

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2010 r.

***„Nie ma odpowiedzialności bez własności”***

***Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Komunalna własność odpadów***

Funkcjonujący w chwili obecnej w Polsce system gospodarowania odpadami komunalnymi jest nieszczelny i niepełny. Poważnie zagrożone jest wywiązanie się Polski z zobowiązań wynikających m.in. z Traktatu akcesyjnego oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do osiągnięcia określonych limitów odzysku (w tym w drodze recyklingu) odpadów opakowaniowych oraz ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przeznaczonych do składowania zgodnie z przyjętym harmonogramem. Do dnia 31 grudnia 2010 r. musi nastąpić ograniczenie do nie więcej niż 75 % wagowo całkowitej masy tych odpadów, do dnia 31 grudnia 2013 r. - ograniczenie do nie więcej niż 50 %, do dnia 31 grudnia 2020 - ograniczenie do nie więcej niż 35 %, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, gospodarka odpadami komunalnymi należy do obowiązkowych zadań własnych gmin. Gospodarka ta polega m.in. na stworzeniu systemu odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, w tym w sposób selektywny, zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do realizowania tych zadań przez przedsiębiorców oraz zapewnienie warunków do stopniowego ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. Zadania gminy oraz

obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku określa ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W obecnym stanie prawnym, utrzymanie czystości i porządku zapewniają właściciele nieruchomości, którzy obowiązani są do udokumentowania w formie zawartej umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną, lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Rzeczywistą władzę nad odpadami w Polsce posiadają firmy prywatne działające w sektorze gospodarki odpadami. Tym samym zmianom w polskim systemie zagospodarowania odpadów komunalnych sprzeciwiają się przede wszystkim przedsiębiorcy prywatni oraz reprezentujące ich organizacje.

Tymczasem samorządy od kilkunastu lat podkreślają, że nie ma możliwości prowadzenia właściwej gospodarki odpadami bez przekazania gminom własności odpadów komunalnych. Jedynym rozwiązaniem zapewniającym kontrolę gmin nad kierowaniem odpadów komunalnych do miejsc ich odzysku i unieszkodliwiania, jest przejęcie od właściciela nieruchomości obowiązku pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych.

W Polsce brak jest wystarczającej ilości instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów (z wyłączeniem składowisk), brak postępów w selektywnym zbieraniu odpadów komunalnych, zbyt niskie ilości odpadów poddawanych jest procesowi biologicznego i termicznego przekształcenia, obserwowana jest niska aktywność gmin w działaniach związanych z tworzeniem ponadgminnych jednostek organizacyjnych, które realizowałyby kompleksową gospodarkę odpadami komunalnymi.

W chwili obecnej na składowiska trafia ponad 90 % odpadów ze strumienia ogółu odpadów komunalnych, tymczasem do końca 2010 roku powinien być uzyskany wskaźnik 75 %. Nie ulega zmniejszeniu ilość nielegalnych składowisk odpadów. Ich liczba np. na terenie Częstochowy jest stała od 15 lat i wynosi około 100-150. Koszt istniejących, wieloletnich zaniechań ponoszą mieszkańcy - obciążani są rosnącymi opłatami z tytułu składowania nieposegregowanych odpadów. Dowolność wyboru składowiska przez firmy zbierające odpady powoduje nieopłacalność ekonomiczną inwestowania w zakłady gospodarki odpadami segregujące i przetwarzające odpady. Brak pewności dostaw odpowiedniej ilości wysegregowanych grup odpadów zniechęca przedsiębiorców do inwestowania w technologie do ich przetwarzania. W chwili obecnej proste składowanie odpadów na najbliższym i możliwie najbardziej prymitywnym wysypisku jest najtańszą formą utylizacji. Jest to

jednocześnie forma najgorsza dla środowiska; przy zwiększającej się liczbie wysypisk zwiększa się emisja gazu wysypiskowego do atmosfery, groźba zanieczyszczeń wód podziemnych, degradacja otoczenia wysypiska.

Wobec znacznych zaległości Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie zagospodarowania odpadami, powinno się umożliwić gminom decydowanie o sposobie zagospodarowania odpadów. W szczególności pożądane jest wyposażenie gmin w instrumenty pozwalające jej na kierowanie strumieniem zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do konkretnych instalacji służących zagospodarowaniu odpadów, co zapewni tym instalacjom odpowiedni, niezbędny do ich funkcjonowania strumień odpadów. W obecnym stanie prawnym przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, mimo składanych deklaracji, nie są zainteresowani budową nowych instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, gdyż preferowane przez nich składowanie wymaga najmniejszych nakładów finansowych i technicznych. Stanowi to bezpośrednią przyczyną niewywiązywania się Rzeczypospolitej Polskiej z zobowiązań wobec UE.

Należy zauważyć, że państwa członkowskie Unii Europejskiej stosują różne sposoby redukcji ilości odpadów poddanych składowaniu, zwiększania ilości odpadów poddawanych recyklingowi i odzyskowi oraz zapewniania wystarczającej ilości odpadów w celu zapewnienia technicznej wykonalności i możliwości utrzymania się na rynku instalacji służących odzyskowi lub unieszkodliwianiu odpadów (prawa wyłączne przyznawane operatorom instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów; zakaz składowania odpadów komunalnych; podatek od składowania odpadów). W szczególności tzw. prawa wyłączne związane ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym zostały wprowadzone w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w takich państwach jak Francja, Portugalia, Niemcy i Węgry. Lokalne monopole odpadowe zostały wprowadzone w Niemczech i Szwecji.

W Ministerstwie Środowiska trwają prace legislacyjne nad nowymi rozwiązaniami w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Strona rządowa na początku 2009 r. wydawała się dostrzegać powyższe zagrożenia, czego efektem było opracowanie *Założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*. W ww. założeniach wskazywano na konieczność podjęcia natychmiastowych działań naprawczych prowadzących do poprawy stanu

gospodarki odpadami poprzez wprowadzenie w Polsce zupełnie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Na pierwszym etapie prac legislacyjnych przyjęto rozwiązania korzystne dla jednostek samorządu terytorialnego :

- 1) tworzenie strategicznych celów gospodarowania odpadami komunalnymi powierzono samorządowi województwa w ramach wojewódzkich planów gospodarki odpadami;
- 2) na samorząd gminny nałożono obowiązek utworzenia struktur zdolnych do zarządzania i finansowania gospodarki odpadami w danym regionie poprzez tworzenie związków oraz budowę i zarządzanie instalacjami, pobieranie opłaty za gospodarowanie odpadami;
- 3) podział terytorium gminy na obszary i zorganizowanie przetargu w celu zawarcia umowy na usługi odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości oraz dostarczenie ich do wskazanej instalacji;
- 4) uprawnienia związane z zarządzaniem strumieniem odpadów;
- 5) wybór przez samorząd województwa instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, do której mają trafiać odpady z poszczególnych regionów;
- 6) wprowadzenie jednej opłaty za gospodarowanie odpadami, pobieranej od właścicieli nieruchomości przez gminy lub związki międzygminne w ramach systemu zawierającego mechanizmy ekonomiczne stymulujące selektywne zbieranie odpadów.

Pod koniec ubiegłego roku rząd odszedł od pierwotnie prezentowanych rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, co spotkało się z jednoznacznie negatywną reakcją strony samorządowej. Należy podkreślić, że Ministerstwo Środowiska wydaje się dostrzegać, iż wielka odpowiedzialność - także finansowa - wynikająca z procesu gospodarowania odpadami, jest nierozdzielnie związana z przyznaniem prawa własności odpadów komunalnych gminom.

Zadanie odbierania odpadów powinno zostać powierzone podmiotom wybranym przez gminę z zachowaniem zasad konkurencji. Rozwiązanie polegające na organizowaniu przez gminę przetargów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w wyznaczonych sektorach, do którego mogą przystąpić wszystkie podmioty spełniające określone w uchwale gminy wymagania (w tym zarówno jednostki samorządu terytorialnego jak również przedsiębiorcy), podniesie jakość wykonywanych usług - tym samym będzie miało wpływ na podniesienie konkurencyjności. Rozwiązanie takie pozwoli na objęcie

systemem zbierania wszystkich mieszkańców gminy oraz ujednolicenie dotychczas zróżnicowanych stawek opłat na danym terenie. Gmina zostanie zobowiązana do ustalenia stawek opłat odzwierciedlających faktyczne gospodarowania odpadami, co wyeliminuje z rynku nierzetelnych przedsiębiorców, przeprowadzających tylko mechaniczne przetwarzanie zgromadzonych odpadów, czerpiąc przy tym korzyści finansowe wynikające ze zróżnicowanych stawek opłat. W celu zmniejszenia możliwości wprowadzenia monopolu, na terenie gmin należy określić minimalną ilość sektorów, na jakie musi być podzielona gmina przy organizowaniu przetargu. Przyszła regulacja powinna zagwarantować, iż do przetargu będą mogli przystępować wszyscy przedsiębiorcy, którzy będą spełniać wymagania określone w uchwale rady gminy.

Wprowadzenie komunalnej własności odpadów ograniczyłoby ekonomiczną opłacalność tworzenia „dzikich wysypisk”. Realizując nałożone na gminę obowiązki z zakresu gospodarki odpadami, gmina powinna mieć możliwość kierowania odpadów do odpowiednich instalacji, należących do samorządów województw lub gmin, jednostek organizacyjnych samorządów województw lub samorządów gmin; przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo innych przedsiębiorców.

W celu poprawy złego stanu gospodarowania odpadami komunalnymi, łącznie z kwestią komunalnej własności odpadów, należy rozważyć kwestię umożliwienia rzeczywistego wpływu samorządu wojewódzkiego na planowanie gospodarki odpadami przez wojewódzkie plany gospodarki odpadami oraz tworzenie subregionalnych form współpracy w gospodarce odpadami.

Wysoce racjonalne jest rozwiązanie polegające na wprowadzeniu zryczałtowanej opłaty za odbiór, transport i składowanie odpadów. Wysokość opłaty nie powinna być zależna od ilości wyprodukowanych odpadów, co wykluczy możliwość świadomego zaniżania tej wielkości i pozbywania się części odpadów nielegalnie.

Wybrany w drodze przetargu podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli powinien zostać zobowiązany przez gminę do odbioru odpadów posegregowanych, co zagwarantuje pobieranie mniejszej opłaty od gospodarstw segregujących swoje odpady.

Tworzenie wspólnych subregionalnych systemów gospodarowania odpadami obejmujących populację od około 150 tys. do 500 tys. osób. pozwoli na powstanie nowoczesnych zakładów gospodarki odpadami, rozłożenie kosztów likwidacji małych wysypisk, tworzenie punktów segregacji i kierowania strumieniem wysegregowanych grup odpadów do dalszego przetworzenia lub utylizacji.

Przejęcie odpadów komunalnych na własność gmin wydaje się być zgodne nie tylko z wolą jednostek samorządu terytorialnego, lecz również z wolą ich mieszkańców. Należy zaznaczyć, iż w obecnym stanie prawnym funkcjonuje rozwiązanie umożliwiające radzie gminy, w drodze uchwały i na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, za odpowiednią opłatą, przejęcie od właścicieli nieruchomości wszystkich lub wskazanych obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3b i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników). Aby referendum było ważne, wymagany jest udział co najmniej 30 % ogółu mieszkańców uprawnionych do głosowania. Z tego względu większość przeprowadzanych referendów jest nieważna.

Należy zauważyć, iż głównym i podstawowym celem dla Rzeczypospolitej Polskiej jest wymagane przez UE zmniejszenie ilości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska. Bez zmiany sposobu odbierania i wskazania odpowiedzialnych za cały system, nie jest możliwe osiągnięcie wyznaczonych celów, a przede wszystkim budowa niezbędnych instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

Ponieważ dalsze utrzymywanie obowiązującego w Polsce systemu gospodarowania odpadami komunalnymi prowadzi do niewykonania unijnych zobowiązań już w roku 2010 r., niezbędna jest reforma całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. W tym celu konieczne jest przyjęcie postulowanego od wielu lat modelu gospodarowania odpadami komunalnymi opartego na własności odpadów komunalnych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z wyposażeniem ich w odpowiednie instrumenty finansowe w postaci opłaty za wywóz śmieci wnoszonej na rzecz gminy. Własność odpadów przejmowanych od mieszkańców pozostaje jedynym sposobem zapewniającym gminom realny wpływ na gospodarkę odpadami, w myśl zasady „nie ma odpowiedzialności bez własności”, tym bardziej, że rozwiązanie takie funkcjonuje w większości krajów europejskich.