. wprowadza również mechanizm, zgodnie z którym gminy będą wyłaniały w drodze przetargu podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (co w określonych przypadkach wiązało się będzie z koniecznością przekształcenia gminnych jednostek organizacyjnych w spółki prawa handlowego).

Jednocześnie wzmocnione zostały funkcje kontrolne gmin, które w sposób kompleksowy będą mogły monitorować działania podejmowane zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Dodatkowo nowelizacja z 2011 r. reguluje obowiązki sprawozdawcze gmin oraz uprawnienia kontrolne wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w stosunku do samorządu gminnego, a także obowiązki prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości związane z osiągnięciem określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz ograniczeniem masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach odpadów.

Przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w nowelizacji z 2011 r. powinno, zdaniem ustawodawcy, przyczynić się do zwiększenia osiąganych poziomów wyznaczonych przepisami Unii Europejskiej, a także pozytywnie wpłynąć na rozwój regionalny i dać podstawy do stworzenia nowych miejsc pracy¹.

¹ Zob. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/\\$file/3670.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3CA1250258CBA9D3C12577ED003C38F7/$file/3670.pdf).

Nowelizacja z 2011 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. (z nielicznymi wyjątkami – zob. rozdział 9.2 poradnika), a kompleksowy system nowych rozwiązań wprowadzonych tą ustawą zaczął funkcjonować najpóźniej w dniu 1 lipca 2013 r., kiedy to wejdą w życie odpowiednie uchwały rad gmin, na podstawie których gminy rozpoczną świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

———— Rozdział 1 ————

BUDOWA, UTRZYMANIE I EKSPLOATACJA REGIONALNYCH INSTALACJI PRZETWARZANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH

1.1. Czym jest region gospodarki odpadami komunalnymi?

Pojęcie „regionu gospodarki odpadami komunalnymi” zostało wprowadzone art. 3 ust. 3 pkt 15b ustawy o odpadach. Zgodnie z tym przepisem, regionem gospodarki odpadami komunalnymi jest określony w wojewódzkim planie gospodarki odpadami obszar liczący co najmniej 150 000 mieszkańców, przy czym regionem może być także pojedyncza gmina licząca powyżej 500 000 mieszkańców.

Tworzenie regionów należy do kompetencji sejmiku województwa, który zgodnie z art. 14 ust. 8 pkt 1 w zw. z art. 14a ust. 2 ustawy o odpadach, dokonuje określenia regionów wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w jego skład w WPGO. Należy jednak podkreślić, że WPGO nie jest aktem prawa miejscowego, dlatego też jego postanowienia nie mają mocy wiążącej w odniesieniu do gmin i ich mieszkańców. Aktem prawa miejscowego jest natomiast uchwała w sprawie wykonania WPGO, która podejmowana jest przez sejmik województwa równolegle z uchwaleniem WPGO. W związku z powyższym należy stwierdzić, że zaliczenie gminy do regionu jest wiążące dopiero z chwilą wejścia w życie uchwały w sprawie wykonania WPGO, tj. 14 dni od dnia jej publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

Mając na uwadze zasady tworzenia regionów, w pierwszej kolejności wskazać należy, że w skład regionu, co do zasady, wchodzi dwie gminy lub więcej gmin. Wyjątkowo regionem może być jedna gmina, ale tylko wówczas, gdy liczy ona powyżej 500 000 mieszkańców. Dotyczy to więc

jedynie 5 największych miast w Polsce. Ponadto zauważyć należy, że na tle obowiązujących przepisów nie jest dopuszczalny podział jednej gminy pomiędzy dwa różne regiony – gminy mają być włączane w całości w skład regionu².

Należy również omówić problem dopuszczalności i warunków tworzenia regionów o charakterze międzywojewódzkim, jako szczególnie istotny z punktu widzenia związków międzygminnych grupujących gminy z różnych województw, które wspólnie wykonują zadania z zakresu gospodarowania odpadami i posiadają ku temu odpowiednią infrastrukturę służącą zainteresowanym gminom. Analizy wymaga więc kwestia, czy będzie możliwe uwzględnienie takich związków międzygminnych w strukturze regionu gospodarki odpadami komunalnymi.

Zauważyć należy, że ustawodawca w przepisach odnoszących się do regionu milczy na temat dopuszczalności utworzenia regionu „międzywojewódzkiego”. W doktrynie przyjmuje się jednak, że utworzenie regionu o charakterze międzywojewódzkim jest prawnie dopuszczalne i powinno nastąpić w drodze uzgodnień pomiędzy sejmikami województw (marszałkami województw), na terenie których planowane jest utworzenie wspólnego regionu³. Przedmiotem uzgodnień powinno być ustalenie, które gminy spoza danego województwa zostaną uwzględnione w regionie położonym na obszarze sąsiedniego województwa.

Zainteresowane sejmiki muszą więc skorelować ze sobą projekty WPGO, jak również projekty uchwał w sprawie ich wykonania. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że tego typu uzgodnienia nie stanowią porozumienia międzywojewódzkiego, o którym mowa w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

Kolejną istotną kwestią jest to, że przepisy znowelizowanej ustawy o odpadach dają sejmikom województw kompetencję do arbitralnego kształtowania obszaru regionów i wyznaczania do jego składu określonych gmin.

² Por. M. Duczmał, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, cz. 1, OiŚ 2011, nr 4, s. 29; tak też M. Górski, *Regiony gospodarki odpadami komunalnymi*, PK 2011, nr 11, s. 34.

³ Por. M. Duczmał, *Ustawa o utrzymaniu czystości...*, cz. 1, s. 30; tak też M. Górski, *Regiony gospodarki...*, s. 35.

Można więc stwierdzić, że zaliczenie gminy do regionu jest rozstrzygnięciem niejako narzuconym przez sejmik. Rozstrzygnięcie to wyznacza z kolei ramy, w obrębie których gmina będzie musiała podjąć współpracę z pozostałymi gminami wchodzącymi w skład regionu, mającą na celu zorganizowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w regionie. W tym kontekście wskazać należy, że gminy wchodzące w skład regionu zgodnie z art. 3a ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. zobowiązane są zapewnić w jego obrębie regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych. Wskazany powyżej przepis ustanawia obowiązek podejmowania w przedmiotowym zakresie działań inwestycyjnych i eksploatacyjnych samodzielnie przez jedną gminę bądź we współdziałaniu z innymi gminami z regionu.

W grę wchodzić może współdziałanie w formie porozumienia międzygminnego lub związku międzygminnego, o których mowa w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Szersze informacje na temat regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz współdziałania gmin w przedmiotowym zakresie zamieszczone są w dalszej części poradnika.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że zaliczenie gminy do danego regionu może naruszać jej interesy szczególnie w sytuacji, gdy gmina wchodzi w skład związku międzygminnego wykonującego zadania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, a sejmik województwa, tworząc dany region, nie uwzględnił w jego strukturze tegoż związku.

W takim przypadku gminie przysługuje, na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., prawo do zaskarżenia decyzji sejmiku o ustanowieniu obszaru regionu. Należy jednak wskazać, że art. 90 ust. 1 u.s.w. pozwala na zaskarżenie jedynie aktu prawa miejscowego, wydanego w sprawie z zakresu administracji publicznej, którego określone przepisy naruszają interes prawny skarżącego. W związku z powyższym gminie przysługuje prawo wniesienia skargi jedynie na uchwałę w sprawie wykonania WPGO, a nie na uchwałę o WGPO, gdyż tylko ta pierwsza stanowi akt prawa miejscowego.

Dla skutecznego zaskarżenia uchwały w sprawie wykonania WPGO gmina powinna wykazać naruszenie jej interesu prawnego lub uprawnienia polegającego na istnieniu związku między zaskarżoną uchwałą a jej własną, indywidualną sytuacją prawną. Związek taki musi istnieć w chwili podejmowania uchwały, a nie w przyszłości, i powodować następstwo

w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Należy również wskazać, że skargę można wnieść dopiero po bezskutecznym wezwaniu sejmiku województwa do usunięcia naruszenia.

Wyjaśnienia wymaga kwestia, jakie skutki w stosunku do WPGO będzie miało uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na uchwałę w sprawie wykonania WPGO w zakresie wyznaczenia granic regionów gospodarki odpadami komunalnymi. Należy bowiem podkreślić, że gminy są związane nie postanowieniami samego WPGO, a postanowieniami uchwały w sprawie jego wykonania. Tak więc po uchyleniu zamieszczonych w uchwale w sprawie wykonania WPGO przepisów odnoszących się do granic regionów zaistnieje sytuacja, w której brak będzie wiążących gminy regulacji odnoszących się do obszaru regionu.

Jest to o tyle istotne, gdyż w ramach regionu w regionalnych instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych następuje gospodarowanie zmieszanymi odpadami komunalnymi, odpadami zielonymi i pozostałościami z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Wydaje się, że w takim przypadku sejmik województwa zmuszony będzie w pierwszej kolejności dokonać odpowiednich zmian w WPGO w zakresie ukształtowania obszaru regionów, a następnie podjąć w tym przedmiocie nową uchwałę oraz uchwałę w sprawie jego wykonania.

1.2. Czym jest regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych i jakie musi spełniać wymagania?

1.2.1. Definicja pojęcia „regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych”

Zmieszane odpady komunalne, odpady zielone i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania należy przekazywać, w celu zagospodarowania, do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Pojęcie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy o odpadach.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy o odpadach, ilekroć jest mowa o regionalnej instalacji, rozumie się przez to zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 000 mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub:

- a) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku;
- b) przetwarzanie selektywnie zebranych zielonych odpadów i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniającego wymagania określone w przepisach odrębnych;
- c) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Reasumując, regionalna instalacja:

- 1) stanowi instalację, a zarazem zakład w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska;
- 2) ma odpowiednią moc przerobową;
- 3) spełnia wymagania najlepszej dostępnej techniki (tzw. BAT, które obecnie dotyczą jedynie składowisk odpadów i spalarni) lub technologii⁴;
- 4) zapewnia termiczne przekształcanie odpadów lub procesy wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 15c lit. a–c ustawy o odpadach.

⁴ Dokumenty referencyjne BAT (BREF) dostępne są na stronie internetowej <http://eippcb.jrc.es/reference>. Tłumaczenia niektórych dokumentów dostępne są na stronie Ministerstwa Środowiska <http://ippc.mos.gov.pl/preview/pl/bref.html>.