



Nowe zadania organów gminy w zakresie budowy komunalnych systemów gospodarowania odpadami



Szkoła Administracji
Samorządowej

**„Nowe zadania organów gminy w zakresie
budowy komunalnych systemów
gospodarowania odpadami”**

seminarium współfinansowane ze środków Narodowego
Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.



Jędrzej Bujny

doktor nauk prawnych radca prawny

Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji WPiA UAM

Collegium Iuridicum, ul. Św Marcin 90, 61-712 Poznań

bujny@amu.edu.pl

502 305 117

Kancelaria Prawna Dr Krystian Ziemski & Partners sp. k. w Poznaniu

ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

jedrzej.bujny@ziemski.com.pl

Program:

—
Nowe zasady
gospodarki
odpadami
komunalnymi.

≡
Harmonogram

≡
Prawne aspekty
tworzenia
kluczowych
uchwał rady
gminy

IV.

RIPOK

V.

PSZOK

VI.

Przetarg

VII.

Umowa

VIII.

Opłata
„śmieciowa”

IX.

Art. 6s ucpg
/dobre praktyki

Nowe zasady gospodarowania odpadami komunalnymi



Ustawa

z dnia 13 września 1996 roku o
utrzymaniu czystości i porządku
w gminach
(obowiązuje od: 1-01-1997)

Ustawa

z dnia 1 lipca 2011 roku
o zmianie ustawy o
utrzymaniu czystości i
porządku w gminach
(obowiązuje **zasadniczo** od
1-01-2012)

23 nowelizacje

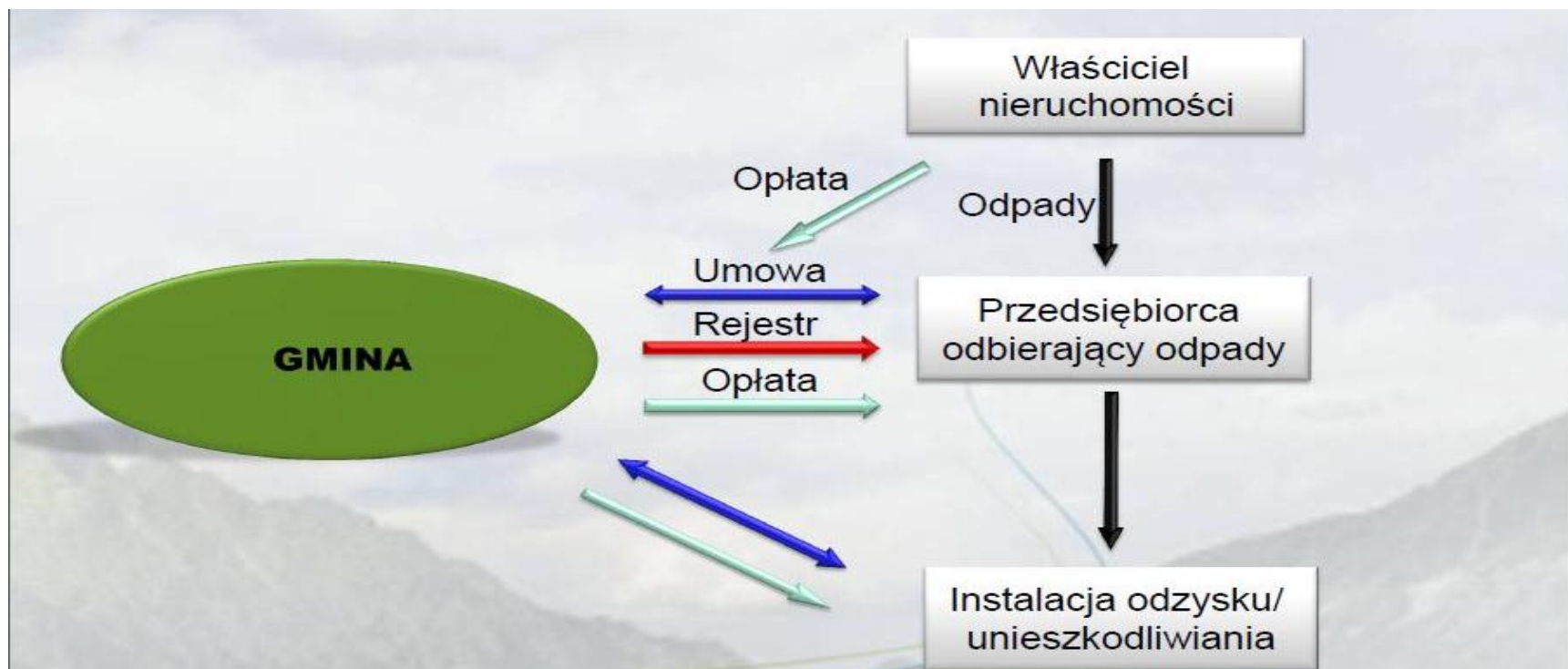
Zmiana bądź uchylenie
10 artykułów
(z 19 obowiązujących
przed nowelizacją)
i dodanie 52 nowych
artykułów

Istota zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi polega przede wszystkim na **obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków** właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania takich odpadów.

Dotychczasowy system gospodarki odpadami komunalnymi



Nowy system gospodarki odpadami komunalnymi



**Uszczelnienie
systemu**

**Zmniejszenie ilości
odpadów
komunalnych**

Cel

**Eliminacja
nielegalnych
składowisk**

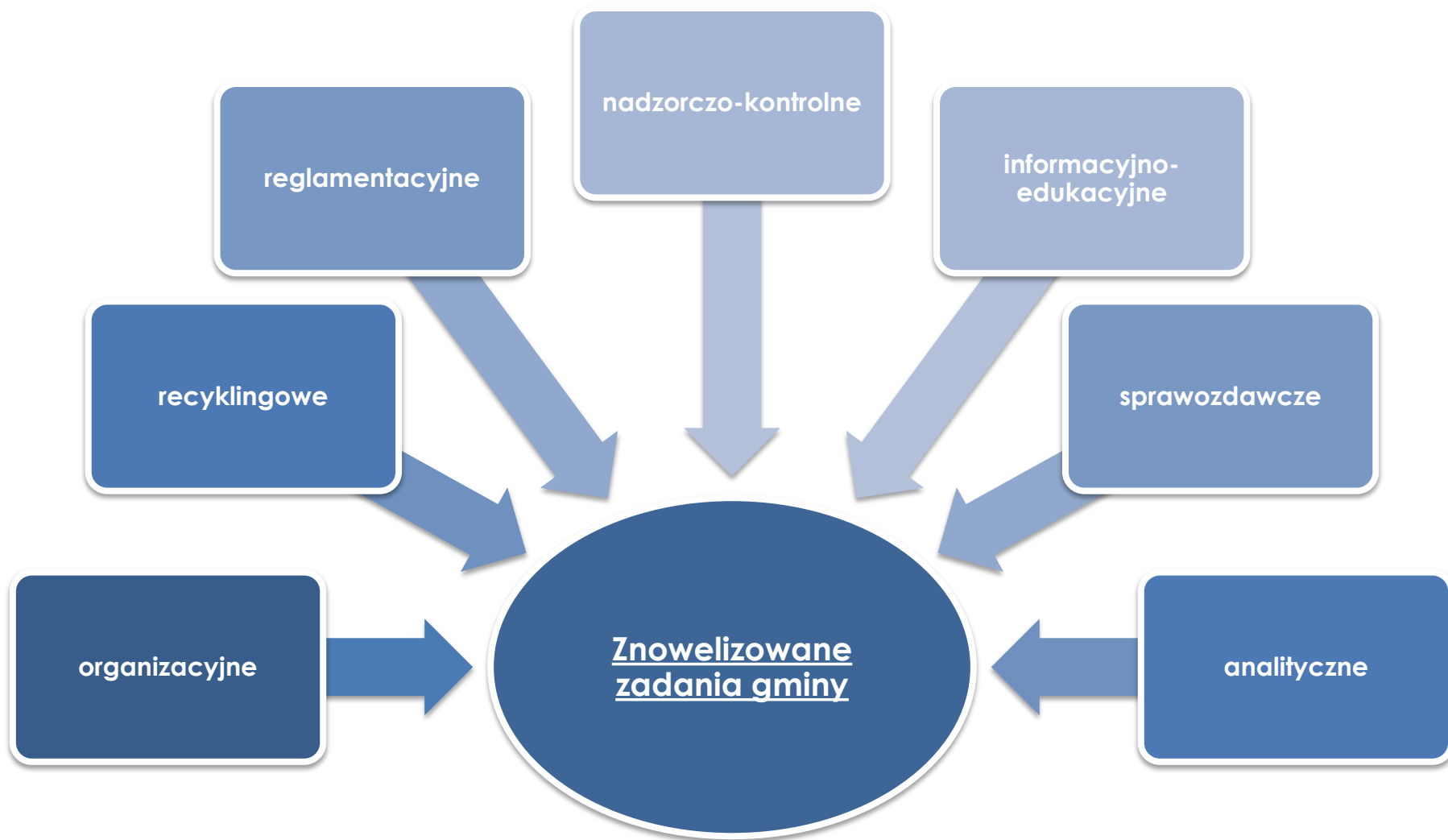
**Zwiększenie liczby
instalacji**

Uwaga!

Optymalne przygotowanie gminy do nowych warunków wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich późniejszego zagospodarowania będzie **procesem złożonym i wieloetapowym.**

Uwaga!

Wobec tak szerokiego zakresu zobowiązań ustawowych samorząd gminny został *de facto* zmuszony przez prawodawcę do podjęcia – w stosunkowo krótkim czasie – szeregu działań natury **organizacyjnej**, **finansowej** i **prawnej** (często o daleko idących konsekwencjach społecznoekonomicznych).



Ustawa
z dnia 25 stycznia 2013 r.
*o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i
porządku w gminach !!!*

Harmonogram



31.12.2012

30.06.2013

<p>1 styczeń 2012 r.</p>	<p>Ustawa wchodzi w życie . Zaczyna działać rejestr działalności regulowanej, gmina od tego dnia nie wydaje zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.</p>
<p>Do 30 kwietnia 2012 r. -</p>	<p>przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości będą zobowiązani złożyć pierwsze sprawozdania.</p>
<p>Do 1 lipca 2012 r. -</p>	<p>sejmik województwa uchwala 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.</p>

<p>1 stycznia 2013 r. -</p>	<p>zaczynają obowiązywać nowe regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Do tego czasu gminy są zobowiązane podjąć uchwały w sprawie: 1) metody i stawek opłat, 2) szczegółowych zasad ich ponoszenia, 3) wzoru deklaracji i terminu złożenia pierwszych deklaracji, 4) zakresu usług.</p>
<p>1 stycznia 2013 r. -</p>	<p>przedsiębiorcy, którzy przed wejściem w życie ustawy działali na podstawie zezwoleń są obowiązani uzyskać wpis do rejestru.</p>
<p>Do 31 marca 2013 r.</p>	<p>termin złożenia przez gminy pierwszych rocznych sprawozdań z realizacji zadań do marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.</p>

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.

Uchwały



Zestawienie uchwał rady gminy

Lp.	Zakres uchwały
1	Regulamin czystości
2	Uchwała określająca inne sposoby udokumentowania obowiązków pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnym

- | | |
|---|---|
| 3 | <p>Uchwała określająca górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy</p> |
| 4 | <p>Uchwała w przedmiocie przejęcia od właścicieli nieruchomości wszystkich albo wskazanych obowiązków, o których mowa w art. 5 5 ust. 1 pkt 3b w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz w przedmiocie ustalenia opłaty w tym zakresie oraz terminie ich uiszczania</p> |
| 5 | <p>Uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne</p> |

- | | |
|----|--|
| 6 | Uchwała w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości w części zamieszkałej, a w części niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne |
| 7 | Uchwała w sprawie podziału obszaru gminy na sektory w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (gmina licząca ponad 10 000 mieszkańców) |
| 8 | Uchwała w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki takiej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności |
| 9. | Uchwała w sprawie inkaso |

10	Uchwała w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi
11	Uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, terminu i miejsca składania deklaracji
12	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 przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi

- | | |
|----|--|
| 13 | Uchwała w sprawie rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi |
| 14 | Uchwała w sprawie wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami oraz zezwolenia na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części |
| 15 | Uchwała w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych |

RIPOK



 Szkoła Administracji
Samorządowej

Regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska* oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub:

1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub

2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4 uo lub

3) 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.

Art. 3a. 1. Gminy, realizując zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, są zobowiązane do:

- 1) przeprowadzenia **przetargu** na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub
- 2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. **o partnerstwie publiczno-privatnym** (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z 2010 r. Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 232, poz. 1378) lub
- 3) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. **o koncesji na roboty budowlane lub usługi** (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.).

2. W przypadku gdy przetarg, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w ust. 1 pkt 2, albo gdy nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza na zasadach, o których mowa w ust. 1 pkt 3, gmina może **samodzielnie** realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

3. Do przetargów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.).

PSZOK



 Szkoła Administracji
Samorządowej

Punkt

selektywnego

zbierania

odpadów komunalnych

Co to jest?!

Jednym z efektów wejścia w życie przepisów *ustawy nowelizującej* ma być nie tylko (zob. uzasadnienie projektu *noweli*) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów czy zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów, ale także **prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”**.

Dodać trzeba, że przez **selektywne zbieranie** art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy o odpadach nakazuje rozumieć „zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami”.

Biorąc pod uwagę tak określony cel nie może dziwić fakt nałożenia na „barki” samorządu gminnego różnorodnych zadań dedykowanych możliwie pełnemu i głębokiemu urzeczywistnieniu - po 1 lipca 2013 roku – przedmiotowego celu. W katalogu owych zadań wskazać należy na takie kluczowe z punktu widzenia przedmiotu niniejszego wystąpienia zadania jak zadania organizacyjne polegające na tym, że gminy *ex lege*:

- ❑ **ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych** obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji ;
- ❑ **tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych** w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych;

System selektywnego zbierania odpadów komunalnych gmina buduje *de facto* **autonomicznie!**

W piśmiennictwie wprost formułowany jest pogląd, że „co do zasady przyjmowany model selektywnej zbiórki gmina ustala **samodzielnie**, bowiem ustawodawca nie sformułował tutaj żadnych wytycznych. Dla niego ważna jest przede wszystkim efektywność przyjętego systemu i z tego samorząd będzie rozliczany.”¹ [podkreślenie JB].

Innymi słowy: ustawodawca co prawda wspomina, że gminy (związki) mają zorganizować („ustanawiają”) selektywne zbieranie odpadów komunalnych, natomiast nie wypowiada się w przedmiocie sposobu i szczegółowych metod wprowadzenia systemu selektywnej zbiórki. W tym kontekście zgodzić się należy z poglądem, że „**gminy mogą podejmować wszelkie prawnie dozwolone działania**, które wedle ich przekonania będą celowe do stworzenia na ich terenie warunków do selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W tym zakresie gminy mogą przykładowo dostarczać właścicielom nieruchomości worki przeznaczone do segregowania odpadów komunalnych”² [podkreślenie JB].

1. M. Górski, Punkty selektywnego zbierania odpadów, Przegląd Komunalny 2012, nr 6.

2. Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin, red. J. Klatka, M. Kuźniak, Warszawa 2012, s. 123.

Przyjęcie, że gminy zobligowane są do tworzenia PSZOKów zasadnym i otwartym czyni pytanie o moment realizacji owego obowiązku. Wobec braku jednoznacznej wypowiedzi prawodawcy w tej kwestii uważam, że podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu inwestycyjnego w tym zakresie pozostawione zostało uznaniu gmin!

Z palety prawem dopuszczonych form realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej - w materii prowadzenia poprzez PSZOKi „selektywnej zbiórki odpadów” - gminy będą mogły skorzystać z takich form jak spółka komunalna i samorządowy zakład budżetowy.

Co więcej możliwe jest także odwołanie się do takiej „niesamoistnej” formy jak komórka organizacyjna urzędu gminy, ergo gminy mogą realizować wspomniane zadanie nie powołując specjalnie dedykowanej jemu jednostki wyodrębnionej ze struktur urzędu gminy.

Skoro prawodawca „milczy” na temat formy organizacyjnoprawnej funkcjonowania PSZOKów, to prowadzenie owych placówek może odbywać się na ogólnych zasadach wynikających z przepisów usg i ugk!

Przetarg



Art. 6d:

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest **obowiązany** zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, przetargi, o których mowa wyżej, organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w **specyfikacji istotnych warunków zamówienia** w szczególności:

- 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania 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) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu!

Do przetargów, o których mowa w art. 6d ust. 1, w zakresie nieuregulowanym w ucpg stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - **Prawo zamówień publicznych.**

Umowa



Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1. 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 dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

Opłata „śmieciowa”



Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi!

W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Sankcje



W 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, o którym mowa w art. 9b ust. 2.

Dobre praktyki budowy systemu



„Dobra praktyka” jako lekarstwo na możliwe ryzyka:

Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy bądź rozporządzeń

Stwierdzenie nieważności uchwał rady gminy, a w szczególności uchwały w sprawie wysokości opłat

Nieprawidłowe zorganizowanie przetargów – nieważność umów

Opóźnienia w przygotowywaniu i podejmowaniu uchwał

Problemy organizacyjne gminy – zbyt mała ilość osób zajmujących się obsługą systemu

Brak skuteczności działań egzekucyjnych – „zatory płatnicze”



Dziękuję za uwagę!



Szkoła Administracji
Samorządowej