

GOSPODARKA ODPADAMI W ŚWIETLE AKTUALNYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH

Do podstawowych aktów prawnych regulujących przepisy związane z gospodarką odpadami należą:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska wraz z przepisami wykonawczymi
- Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o odpadach

Znaczenie pomocnicze i uzupełniające mają również przepisy kodeksu handlowego, kodeksu cywilnego oraz Ustaw – z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej.

1.1. Prawa i obowiązki organów gmin – przegląd akt prawnych

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późniejszymi zmianami) prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi zalicza w art. 7 do zadań własnych gminy. Dla realizacji zadań własnych gmina może stosownie do art. 9 w związku z art. 64 ust. cytowanej ustawy powołać własny zakład budżetowy, utworzyć spółkę prawa handlowego z wyłącznym udziałem bądź z udziałem innych podmiotów (np. innych gmin), wreszcie zlecić tę działalność dowolnemu podmiotowi w drodze umowy.

Ustawa daje również możliwość podejmowania współpracy międzygminnej dla realizacji zadań własnych w formie porozumienia komunalnego (art. 74, art. 75) lub związku komunalnego (art. 64-73).

Ogłoszona w dniu 5 lutego 1997 roku (Dz.U. Nr 9, poz. 43) **Ustawa o gospodarce komunalnej** z dnia 20 grudnia 1996 roku określa oraz precyzuje zasady i formy gospodarki komunalnej, realizowanej w celu wykonywania przez gminę zadań własnych. W ustawie tej gospodarka komunalna została określona jako świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności.

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Gmina może też powierzyć wykonanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. O wyborze sposobu prowadzenia i formach gospodarki komunalnej postanawia Rada Gminy, która może to uprawnienie powierzyć zarządowi gminy. W ustawie o gospodarce komunalnej dopuszczono także prowadzenie działalności gospodarczej przez gminy w dziedzinach wykraczających poza zadania użyteczności publicznej w sytuacji gdy: istnieją niezaspokojone potrzeby na rynku lokalnym oraz problemów dużego bezrobocia nie można rozwiązać przy użyciu

obowiązujących instrumentów prawnych. Dnia 1 stycznia 1997 roku weszła w życie **Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 roku**, (Dz.U. Nr 132, poz. 622), która określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy.

Niezwykle istotnym elementem ustawy jest zdefiniowanie odpadów komunalnych jako stałych i ciekłych odpadów powstających w gospodarstwach domowych, obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych z zakładów opieki zdrowotnej i zakładów weterynaryjnych. Sprecyzowano również pojęcie obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności, wymieniając wśród nich urzędy organów administracji, zakłady opieki zdrowotnej i opieki społecznej, szkoły, placówki oświatowe i kulturalno-oświatowe, zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich.

Jak wynika z podanej definicji odpady powstające w jednostkach gospodarczych – usługowych i produkcyjnych (np. sklepy, biura, zakłady rzemieślnicze, drobne zakłady usługowe itp.), nawet jeżeli ich skład morfologiczny jest porównywalny nie spełniają wymogów klasyfikacji odpadów komunalnych, a tym samym zapewnienie ich usuwania nie jest ustawowym zadaniem własnym gminy. Zgodnie z Rozporządzeniem ministra ochrony środowiska zasobów naturalnych i leśnictwa z dnia 24 grudnia 1997 roku w sprawie klasyfikacji odpadów odpady tego typu ujęte zostały pod kodem 16 08, 16 09 i 16 10 jako odpady podobne do komunalnych. Tryb postępowania z nimi określa ustawa o odpadach.

W art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uszczegółowione zostały zadania gmin dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi, zapisane jako:

- tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnienie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych,
-
- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji składowisk, obiektów wykorzystania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (własnych lub wspólnych z innymi gminami),
- zapobieganie zanieczyszczeniu placów, ulic i terenów otwartych m.in. przez: likwidację składowania odpadów w miejscach nieprzeznaczonych do tego celu, zapobieganie takiemu składowaniu, ustawianie koszy ulicznych na odpady w rejonie intensywnego ruchu ulicznego, organizowanie odbioru odpadów komunalnych z urządzeń ruchomych,
- tworzenie warunków do selektywnej zbiórki, segregacji i magazynowania odpadów przydatnych do wykorzystania oraz współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi i osobami podejmującymi zbieranie i zagospodarowanie tego rodzaju odpadów (surowców wtórnych),
- współdziałanie z właściwymi organami administracji rządowej w organizowaniu gospodarki odpadami niebezpiecznymi, wydzielonymi z odpadów komunalnych.

Należy podkreślić, że decyzja o formie i sposobie realizacji tych zadań pozostaje w gestii organów gminy i może odbywać się w różnych strukturach organizacyjnych, dopuszczonych zapisami ustaw o samorządzie terytorialnym i o gospodarce komunalnej.

Dla realizacji zadań gmina ma określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku instrumenty, obejmujące:

- stanowienie w formie uchwały przez Radę Gminy prawa miejscowego gospodarki odpadami komunalnymi,
- ustalanie w drodze uchwały Rady Gminy górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- ustalanie w drodze uchwały Rady Gminy zasad rozliczania usług usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,

wydawanie zezwoleń na świadczenie usług gospodarki odpadami komunalnymi przez podmioty nie będące gminnymi jednostkami organizacyjnymi.

Rada Gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego terenowego inspektora sanitarnego, ustala w drodze uchwały szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości,
- rodzaju urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz drogach publicznych, a także zasad ich rozmieszczania,
- częstotliwości, zasad i sposobu usuwania odpadów komunalnych z nieruchomości oraz z innych terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Podmioty inne niż gminne jednostki organizacyjne zobowiązane są do uzyskania zezwolenia na prowadzenie usług usuwania, wykorzystywania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych zgodnie z art. 7 Ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132 z 1996 r., poz. 622). Zezwolenie udzielane jest w formie decyzji administracyjnej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Postępowanie w tym zakresie prowadzone jest w trybie i na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Niewątpliwie, co wynika z zapisów szczegółowych tej ustawy, zezwolenia powinny być udzielane w przypadku usług zbiórki i transportu odpadów przeznaczonych do składowania oraz surowców wtórnych, usług oczyszczania terenów otwartych, działalności zakładów gospodarczego wykorzystania odpadów komunalnych (sortownie, zakłady przerobcze) oraz ich unieszkodliwiania (spalarnie, składowiska).

Niezwykle istotnym fragmentem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest rozdział 3 określający obowiązki właścicieli nieruchomości (w tym jednostki organizacyjne i osoby władające nieruchomościami), sprecyzowane jako:

- wymóg wyposażenia nieruchomości w urządzenia do gromadzenia odpadów komunalnych oraz gromadzenie odpadów powstałych na terenie nieruchomości w tych urządzeniach,
- utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym,
- usuwanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych poprzez korzystanie z usług gminnych jednostek organizacyjnych bądź innych podmiotów posiadających zezwolenie na prowadzenie usług w tym zakresie,

- okazywanie na żądanie wójta, burmistrza lub prezydenta dowodów płacenia za składowanie odpadów na składowisku lub udokumentowanie korzystania z usług uprawnionych do usuwania odpadów podmiotów.

W przypadku jeżeli właściciel nieruchomości nie jest w stanie udokumentować odbioru odpadów komunalnych przez firmę uprawnioną do wykonywania usług lub ich wywozu (przyjęcia) na składowisko odpadów, wówczas obowiązek usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z takiej nieruchomości przejmuje gmina, pobierając od jej właściciela (użytkownika) opłatę w wysokości ustalonej uchwałą Rady Gminy.

Niewykonywanie obowiązków przez właścicieli i użytkowników nieruchomości jest zagrożone karą grzywny, a postępowanie w tym zakresie toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Wchodząca w życie z dniem 1 stycznia 1998 roku **Ustawa o odpadach z dnia 27 czerwca 1997 roku** zawiera wiele zapisów dotyczących praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności należy podkreślić udział organów gmin w procedurze administracyjnej dotyczącej reglamentowania usług związanych z powstawaniem i gospodarowaniem odpadami. Dotyczy to w szczególności:

1. Opiniowania zezwoleń wydawanych przez Wojewodę na prowadzenie działalności, w wyniku której powstają odpady niebezpieczne (niezależnie od ilości tych odpadów) oraz odpady inne niż niebezpieczne (z wyłączeniem odpadów komunalnych) w ilościach powyżej 1000 ton rocznie.
2. Opiniowania zezwoleń wydawanych przez Wojewodę firmom wykonującym usługi odbioru odpadów niebezpiecznych w zakresie ich transportu, wykorzystania i unieszkodliwiania.
3. Wydawania zgody na miejsce i sposób gromadzenia odpadów przeznaczonych do dalszego gospodarczego wykorzystania (tego rodzaju place składowe i magazyny nie stanowią, zgodnie z cytowaną ustawą, składowisk odpadów).
4. Uzgadniania decyzji wydawanych przez Wojewodę na składowanie odpadów niebezpiecznych na wydzielonych częściach składowisk odpadów innych niż niebezpieczne.
5. Uzgadniania sposobu postępowania z odpadami innymi niż niebezpieczne wytwarzanymi przez podmioty gospodarcze i jednostki organizacyjne w ilościach od 1 tony do 1000 ton rocznie.

Uzgodnienie, o którym mowa w punkcie 5 może być na podstawie uchwały Rady Gminy rozszerzone na podmioty gospodarcze i jednostki organizacyjne, wytwarzające w skali roku poniżej jednej tony odpadów (z wyłączeniem odpadów komunalnych i niebezpiecznych), z tym że uchwała powinna określić rodzaje odpadów, których ten szczególny obowiązek dotyczy.

Należy zwrócić uwagę, że cytowane powyżej uprawnienia administracyjne organów samorządu terytorialnego dotyczą odpadów wytwarzanych przez podmioty gospodarcze oraz jednostki organizacyjne. Ustawa o odpadach włączyła więc organy gminy do postępowania administracyjnego w zakresie odpadów innych niż komunalne, a powstających bądź wykorzystywanych lub usuwanych na terenie gminy. Stwarza to warunki do kontrolowania i sterowania w pewnym zakresie gospodarką wszystkimi grupami odpadów powstających w gminie. Może to sprzyjać w przyszłości organizowaniu przez gminy kompleksowych

systemów zagospodarowania odpadów zarówno komunalnych, jak i poprodukcyjnych, w szczególności pochodzących z małych i średnich zakładów przemysłowych lub rzemieślniczych.

Istotne z punktu widzenia samorządów są również w ustawie o odpadach zapisy obejmujące:

- wymóg opracowania przez gminę programu ochrony środowiska, zawierającego zagadnienia racjonalnego gospodarowania odpadami komunalnymi, a więc w praktyce programu gospodarki odpadami komunalnymi,
- dopuszczenie do kompostowania lub spalania w celach energetycznych wyłącznie odpadów, z których w wyniku selekcji wydzielone zostały surowce wtórne,
- obowiązek sporządzenia w każdej gminie, w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy o odpadach, ewidencji czynnych składowisk odpadów, składowisk wyłączonych z eksploatacji oraz składowisk nielegalnych (tzw. dzikich) – z zapisów ustawy wynika, że dotyczy to nie tylko składowisk komunalnych, ale wszystkich grup, w tym składowisk odpadów przemysłowych, niebezpiecznych, osadników, wylewisk odpadów ciekłych, zwałowisk mas ziemnych itp.

Ustawa określiła podstawowe wymagania i zasady eksploatacji składowisk odpadów, w tym obowiązek wykonania instrukcji eksploatacji, prowadzenia badań wpływu obiektu na środowisko, zabezpieczeń technicznych obiektu w tym konieczność ujęcia i zagospodarowania wód odciekowych, a tym samym konieczność uszczelnienia podłoża składowiska, prowadzenia ewidencji deponowanych odpadów zgodnie z klasyfikacją odpadów. W stosunku do obiektów istniejących przewidziano dwuletni okres, w którym decyzje o wyznaczeniu składowisk zostaną przez organy nadzoru budowlanego zweryfikowane i dostosowane do wymogów ustawy, a w szczególnych wypadkach uchylone. W praktyce w ciągu dwóch lat powinno dojść do zamknięcia składowisk nie odpowiadających wymogom ochrony środowiska, w szczególności nie posiadających właściwych zabezpieczeń technicznych w formie uszczelnienia i systemu odbioru odcieków.

1.2. Prawa i obowiązki organów gmin – zagadnienia praktyczne

W gospodarce odpadami komunalnymi można wydzielić trzy główne grupy zadań:

- planowanie gospodarki odpadami,
- zarządzanie i organizowanie usług,
- monitoring i kontrola.

Sprawne funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi wymaga wdrożenia każdego z wymienionych elementów.

1.2.1. Planowanie gospodarki odpadami komunalnymi

Obowiązek opracowania przez gminę programu gospodarowania odpadami komunalnymi jako elementu programu ochrony środowiska wynika z art.19 ustawy o odpadach. Fragmentem programu powinna być ewidencja składowisk odpadów przemysłowych i komunalnych na terenie gminy, miejsc nielegalnego składowania odpadów oraz składowisk

wyłączonych z eksploatacji. Ustawodawca przewidział konieczność opracowania programu w ciągu roku od dnia w życie ustawy o odpadach (art. 60).

Etap planowania jest jednym z istotniejszych etapów wdrażania racjonalnych ekologicznie i ekonomicznie systemów gospodarki odpadami. Podejmowane często przez gminy działania bez analiz długoterminowych, a szczególnie bez oceny konsekwencji ekonomicznych prowadzą zazwyczaj do przyjmowania rozwiązań nieadekwatnych do rzeczywistych potrzeb lub bardzo kosztownych inwestycyjnie i eksploatacyjnie.

Zakres niezbędnej do ujęcia w programie problematyki powoduje, że najważniejszym rozwiązaniem jest zlecenie opracowania dokumentacji do specjalistycznej firmy doradcze, wyłonionej z zachowaniem procedury przetargowej. Prace dokumentacyjne muszą być prowadzone w bieżącej współpracy z delegowanymi pracownikami gminy i przedstawicielami jednostek gospodarczych zajmujących się zagospodarowaniem odpadów. Najważniejszą do zastosowania jest formuła powołania przez zarząd gminy zespołu roboczego do spraw stałych kontaktów z konsultantem. Współpraca konsultantów z zespołem roboczym umożliwi opracowanie programu zgodnego z założeniami i trendami polityki lokalnej realizowanej przez władze gminne oraz powinna stworzyć podstawy do wykreowania grupy liderów wdrażających program po jego zatwierdzeniu przez Radę Gminy.

Pierwszym etapem wykonania programu jest inwentaryzacja stanu istniejącego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w gminie wraz z oceną sytuacji, sprecyzowaniem mocnych i słabych stron istniejących rozwiązań oraz określeniem podstawowych problemów wymagających podjęcia działań. W drugim etapie należy przedstawić wariantowo możliwe rozwiązania systemu gospodarki odpadami z uwzględnieniem całej problematyki z tym związanej. Program nie może ograniczać się wyłącznie do zagadnień technicznych i technologicznych usuwania i zagospodarowania odpadów, ale przedstawiać również szczegółowo aspekty organizacji, zarządzania, finansowania i monitoringu gospodarki odpadami wraz ze wstępnymi analizami finansowymi (koszty inwestycyjne, koszty eksploatacyjne, struktura opłat, przepływy środków finansowych). Wybrany przez władze gminne wariant powinien zostać w etapie trzecim poddany szczegółowym analizom ekonomicznym w ramach opracowania pt. „Studium wykonalności inwestycji infrastrukturalnych“. Opracowana w ten sposób dokumentacja stanowić będzie załącznik do wniosków kredytowych lub wniosków o pożyczkę z wojewódzkich bądź Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Oceniając realnie możliwość przeprowadzenia pełnej procedury programowej, wydają się że w wielu przypadkach program gospodarki odpadami będzie kończył się na drugim etapie opracowania. Przejście do etapu trzeciego wymaga bowiem od władz gminnych podjęcia decyzji o ostatecznym kształcie rozwiązań systemowych. W wielu przypadkach oznacza to konieczność przekształceń gminnych jednostek organizacyjnych, przeznaczenie znacznych środków finansowych z budżetu na cele inwestycyjne czy też przeprowadzenia negocjacji i uzgodnień z innymi gminami w przypadku przyjęcia rozwiązań międzygminnych. W takim przypadku konsultant powinien rozszerzyć dokumentację drugiego etapu prac o bardziej szczegółowe analizy ekonomiczne przedstawianych rozwiązań i harmonogram wdrożeń.

Program powinien zostać przygotowany na okres minimum 10 lat i przewidywać etapowe wdrażanie poszczególnych elementów technicznych i organizacyjnych. Program może być od początku opracowywany wspólnie dla obszaru większego niż jedna gmina, wymaga to jednak oczywiście wcześniejszych decyzji organów poszczególnych gmin o podjęciu współpracy

międzygminnej. Jeżeli opracowywany jest na zlecenie tylko jednej gminy, rzetelny konsultant powinien przedstawić jako jeden z wariantów możliwych rozwiązań propozycje podjęcia działań międzygminnych i dokonać porównania kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych z pozostałymi wariantami.

1.2.2. Organizacja i zarządzanie gospodarką odpadami

Obiekty wykorzystywania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 3 ust. 2 wymienia jako wyszczególnione zadanie gmin zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji składowisk odpadów komunalnych, obiektów wykorzystania lub unieszkodliwiania tych odpadów oraz grzebowisk i miejsc spalania zwłok zwierzęcych. Wymogi techniczne i technologiczne, w tym eksploatacyjne obiektów infrastruktury tego rodzaju, zostały określone w ustawie o odpadach – w treści artykułów od 20 do 24. Rozpatrując łącznie zapisy obu aktów prawnych należy stwierdzić, że ich intencją jest spowodowanie, aby cały strumień wytwarzanych odpadów komunalnych trafiał do bezpiecznych z punktu widzenia ochrony środowiska obiektów usuwania. Służyć temu celowi ma również weryfikacja decyzji administracyjnych o wyznaczeniu składowisk wydanych przed wejściem w życie ustawy o odpadach (art. 57). W ciągu najbliższych dwóch lat organy nadzoru budowlanego mają obowiązek uchylić lub zmienić decyzję o wyznaczeniu składowiska odpadów, jeżeli nie spełnia ono wymogów nowej ustawy o odpadach. Po wydaniu zmienionej decyzji zarządzający składowiskiem musi dostosować funkcjonowanie obiektu do nowych wymogów w okresie roku od uprawomocnienia się decyzji. W przeciwnym wypadku Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska może wydać decyzję o wstrzymaniu korzystania ze składowiska. W praktyce w ciągu najbliższych trzech lat powinny zostać zamknięte wszystkie składowiska odpadów nie posiadające właściwych zabezpieczeń technicznych i eksploatowane niezgodnie z przepisami.

W takiej sytuacji znaczna grupa gmin w Polsce stanie przed problemem dużych wydatków inwestycyjnych na realizację nowych obiektów składowania odpadów komunalnych lub gruntowną modernizację obiektów istniejących. Szczególnie gminy wiejskie o małej liczbie mieszkańców i małych budżetach będą miały istotne kłopoty z wypełnieniem wymogów ustawowych. Oprócz problemów związanych z kosztami inwestycyjnymi poważnym problemem będzie z pewnością przeprowadzenie procedury lokalizacyjnej i inwestycyjnej, biorąc pod uwagę możliwe protesty społeczności lokalnych.

Poszczególne gminy, w zależności od sytuacji lokalnych, mogą rozwiązać problem dostępu do infrastruktury spełniającej wymogi ustawy o odpadach (składowiska, kompostownie, spalarnie, sortownie) w przynajmniej kilku scenariuszach:

- samodzielna budowa lub modernizacja obiektów zagospodarowania,
- budowa lub modernizacja obiektów zagospodarowania odpadami wspólnie z innymi gminami,
- budowa lub modernizacja obiektów zagospodarowania odpadami wspólnie z kapitałem prywatnym,
- wywóz odpadów na obiekty będące własnością innych gmin na zasadzie porozumienia komunalnego lub umowy (kontraktu),
- budowa stacji przeładunkowej i wywóz odpadów na obiekty oddalone od gminy.

Poszczególne warianty zostaną omówione szerzej w dalszej części publikacji.

Organizacja zbiórki odpadów komunalnych

Zapewnienie usuwania odpadów komunalnych z miejsc ich powstawania i transport do zakładów składowania, zagospodarowania bądź unieszkodliwiania należy zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do zadań własnych gminy. Ustawa reguluje również formy realizacyjne tego zadania – może się to odbywać poprzez zapewnienie warunków organizacyjnych do wykonywania tego rodzaju prac lub tworzenie przez gminy jednostek organizacyjnych wykonujących usługi.

W praktyce usługi zbiórki odpadów komunalnych mogą być realizowane:

- bezpośrednio przez gminę,
- przez gminne jednostki organizacyjne (zakład budżetowy, spółkę gminy),
- przez prywatne podmioty gospodarcze.

Pierwsze z wymienionych rozwiązań, stosowane przez niewielkie gminy wiejskie, powinno być eliminowane z realiów usług komunalnych, bowiem powoduje konflikt funkcji gminy jako wspólnoty samorządowej i odpowiedzialnego za zarządzanie i kontrolę z funkcją wykonawcy usług.

Odbiorcą usług i płatnikiem są podmioty gospodarcze i osoby fizyczne wytwarzające odpady. Mają one swobodę w zakresie zawierania umów na dostarczanie usług i indywidualnie decydują, zazwyczaj na podstawie kryterium ceny, jaki podmiot będzie świadczył usługę. Obowiązują więc tutaj zasady rynku, od wielkości (chłonności) którego zależy, ile podmiotów na zasadzie konkurencji prowadzi aktywność gospodarczą w zakresie zbiórki odpadów. W większych gminach, oprócz zakładów budżetowych i spółek gminnych, coraz liczniej działają firmy prywatne. Niektóre z gmin decydują się na likwidację własnych jednostek organizacyjnych zajmujących się między innymi zbiórką odpadów. Takie rozwiązanie zastosowały Starachowice, gdzie na rynku usług działają wyłącznie prywatne firmy transportowe. Występuje również zjawisko sprzedaży spółek gminnych inwestorom prywatnym (najczęściej zagranicznym). Mamy więc do czynienia w coraz szerszym stopniu z urynkowaniem w Polsce usług zbiórki i transportu odpadów.

Jednocześnie usługi te mają charakter typowo komunalny, stąd gminy uzyskały możliwość wpływania na lokalny rynek poprzez określanie podmiotom gospodarczym warunków i wymagań w zakresie prowadzonej działalności w formie zezwoleń na prowadzenie usług w zakresie usuwania, wykorzystania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Usługi zbiórki odpadów komunalnych – zezwolenia

Podmioty inne niż gminne jednostki organizacyjne są zobowiązane do uzyskania zezwolenia na prowadzenie usług usuwania, wykorzystywania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych zgodnie z art. 7 Ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zezwolenie jest udzielane w formie decyzji administracyjnej przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Postępowanie w tym zakresie

prowadzone jest w trybie i na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Zezwolenia są udzielane w przypadku usług zbiórki i transportu odpadów przeznaczonych do składowania oraz surowców wtórnych, usług oczyszczania terenów otwartych, działalności zakładów gospodarczego wykorzystania odpadów komunalnych (sortownie, zakłady przeróbcze) oraz ich unieszkodliwiania (spalarnie, składowiska).

Podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na usuwanie odpadów komunalnych (zbiórkę i transport) powinien:

- dysponować specjalistycznym sprzętem do wywozu odpadów komunalnych w liczbie i stanie technicznym gwarantującym utrzymanie właściwego standardu sanitarnego usług w obszarze przewidywanej działalności. Poprzez standard sanitarny należy rozumieć możliwość techniczną i organizacyjną do utrzymania stałej częstotliwości opróżniania pojemników oraz utrzymanie wymogów opisanych poniżej w punktach 1-5. Należy przyjąć, że średnio jeden samochód specjalistyczny jest w stanie obsłużyć rejon zamieszkiwany przez ok. 15 000 mieszkańców,
- udokumentować gotowość odbioru usuwanych odpadów komunalnych przez zakład prowadzący działalność w zakresie wykorzystania, przeróbki lub składowania odpadów komunalnych,
- dysponować odpowiednio przygotowaną bazą sprzętowo-magazynową – miejsce postojowe, punkt napraw i mycia pojazdu.

W celu uzyskania stosownego zezwolenia należy przedłożyć wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie usług wywozu odpadów komunalnych, zawierającym określenie czasu, na jaki ma być ono wydane, następujące dokumenty:

- charakterystykę i zakres zamierzonej działalności oraz obszaru, na którym będzie ona prowadzona, w tym częstotliwość wywozu, trasy transportu. Obszar objęty wnioskiem musi wynikać z rzeczywistych możliwości sprzętowych,
- opis sprzętu przeznaczonego do wywozu odpadów – typ, rok produkcji, stan techniczny, data ostatniego przeglądu technicznego,
- adres i charakterystyka bazy sprzętowo-magazynowej,
- zapewnienie odbioru, zaświadczenie lub umowę z jednostką (zakładem) prowadzącym działalność zagospodarowania, unieszkodliwiania lub składowania odpadów.

Wymagania w stosunku do podmiotu wykonującego usługi usuwania odpadów komunalnych, ustalane w ramach zezwolenia, dotyczyć mogą w szczególności:

1. Prowadzenia usług zbiórki odpadów komunalnych jedynie w dni robocze, w godzinach 6.00 – 20.00, z dopuszczeniem prowadzenia wywozu odpadów wyjątkowo w okresach świątecznych w przypadku, jeżeli w trakcie danego tygodnia wystąpią kolejno 3 dni świąteczne.
2. Prowadzenia usług zbiórki odpadów komunalnych według przyjętego i podanego do wiadomości mieszkańców harmonogramu usług, przy czym częstotliwość opróżniania pojemników nie może być mniejsza niż: dwa, trzy razy w tygodniu w obrębie zabudowy śródmiejskiej, raz, dwa razy w tygodniu na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, raz na dwa tygodnie na terenach miejskiej zabudowy jednorodzinnej, raz na trzy tygodnie na terenach wiejskiej zabudowy zagrodowej

- (częstotliwość opróżniania pojemników w zabudowie wielorodzinnej i śródmiejskiej należy dostosować do stopnia nasycenia obszaru pojemnikami i potrzeb danej gminy).
3. Utrzymania sprzętu do wywozu odpadów w czystości i w stanie technicznej sprawności – ich oznakowania.
 4. Opróżniania i parkowania samochodów do wywozu odpadów komunalnych po zakończeniu dnia roboczego na terenie bazy sprzętowej podmiotu świadczącego usługi wywozu odpadów.
 5. Natychmiastowego usuwania śmieci i zanieczyszczeń terenu powstających w trakcie i w wyniku załadunku odpadów na środki transportu.
 6. Obowiązku zawierania z właścicielami nieruchomości lub administratorami umów na usługi usuwania odpadów komunalnych wraz z prowadzeniem ewidencji tych umów.
 7. Obowiązku prowadzenia minimum 2 razy w roku zorganizowanej zbiórki odpadów komunalnych wielkogabarytowych według ogłoszonego harmonogramu z mieszkalnych posesji prywatnych objętych usługami.
 8. Obowiązku przekazania w dzierżawę pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych właścicielowi danej nieruchomości, jeżeli zgłosi on takie zapotrzebowanie.
 9. Pobierania opłat w zależności od ilości odbieranych odpadów (opróżnianych pojemników) z warunkiem nieprzekroczenia maksymalnych stawek tych opłat, jeżeli stawki takie zostaną określone w drodze uchwały przez Radę Gminy.
 10. Prowadzenia dokumentacji świadczonych usług a w szczególności: ewidencji nieruchomości objętych usługami (zawartych umów), ewidencji ilości zbieranych odpadów i miejsc ich dostaw, ewidencji liczby i miejsc dostaw surowców wtórnych.
 11. Przesyłania do wyznaczonej komórki urzędu gminy do dnia 15 każdego miesiąca raportów za miesiąc poprzedni a do 15 marca za rok poprzedni, zawierających dane dotyczące ilości odebranych odpadów, surowców wtórnych z rozbiorem na poszczególne miejsca ich dostaw.
 12. Przekazywania do wyznaczonej komórki urzędu gminy informacji o stwierdzanych przypadkach gromadzenia odpadów komunalnych w stanie luźnym, poza pojemnikami i innych sytuacjach na obszarze działania niezgodnych z postanowieniami regulaminu gospodarki odpadami komunalnymi.
 13. Umożliwienia przeprowadzania kontroli uprawnionym pracownikom Urzędu Gminy lub Straży Miejskiej, w zakresie spełniania wymogów określonych w udzielonym zezwoleniu.

Zezwolenie powinno być wydawane na okres nie dłuższy niż 5 lat z zastrzeżeniem obowiązku podjęcia usług w ciągu na przykład trzech miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji pod rygorem jej cofnięcia. Jednocześnie w zezwoleniu należałoby określić tryb postępowania w przypadku niespełniania przez firmę warunków określonych w decyzji – upomnienia, cofnięcie zezwolenia.

Kontraktacja usług (umowy)

Wiele usług gospodarki odpadami komunalnymi może być realizowanych na podstawie umów podpisywanych pomiędzy gminą a prywatnymi podmiotami gospodarczymi. Może to dotyczyć oczyszczania terenów otwartych, opróżniania koszy ulicznych, zbiórki surowców wtórnych, eksploatacji obiektów zagospodarowania odpadów (składowiska, sortowni, kompostowni). Teoretycznie może to również dotyczyć usług zbiórki odpadów komunalnych z przeznaczeniem do składowania, jednak płatnikiem usługi byłaby w tym przypadku gmina. Byłoby to realne jedynie w przypadku dobrowolnego opodatkowania się mieszkańców na cel

usuwania odpadów komunalnych w efekcie przeprowadzonego, ważnego referendum gminnego.

Zakres kontraktacji usług będzie zależał od przyjętego w danej gminie wariantu organizacji gospodarki odpadami komunalnymi. Możliwość powierzania zadań podmiotom prywatnym na zasadach umowy wynika z zapisów art. 3 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Wyłonienie wykonawcy usług musi odbywać się w drodze przetargu z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Poniżej przedstawiamy zasadnicze elementy umowy, które powinny zostać rozstrzygnięte i zapisane szczegółowo w przypadku umowy na zbiórkę surowców wtórnych.

I. Strony umowy.

II. Zakres usług:

- obszar objęty zbiórką (całe miasto, dzielnice, osiedla) – wskazane wykorzystanie załączników mapowych, spisów nieruchomości, firm,
- technika zbiórki (w zależności od przyjętego docelowo modelu technologicznego dla danej gminy i rodzaju zbiórki w zabudowie wielorodzinnej i jednorodzinnej),
- rodzaje surowców objętych zbiórką,
- częstotliwość odbioru dla poszczególnych surowców,
- urządzenia do gromadzenia,
- obowiązki i zadania obsługi (personelu wykonawcy),
- jakość uzyskanych surowców,
- własność surowców,
- miejsce dostaw surowców.

III. Zakres odpowiedzialności:

- raportowanie i sprawozdawczość wykonawcy,
- kontakty ze społecznością i edukacja ekologiczna (zakres, przewidywane nakłady),
- odpowiedzialność za reklamacje jakości usług,
- możliwość lub jego brak podzlecenia usług,
- odpowiedzialność wykonawcy za konserwację, naprawy, czystość sprzętu (pojemników i ich otoczenia),
- rozszerzanie zakresu usług, nowe zakupy sprzętowe (inwestycje),
- odpowiedzialność za powstałe szkody materialne – ubezpieczenia.

IV. Zakres własności:

- liczba, wartość, własność sprzętu przekazanego do dyspozycji wykonawcy i zasady,
- własność sprzętu (inwestycji) nabytych dla realizacji umowy w okresie jej trwania i zasady rozliczenia po wygaśnięciu lub w przypadku zerwania umowy.

V. Problematyka finansowa:

- sposób i terminy płatności,
- forma zapłaty, uzależnienie od efektów działalności,
- kryteria oceny działalności,
- kary i potrącenia za naruszanie warunków umowy,

- sposób rozliczeń w przypadku wygaśnięcia lub zerwania umowy,
- dopuszczalne zmiany cen (inflacja, koszty paliwa, inne elementy),
- dopuszczalne terminy zmian cen,
- kaucje, opłaty gwarancyjne,
- wynagrodzenie za dodatkowe zlecenia,
- oprocentowanie zaległych kwot wynagrodzenia,
- regulacja kwestii podatku VAT.

VI. Wygaśnięcie lub zerwanie umowy:

- okres obowiązywania umowy,
- przypadki wcześniejszego rozwiązania umowy (sposób postępowania w przypadku nie wywiązywania się stron z wzajemnych zobowiązań),
- prawo kontroli,
- warunki zmian lub przedłużenia umowy.

VII. Rozstrzygnięcie sporów (mediacje, postępowanie sądowe, arbitraż).

Kontrakty menedżerskie

Kontrakty menedżerskie, czyli umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem zawierane przez gminę z podmiotami prywatnymi mogą być interesującym rozwiązaniem w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych świadczących usługi usuwania i zagospodarowania odpadów. Kontrakt menedżerski ma uzasadnienie w przypadku podmiotu komunalnego dla poprawy efektywności jego funkcjonowania. Podmiot podejmujący się zarządzania firmą komunalną musi oczywiście posiadać niezbędne kompetencje i wiedzę w tym zakresie. Umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem zawiera się zazwyczaj na okres od trzech do pięciu lat. Wykonawca otrzymuje wynagrodzenie w określonej kwocie, z tym że część wynagrodzenia może być uzależniona od efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa. Kontrakt menedżerski powinien określać zakres autonomii wykonawcy przy podejmowaniu decyzji w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem.

Prawo miejscowe

Szczególną rolę w zakresie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi mają jasno określone przepisy regulaminu – prawa miejscowego – obejmujące zagadnienia:

- podania jasnych definicji rodzajów i grup odpadów podlegających systemowi organizacyjnemu,
- obowiązków i praw użytkowników nieruchomości (producentów odpadów),
- szczegółowych zasad gromadzenia, zbiórki i wywozu poszczególnych grup odpadów,
- systemu opłat,
- obowiązków firm świadczących usługi wywozu i zbiórki,
- zasad prowadzenia kontroli,
- sankcji prawnych za naruszanie zasad ustanowionych regulaminem.

Szczegółowe zapisy regulaminu będą zależały od przyjętego w danej gminie scenariusza technologicznego gospodarki odpadami komunalnymi oraz stosowanej struktury organizacji i zarządzania. Prawo miejscowe jest stanowione w formie uchwały Rady Gminy. Kompetencje w tym zakresie zostały zapisane w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podział kompetencji

Sprawny system zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi wymaga jasnego określenia i rozdziału kompetencji pomiędzy organami gminy. Poniżej przedstawiono ramowy schemat podziału zadań, wynikających z obowiązujących przepisów prawnych.

<i>Organ</i>	<i>Zadania</i>	<i>Uwagi</i>
Rada Gminy	1. Stanowienie prawa miejscowego.	
	2. Ustalanie maksymalnych stawek opłat za usuwanie odpadów.	nie jest obligatoryjne
	3. Ustalanie stawek za usuwanie odpadów z posesji nie posiadających umów na wywóz odpadów komunalnych oraz określanie sposobów płatności	
Zarząd Gminy	1. Nadzór na działalnością wydziału gospodarki komunalnej i/lub zakładu budżetowego.	
	2. Przedstawianie informacji Radzie Gminy	
	3. Kontrola działalności Spółki poprzez przedstawiciela w Radzie Nadzorczej.	w przypadku utworzenia gminnej lub międzygminnej spółki prawa handlowego
	4. Realizacja obowiązków i praw gminy jako współnika, wynikających z umowy spółki oraz kodeksu handlowego.	
Wydział Gospodarki Komunalnej	1. Organizacja przetargów na usługi związane z utrzymaniem porządku i czystości na terenach otwartych, utrzymaniem dróg, pielęgnacją terenów zieleni, eksploatacją obiektów zagospodarowania odpadów, itp.	
	2. Organizowanie przetargów na usługi wywozu odpadów komunalnych z posesji dla których zastosowano art.6 ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.	
	3. Nadzór nad realizacją wymienionych kontraktów.	
	4. Wydawanie zezwoleń na prowadzenie usług w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi przez podmioty nie będące gminnymi jednostkami organizacyjnymi zgodnie z art.7 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.	

	5. Monitoring odpadów komunalnych.	gromadzenie danych z raportów przekazywanych ze składowiska, od firm wywożących odpady
	6. Planowanie gospodarki odpadami na podstawie gromadzonych danych (formułowanie wniosków)	
Wydział Ochrony Środowiska	1. Nadzór i kontrola jednostek pod kątem spełniania wymogów ochrony środowiska.	
	2. Prowadzenie lub/i koordynacja prowadzenia akcji edukacyjnej i informacyjnej.	część akcji informacyjnej prowadzą firmy usługowe
	3. Uzgadnianie sposobu postępowania z odpadami w trybie ustawy o odpadach.	
Straż Miejska lub uprawnieni pracownicy gminy	1. Kontrola realizacji ustaleń prawa miejscowego i realizacji obowiązków ustawowych	
	2. Działania w trybie przepisów kodeksu wykroczeń	
	3. Przekazywanie raportów i informacji do właściwych rzeczowo wydziałów Urzędu gminy.	

Podział kompetencji musi być dostosowany do przyjętego w danej gminie systemu organizacji gospodarki odpadami. Dla przykładu, przy utworzeniu związku komunalnego część bądź wszystkie zadania administracyjne i regulacyjne znalazłyby się w kompetencji administracji związku. Stąd przedstawione powyżej zagadnienia powinny być traktowane jako dane orientacyjne.

1.2.3. System monitoringu odpadów komunalnych

Dla oceny sprawności funkcjonowania przyjętego do realizacji w danej gminie modelu technologicznego i organizacyjnego oraz bieżącego reagowania na obserwowane tendencje jest konieczne funkcjonowanie bieżącego monitoringu odpadów komunalnych. Jest on nieodłącznym elementem organizacji i zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi, stąd musi funkcjonować w ramach całego systemu.

Wyszczególnienie	Rodzaj danych	Forma	Częstotliwość
Punkty źródłowe danych			
Firmy wywozowe	<ul style="list-style-type: none"> • zestawienie podpisanych umów • ilość, rodzaj odebranych odpadów i punkty dostaw (miejsca wywozu) 	raport	miesięczna

	<ul style="list-style-type: none"> • stwierdzone nieprawidłowości w stosunku do postanowień regulaminu 		
Firma zbierająca surowce	<ul style="list-style-type: none"> • ilość zebranych surowców w poszczególnych źródłach • miejsca dostaw 	raport	miesięczna
Składowisko	<ul style="list-style-type: none"> • ilość dostarczonych poszczególnych grup odpadów z wyszczególnieniem dostawcy (wskazana komputeryzacja stanowiska przyjęcia odpadów) • zdarzenia technologiczne związane z eksploatacją składowiska (wykonanie warstw pośrednich, wywóz - w tym ilość - odcieku) • kontrole władz i służb sanitarnych i ochrony środowiska • wyniki monitoringu środowiska w otoczeniu składowiska 	raport	miesięczna
Sortownia	<ul style="list-style-type: none"> • ilość dostarczonych poszczególnych grup surowców z wyszczególnieniem dostawcy • ilość balastu usunięta na składowisko • odbiory surowców przez przemysł – ceny udokumentowane rachunkiem lub umową 	raport	miesięczna
Kompostownia	<ul style="list-style-type: none"> • zakres jw. 	raport	miesięczna
Jednostki uczestniczące			
Wydział ochrony środowiska urzędu gminy	<ul style="list-style-type: none"> • stwierdzone naruszenia wymagań ochrony środowiska przez jednostki – wykonawców usług • terminy, zakres akcji informacyjnej 	informacja	w zależności od potrzeb
Straż Miejska	<ul style="list-style-type: none"> • wyniki, wnioski z kontroli 	informacja	w zależności od

	<ul style="list-style-type: none"> wymierzone kary, mandaty, wnioski do kolegium 		potrzeb
Wydział Finansowy	<ul style="list-style-type: none"> ewidencja właścicieli nieruchomości (osoby fizyczne i prawne) 	informacja	w zależności od potrzeb

Niezbędnym elementem systemu monitoringu jest ulokowanie centrum danych w strukturze organizacyjnej gospodarki odpadami, do którego sływałyby informacje z poszczególnych firm i jednostek tworzących system. Może to być realizowane w ramach właściwego wydziału gospodarki komunalnej urzędu gminy, a w rozwiązaniach międzygminnych w administracji związku komunalnego. Przykładowy zakres monitoringu przedstawiono powyżej.

Dane określone w powyższej tabeli sływałyby systematycznie do wydzielonego stanowiska w ramach wydziału gospodarki komunalnej urzędu gminy (np. Referat Gospodarki Odpadami) lub administracji związku komunalnego.

Gromadzenie danych powinno odbywać się w systemie oprogramowania komputerowego (na bazie ogólnodostępnych oprogramowań uniwersalnych, np. Microsoft Office, lub oprogramowania zleconego dla potrzeb danej gminy). Na podstawie sływających raportów możliwe byłoby:

- śledzenie przepływu strumieni grup odpadów z poszczególnych źródeł,
- określanie producentów odpadów (osób fizycznych i prawnych) nie objętych systematyczną zbiórką odpadów, dla których należałoby zastosować procedurę administracyjną,
- określanie efektywności stosowanych rozwiązań,
- formułowanie wniosków co do wpływu przyjętych rozwiązań i procedur na osiągnięte efekty (np. wpływ akcji edukacyjnej na osiągnięte efekty zbiórki surowców),
- formułowanie wniosków co do zakresu koniecznych korekt systemu,
- śledzenie efektywności ekonomicznej rozwiązań, formułowanie wniosków i postulatów w tym zakresie,
- przygotowywanie rocznych raportów w zakresie prowadzonej gospodarki odpadami komunalnymi w gminie,
- przekazywanie danych, sugestii, wniosków dla organów decyzyjnych (zarząd gminy, Rada Gminy).

Materiały przygotowane w omawianej komórce organizacyjnej byłyby podstawą decyzji podejmowanych na szczeblu zarządu gminy i rady gminy w zakresie modyfikacji i zmian struktur organizacyjnych i technologicznych.

1.3. Kompetencje organów administracji rządowej

Pojęcie „organy administracji rządowej“ jest dość szerokie, bowiem obejmuje zarówno organy szczebla centralnego, wojewódzkiego, rejonowego, jak również administrację specjalną, w tym Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska i Państwową Inspekcję Sanitarną. W ogólnym zarysie administracja rządowa jest odpowiedzialna za tworzenie ram

prawnych ochrony środowiska przed odpadami i określanie zasad gospodarki odpadami oraz za nadzór nad przestrzeganiem prawa.

Centralny szczebel administracji rządowej, a w szczególności Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa właściwe rzeczowo w zakresie problematyki odpadów zajmuje się:

- przygotowaniem projektów ustaw regulujących zasady gospodarki odpadami i ochrony środowiska przed odpadami,
- wydawaniem aktów prawnych niższej rangi (rozporządzeń i zarządzeń) jako przepisów wykonawczych do zapisów przyjętych przez Sejm RP ustaw,
- opracowywaniem wytycznych, instrukcji,
- planowaniem i opracowywaniem założeń krótkookresowej i długookresowej polityki państwa,
- udziałem w procedurze administracyjnej ustalania warunków lokalizacji inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi (w tym obiekty składowania, gospodarczego wykorzystania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych).

Ponadto Ministerstwo OŚZNiL pełni funkcję organu drugiej instancji, rozpatrując zażalenia i odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych przez wojewodów w zakresie problematyki ochrony środowiska.

W kompetencjach wojewodów znajduje się obecnie wiele zadań związanych z gospodarką odpadami, jednak dotyczy to głównie grup odpadów innych niż komunalne, stąd ich szczegółowe cytowanie wybiega poza zakres objęty publikacją. Z punktu widzenia problematyki leżącej w obszarze zainteresowań gmin, a więc w przypadku gospodarki odpadami komunalnymi wojewodowie biorą udział w procedurze administracyjnej procesu inwestycyjnego obiektów usuwania odpadów komunalnych (składowiska, kompostownie, spalarnie, stacje przeładunkowe) oraz określają warunki korzystania ze środowiska. Dotyczy to w szczególności:

- uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji,
- uzgodnienia projektu budowlanego inwestycji,
- utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania na terenach wokół składowisk i kompostowni z określeniem granic, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących budynków, sposobu wykorzystania terenu.

W procesie inwestycyjnym wojewoda określa (uzgadnia) zakres niezbędnych do wykonania zabezpieczeń technicznych obiektu usuwania odpadów komunalnych, technologię eksploatacji, szczególne warunki dla właściciela i firmy eksploatującej. Obowiązkiem wojewody jest ustalenie, czy lokalizacja i rozwiązania techniczne inwestycji gwarantują minimalizację oddziaływania na środowisko i spełniają wymogi prawne określone między innymi w ustawie o odpadach.

W kompetencji wojewodów pozostaje również uzgadnianie możliwości i zasad deponowania odpadów niebezpiecznych na wydzielonych częściach składowisk odpadów komunalnych, po wcześniejszym uzyskaniu opinii prezydenta miasta, burmistrza lub wójta i zgodzie zarządzającego składowiskiem.

Udział rejonowego szczebla organów administracji rządowej w sprawach związanych bezpośrednio z problematyką gospodarki odpadami komunalnymi dotyczy praktycznie wyłącznie procedury inwestycyjnej na etapie wydawania pozwolenia na budowę oraz użytkowanie obiektów usuwania i zagospodarowania odpadów i odbywa się w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414, z późniejszymi zmianami).

Odmianą funkcję pełnią w polskim systemie prawnym organy tzw. administracji specjalnej, do której należą między innymi Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska (PIOŚ) i Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS). Pomimo udziału tych jednostek w procedurze inwestycyjnej w charakterze strony w postępowaniu lokalizacyjnym oraz opiniowaniu projektów budowlanych pod względem sanitarnym (PIS), ich głównym zadaniem są wykonywane funkcje kontrolne i nadzorcze w zakresie przestrzegania przepisów prawnych i decyzji administracyjnych. Szczególnie istotne są kompetencje Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska jako terenowych organów PIOŚ. Podstawowym aktem prawnym regulującym zakres kompetencji, formy działań kontrolnych i zakres odpowiedzialności oraz uprawnień jest Ustawa z dnia 20 lipca 1991 roku o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. Nr 77, poz. 335, z późniejszymi zmianami).

Uprawnieni pracownicy PIOŚ (inspektorzy) mają prawo między innymi do:

- wstępu na teren nieruchomości, zakładu, jednostki organizacyjnej i dokonania kontroli, poboru prób, przeprowadzenia badań w celu ustalenia stanu środowiska i zachowania warunków działalności wpływającej na środowisko, ustalonych w decyzjach administracyjnych,
- żądania pisemnych lub ustnych informacji, wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego,
- żądania okazania dokumentów i udostępnienia danych mających związek z problematyką kontroli.

Na podstawie ustaleń kontroli Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska może w ramach zarządzenia pokontrolnego lub wydanej decyzji administracyjnej nałożyć obowiązek podjęcia działań zmierzających do usunięcia w określonym terminie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko, wymierzyć karę pieniężną, wstrzymać działalność powodującą naruszenie wymagań ochrony środowiska. Ponadto Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska może wszcząć postępowanie egzekucyjne, kierować wnioski do kolegów ds. wykroczeń lub w szczególnych przypadkach składać organom ścigania zawiadomienia o przestępstwie.

Z punktu widzenia gospodarki odpadami komunalnymi istotne są kompetencje Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, wynikające z zapisów ustawy o odpadach, dotyczące:

- wstrzymania działalności związanej z kompostowaniem lub termicznym wykorzystaniem (spalaniem) odpadów w przypadku naruszenia wymagań określonych ustawą lub ustalenia terminu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w tych obiektach,
- wstrzymania korzystania ze składowiska w przypadku naruszenia wymagań określonych ustawą bądź ustalenia terminu usunięcia nieprawidłowości,

- nakładania na wytwórców odpadów kar pieniężnych za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym lub niezgodnie z wymaganiami wynikającymi z pozwolenia na budowę.

W pierwszych dwóch przypadkach analogiczne kompetencje przysługują Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu po stwierdzeniu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi.

Trzecia z wymienionych powyżej kompetencji WIOŚ dotycząca nakładania administracyjnych kar pieniężnych może być zastosowana wyłącznie wobec wytwórcy odpadów, a więc jej zastosowanie wobec gminy jest problematyczne. Wymagałoby to uznania, że gmina jest wytwórcą odpadów komunalnych. Ustawa o odpadach jest w tym przypadku nieprecyzyjna.

1.4. Porównanie ze stanem prawnym krajów Europy Zachodniej

W krajach Wspólnoty Europejskiej obowiązuje Dyrektywa Rady Nr 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 roku w sprawie odpadów (gruntownie zmodyfikowana w roku 1991), określająca – oprócz kwestii definicyjnych – obowiązki krajów członkowskich i podstawowe zasady postępowania z odpadami. W rozumieniu dyrektywy „odpady“ oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz się wyzbywa lub zamierza się pozbyć lub też, których pozbycie jest wymagane. Ta bardzo prosta definicja została przyjęta w prawie poszczególnych krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w dyrektywie nie nastąpił definicyjny rozdział odpadów komunalnych od pozostałych grup odpadów, tak jak ma to miejsce w przypadku prawa polskiego.

Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie powinny zachęcać do zapobiegania powstawaniu lub zmniejszaniu ilości i szkodliwości odpadów poprzez wspieranie czystych technologii produkcyjnych, techniczne doskonalenie metod usuwania, wspieranie odzysku surowców i wykorzystanie odpadów jako źródła energii. Obowiązkiem państw członkowskich jest wprowadzenie zakazu niekontrolowanego przepływu odpadów poprzez wprowadzenie obowiązku uzyskiwania przez obiekty lub przedsiębiorstwa zezwoleń na działania związane z usuwaniem odpadów (różne formy składowania, magazynowania, odprowadzania do wód, obróbka biologiczna, spalanie) oraz działania zmierzające do gospodarczego wykorzystania (odzysk, regeneracja, ponowne wykorzystanie, wykorzystanie jako paliwa). Obowiązek uzyskania zezwolenia bądź konieczność rejestracji dotyczy także firm zbierających bądź transportujących odpady. Ponadto wprowadzono obowiązek szczegółowej ewidencji obrotu odpadami. Podobne obowiązki wobec wytwórców odpadów i firm wykonujących usługi w zakresie szeroko pojętego usuwania i zagospodarowania odpadów wprowadziła obowiązująca w Polsce od 1 stycznia 1998 roku ustawa o odpadach.

Dyrektywa nałożyła na państwa członkowskie dwa istotne obowiązki, które nie znajdują odpowiednika w polskich przepisach prawnych:

- utworzenie sieci zakładów niezbędnych do usuwania odpadów,
- opracowywanie planów gospodarowania odpadami.

Zgodnie z polskimi przepisami całość obowiązków usuwania odpadów spoczywa na wytwórcy odpadów z dopuszczeniem zlecenia tego obowiązku innemu podmiotowi, a w przypadku odpadów komunalnych na gminie. Państwo nie uczestniczy więc praktycznie w tworzeniu obiektów usuwania odpadów, ograniczając się do ustalania dla nich warunków i kontroli wypełniania przepisów i norm ochrony środowiska. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku planów gospodarki odpadami. Obowiązek ten dotyczy gmin w zakresie odpadów komunalnych i podmiotów gospodarczych w zakresie odpadów niebezpiecznych. Natomiast planowanie na szczeblu centralnym i regionalnym (wojewódzkim) realizowane w ramach koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju oraz studiów zagospodarowania przestrzennego województw ma znaczenie bardziej ogólnikowe i z przyczyn obiektywnych nie zawiera wielu niezbędnych do realnego wdrożenia planu szczegółów, jak chociażby: struktura organizacyjna, zasady finansowania, analizy optymalizacyjne, kosztowe, harmonogramy wdrożeniowe.

Omówiona dyrektywa jest elementem wspólnym prawodawstwa krajów Europy Zachodniej i na jej podstawie (oraz innych przepisów Rady Wspólnoty Europejskiej) są konstruowane ustawy wewnętrzne krajów członkowskich. Przepisy szczegółowe oczywiście różnią się, lecz cytowanie rozwiązań w poszczególnych krajach przekracza możliwości edycyjne publikacji. Możliwa jest natomiast pewna generalizacja zakresu odpowiedzialności poszczególnych organów administracji w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Poniżej w tabeli zestawiono organy odpowiedzialne za zarządzanie gospodarką odpadami w niektórych krajach Wspólnoty Europejskiej:

	DANIA	NIEMCY	FRANCJA	HISZPANIA	AUSTRIA	WIELKA BRYTANIA	HOLANDIA
Rząd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Władze federalne		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Województwa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Współpraca między gminami	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
Gminy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Władze centralne zajmują się:

- ogólnymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska,
- zasadami planowania, określaniem zadań i wytycznych,
- wydawaniem instrukcji, podręczników,
- tworzeniem trybu udzielania zakładom zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie usuwania odpadów,
- sporządzaniem i weryfikacją ogólnego planu gospodarki odpadami, z wyszczególnieniem zadań, sposobów, środków i strategii ich realizacji.

Władze regionalne (wojewódzkie), które w wielu krajach są władzami samorządowymi (wybieralnymi), zajmują się:

- wydawaniem zezwoleń,
- ustalaniem lokalizacji obiektów zagospodarowania odpadów,
- kontrolą i nadzorem w zakresie spełniania wymogów ochrony środowiska.

Władze gminne są odpowiedzialne za:

- organizację odbioru, transport i unieszkodliwianie odpadów na własnym terenie,
- planowanie lokalnej gospodarki odpadami w powiązaniu z planami regionalnymi i planem krajowym,
- w niektórych krajach wydawaniem zezwoleń dla mniejszych zakładów unieszkodliwiania odpadów i ich nadzorowaniem (kontrolowaniem).

Większość krajów zachęca do przedsięwzięć mających na celu podejmowaniu współpracy pomiędzy gminami, które często są zbyt małe, aby stworzyć podstawy zarówno wywozu jak i unieszkodliwiania oraz zagospodarowania powstających odpadów.

W krajach Wspólnoty Europejskiej obowiązki gmin w zakresie gospodarki odpadami dotyczą w większości przypadków nie tylko odpadów powstających w gospodarstwach domowych i obiektach użyteczności publicznej, a więc takich które zgodnie z obowiązującą w Polsce definicją są odpadami komunalnymi, ale ogółu odpadów wytwarzanych na terenie gminy. Na przykład w Danii obowiązek tworzenia planu zagospodarowania odpadów dotyczy wszystkich grup odpadów zarówno na szczeblu gminy, jak i województwa. Gminy nie tylko zatwierdzają sposób postępowania z odpadami tworzonymi w wyniku działalności usługowej czy produkcyjnej, ale wręcz mają obowiązek wskazać wytwórcy odpadu miejsce jego dostarczenia i sposób zagospodarowania (obowiązek ustawowy wprowadzony w roku 1989). Jednocześnie wytwórca odpadu jest zobowiązany do stosowania ustalonych przez gminę procedur postępowania. Konsekwencją braku rozdziału odpadów komunalnych od pozostałych odpadów jest w Danii jednolity system podatku za deponowanie lub spalanie odpadów. Zarówno podmioty gospodarcze, jak i mieszkańcy płacą podatek wliczany dodatkowo do usługi odbioru odpadów przez firmę posiadającą odpowiedni certyfikat na prowadzenie działalności w wysokości ok. 20 USD za tonę odpadów przeznaczonych do spalania lub zeskładowania. Opłata nie dotyczy jedynie odpadów przeznaczonych do przeróbki biologicznej oraz do powtórnego wykorzystania. Gromadzone w ten sposób środki są przeznaczone na rządowy program subsydiów dla wdrażania metod zawrócenia odpadów do produkcji przemysłowej oraz stosowania technologii bezodpadowych.

Analizując ogólną strukturę obowiązków i uprawnień organów administracji w krajach Europy Zachodniej można stwierdzić znaczne analogie w stosunku do aktualnego stanu prawnego w Polsce. Jednocześnie w państwach tych struktury administracji rządowej aktywniej włączają się w tworzenie infrastruktury usług usuwania odpadów oraz tworzenie systemów wspierania finansowego procesów odzysku surowców z odpadów.
