

# PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY O ODPADACH ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

dr inż. Beata B. Kłopotek

## 1. Wstęp

Jednym z zadań wynikających z „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” (Kpgo 2010), przyjętego uchwałą Rady Ministrów Nr 233 z 29 grudnia 2006 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” (M.P. Nr 90, poz. 946), która weszła w życie 1 stycznia 2007 r., jest przeprowadzenie procesu legislacyjnego zmiany ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 i Nr 88, poz. 587) oraz z zmiany ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm.). W Kpgo 2010 wskazano następujące obszary zmian:

- wprowadzenie możliwości zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych z urzędu,
- wprowadzenie od 1 stycznia 2010 r. zakazu składowania odpadów palnych selektywnie zebranych,
- wprowadzenie od 1 stycznia 2013 r. zakazu składowania odpadów ulegających biodegradacji selektywnie zebranych,
- wprowadzenie środków dyscyplinujących przedsiębiorców, aby wywiązy-

wali się z obowiązku składania zbiorczych zestawień danych,

- zaostrzenie sankcji za nielegalne składowanie odpadów.

W wyniku konsultacji wewnątrzresortowych przeprowadzonych w 2007 r. zostały wskazane również inne obszary, w których powinny być dokonane zmiany, m.in. planowanie gospodarki odpadami, obowiązki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami, utworzenie bazy danych o produktach i gospodarowaniu odpadami.

Wobec powyższego, przygotowano projekt ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który w ostatniej dekadzie października został skierowany do konsultacji społecznych.

## 2. Wybrane proponowane zmiany

### 2.1. Planowanie gospodarki odpadami i zadania samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami

Zaproponowano ograniczenie planowania gospodarki odpadami do trzech poziomów, a mianowicie: krajowego, wojewódzkiego i międzygminnego (w niektórych przypadkach

gminnego). W konsekwencji proponuje się przygotowywanie odrębnie planów gospodarki odpadami i programów ochrony środowiska, które stanowiłyby dwa dokumenty uchwalane oddzielnie. Zmiany te miałyby wejść w życie 1 stycznia 2010 r., aby według dotychczasowych przepisów przeprowadzić pierwszą aktualizację planów, która – biorąc pod uwagę ustawowe terminy przygotowania pierwszych programów ochrony środowiska – powinna się zakończyć 30 czerwca 2008 r. Trzeba w tym miejscu zauważyć jednak, że według stanu na 30 listopada 2007 r., jeszcze jeden powiat i kilkadziesiąt gmin w kraju nie uchwaliło pierwszych planów gospodarki odpadami.

W krajowym planie gospodarki odpadami określone byłyby – dodatkowo w stosunku do obecnych wymagań – województwa, na obszarze których mają być zlokalizowane przedsięwzięcia priorytetowe, przez które – tak jak dotychczas – rozumie się instalacje o znaczeniu ponadwojewódzkim, służące do unieszkodliwiania odpadów i spełniające następujące kryteria:

- w instalacjach są unieszkodliwiane odpady z obszaru większego niż obszar jednego województwa,
- istnienie tych instalacji jest niezbędne do:
  - utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do unieszkodliwiania odpadów,
  - realizacji zadań zawartych w krajowym planie gospodarki odpadami.

Zachowuje się zasadę, że wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami, natomiast gminny (międzygminny) plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z wojewódzkim planem gospodarki odpadami lub z wojewódzkimi planami gospodarki odpadami, jeżeli gminy należące do

związku międzygminnego położone są na obszarze więcej niż jednego województwa. Jednocześnie zaproponowano wydłużenie okresów na przygotowanie poszczególnych planów (czyli okresów pomiędzy uchwaleniem planu krajowego i planów wojewódzkich oraz pomiędzy uchwaleniem planów wojewódzkich i planów międzygminnych) do jednego roku. W związku z tym, w przepisach przejściowych wskazano, że uchwalone przed 1 stycznia 2010 r. wojewódzkie i powiatowe plany gospodarki odpadami zachowałyby moc do 31 grudnia 2011 r., a gminne plany gospodarki odpadami do 31 grudnia 2012 r. W związku z tym kolejna aktualizacja planów nastąpiłaby według następującego harmonogramu: w przypadku planu krajowego – uchwalenie do 31 grudnia 2010 r. i wejście w życie 1 stycznia 2011 r., w przypadku planów wojewódzkich – uchwalenie do 31 grudnia 2011 r. i wejście w życie 1 stycznia 2012 r., a w przypadku planów międzygminnych (gminnych) – uchwalenie do 31 grudnia 2012 r. i wejście w życie 1 stycznia 2013 r. Kolejne aktualizacje następowałyby co 4 lata. W takim układzie uchwalanie planów wojewódzkich i międzygminnych następowałoby w pierwszej połowie kadencji odpowiednich władz. Jednocześnie takie zmiany przyczyniłyby się do zmniejszenia obowiązków w zakresie opiniowania projektów planów na szczeblu wojewódzkim i międzygminnym oraz wyeliminowania obowiązku tworzenia planu i opiniowania projektów planów wojewódzkich i gminnych na poziomie powiatowym. Projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami byłby bowiem opiniowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, organy wykonawcze związków międzygminnych i gmin nie będących członkami związków międzygminnych (czyli liczących powyżej 500 000 stałych mieszkańców) z obszaru województwa, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska,

a w zakresie związanym z ochroną wód – przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz w zakresie związanym z portami i wodami morskimi – przez dyrektora właściwego urzędu morskiego. Natomiast projekt międzygminnego (gminnego) planu gospodarki odpadami miałby być opiniowany przez zarządy województwa, na obszarze których położone są gminy należące do związku międzygminnego lub gmina nie będąca członkiem związku międzygminnego oraz w zakresie związanym z ochroną wód przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Znacznie większą rangę proponuje się nadać planom wojewódzkim, które stanowiłyby akt prawa miejscowego w zakresie dotyczącym:

- podziału na regiony gospodarki odpadami komunalnymi,
- celów w zakresie gospodarki odpadami, z podaniem terminów ich osiągnięcia, w szczególności w zakresie gospodarki odpadami niebezpiecznymi,
- działań zmierzających do poprawy sytuacji w zakresie gospodarki odpadami, a w szczególności zmierzających do:
  - zapobiegania powstawaniu odpadów,
  - ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko,

wspomagających prawidłowe postępowanie z odpadami w zakresie zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania, w szczególności odpadów niebezpiecznych oraz innych niż komunalne,

- planu redukcji ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów,
- planu zamykania instalacji, w szczególności składowisk odpadów i spalarni odpadów, nie spełniających wyma-

gań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych,

- planu unieszkodliwiania substancji stwarzających szczególnie zagrożenie dla środowiska, w szczególności PCB i azbestu, oraz dekontaminacji i unieszkodliwiania urządzeń zawierających PCB,
- planu zbierania i unieszkodliwiania odpadów zawierających substancje zubożające warstwę ozonową,
- pożądanym planowanym miejsc lokalizacji instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania: niesegregowanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, komunalnych osadów ściekowych, odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych oraz odpadów weterynaryjnych o właściwościach zakaźnych,
- projektowanego systemu gospodarki odpadami, w szczególności gospodarki odpadami niebezpiecznymi oraz innymi niż komunalne, uwzględniającego ich zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie.

Jak dotychczas byłyby one przygotowywane przez zarządy województw i uchwalane przez sejmik województwa. Wojewódzki plan gospodarki odpadami obejmowałby wszystkie rodzaje odpadów powstających na obszarze danej jednostki organizacyjnej oraz przywożonych na jej obszar, przy czym określiła on również regiony gospodarki odpadami komunalnymi liczące powyżej 150 000 stałych (w rozumieniu zameldowanych na stałe) mieszkańców, poprzez wyznaczenie sąsiadujących ze sobą gmin wchodzących w skład takiego regionu. Dopuszcza się tworzenie odrębnych regionów przez pojedyncze gminy liczące powyżej 500 000 stałych mieszkańców.

Proponuje się, aby w celu prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi i innymi powstającymi w obiektach użyteczności publicznej oraz komunalnymi osadami ściekowymi, sąsiadujące ze sobą gminy miały obowiązek tworzenia związków międzygminnych. Przynależność do związków międzygminnych poszczególnych gmin określa wojewódzki plan gospodarki odpadami w formie regionów gospodarki odpadami komunalnymi. Związki międzygminne mogą tworzyć gminy leżące w sąsiadujących województwach. Zgodnie z przepisami przejściowymi, w przypadku nieokreślenia w wojewódzkich planach gospodarki odpadami regionów gospodarki odpadami komunalnymi liczących powyżej 150 000 stałych mieszkańców, wojewódzki plan gospodarki odpadami zostałby zaktualizowany w tym zakresie do 30 czerwca 2009 r., a gminy byłyby zobowiązane utworzyć związki międzygminne w celu realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami nie później niż do 31 grudnia 2010 r. Dopuszcza się możliwość niewchodzenia w związki międzygminne gmin liczących powyżej 500 000 stałych mieszkańców, jeżeli w wojewódzkim planie gospodarki odpadami zostały wskazane jako odrębne regiony gospodarki odpadami komunalnymi. Przyjęta liczba 500 000 mieszkańców wiąże się ściśle z masą odpadów komunalnych, jaka jest niezbędna jako „wsad surowcowy” do nowoczesnych obiektów zagospodarowania odpadów, aby były one efektywne z ekologicznego i ekonomicznego punktu widzenia. Przy takiej liczbie mieszkańców, gmina może być samowystarczalna.

Statut związku międzygminnego byłby zatwierdzany w trybie art. 67 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Zgromadzenie związku międzygminnego uchwalaloby międzygminny plan gospodarki odpadami opracowany przez organ wykonawczy związku, a w gminie liczącej powy-

żej 500 000 stałych mieszkańców, nie będącej – zgodnie z wojewódzkim planem gospodarki odpadami – członkiem związku międzygminnego, rada gminy uchwalalaby gminny plan gospodarki odpadami opracowany przez organ wykonawczy gminy. Międzygminny (gminny) plan gospodarki odpadami obejmowałby odpady komunalne oraz inne rodzaje odpadów powstające w obiektach użyteczności publicznej oraz komunalne osady ściekowe powstające na obszarze związku międzygminnego lub gminy nie będącej członkiem związku międzygminnego oraz odpady przywożone na ich obszar.

W związku z proponowanymi zmianami, uchyleniu uległyby przepisy dotyczące planów powiatowych i międzygminnych.

Zgodnie z projektem ustawy, minister właściwy do spraw środowiska zostałby upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu, sposobu i formy sporządzania wojewódzkiego i międzygminnego (gminnego) planu gospodarki odpadami, kierując się potrzebą ujednoczenia sposobu przygotowania planów gospodarki odpadami i zapewnienia ich spójności.

Zaproponowano również zmiany dotyczące harmonogramu przygotowania sprawozdań z realizacji planów gospodarki odpadami, które weszłyby w życie 1 stycznia 2012 r. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, ostatecznie sprawozdania z realizacji planów gospodarki odpadami byłyby przygotowane za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. i przekazywane w 2011 r. (np. sprawozdanie z realizacji planu powiatowego w terminie do 30 czerwca 2011 r. radzie powiatu i samorządowi wojewódzkiemu). Zgodnie z nowymi przepisami, organ wykonawczy związku międzygminnego lub gminy nie będącej członkiem związku międzygminnego przedkładałby sprawozdanie z realizacji planu gospodarki odpadami zgromadzeniu związku lub radzie gminy oraz za-

rządowi województw, na obszarze których położone są gminy należące do związku międzygminnego, 6 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego (a więc pierwsze sprawozdanie za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. – w terminie do 30 czerwca 2013 r.), natomiast zarząd województwa przedkładałby sprawozdanie sejmikowi województwa i ministrowi właściwemu do spraw środowiska 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego. Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami minister właściwy do spraw środowiska przedkładałby Radzie Ministrów 18 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego. Od 1 stycznia 2012 r. mogłoby zostać wydane przez ministra właściwego do spraw środowiska fakultatywne rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu, sposobu i formy sporządzania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego i międzygminnego (gminnego) planu gospodarki odpadami, kierując się potrzebą ujednoczenia sposobu przygotowania sprawozdań i zapewnienia ich spójności.

## 2.2. Baza danych o produktach i gospodarowaniu odpadami

W nieodległej przyszłości (dotyczyć ma to już danych za 2009 r.) jedynym systemem zbierania danych o odpadach ma być administracyjny system, tzn., że nie będą prowadzone badania w ramach statystyki publicznej. Oznacza to konieczność zmodernizowania systemu zbierania danych określonego w ustawie o odpadach, aby spełniał on określone wymagania i mógł być źródłem danych dla statystyki publicznej.

W związku z powyższym, zaproponowano kilka zmian w ustawie o odpadach, m.in., aby nie było już podziału na wojewódzkie i centralną bazę danych, ale żeby utworzyć jedną bazę danych o produktach i gospodarowaniu odpadami, co docelowo po-

winno umożliwić gromadzenie w tej bazie danych wymaganych przez inne przepisy o odpadach (nie tylko w oparciu o ustawę o odpadach), ale przede wszystkim powinno uprościć sposób przekazywania danych przez przedsiębiorców (zakłada się ograniczenie liczby i jeśli to będzie możliwe, również zakresu sprawozdań – tzw. zbiorczych zestawień danych).

W projekcie ustawy proponuje się, aby marszałek województwa, przed wprowadzeniem danych do bazy, weryfikował je. Bazę danych prowadziłby minister właściwy do spraw środowiska, główny inspektor ochrony środowiska oraz marszałkowie województw, przy czym dane do bazy wprowadziliby główny inspektor ochrony środowiska oraz marszałkowie województw po ich weryfikacji, ale nie później niż w ciągu 3 miesięcy od daty ich uzyskania. Zakłada się, że do bazy zostałyby wprowadzone wszystkie wydawane decyzje administracyjne, co wyeliminowałoby konieczność przekazywania kopii decyzji do poszczególnych organów, w tym kontrolnych. Dostęp do bazy danych posiadaliby: minister właściwy do spraw środowiska, Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, zarząd wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz służby statystyki publicznej. Minister właściwy do spraw środowiska określiłby, w drodze rozporządzenia, warunki i zakres dostępu do bazy danych, kierując się potrzebami odpowiednich organów w zakresie danych niezbędnych do zarządzania środowiskiem oraz niezbędnym zakresem informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobem prowadzenia bazy danych o produktach i gospodarowaniu odpadami, kierując się potrzebą ujednoczenia systemu zbierania i przetwarzania danych. Przepisy te miałyby wejść w życie 1 stycznia 2009 r.

### 3. Podsumowanie

Do przedstawionych powyżej propozycji, najistotniejszych z punktu widzenia zarządzania gospodarką odpadami, jakie zawarło w projekcie ustawy nowelizującej ustawę o odpadach, zgłoszono bardzo dużo opinii i uwag, przy czym część z nich jest całkowicie przeciwstawnych. W części przekazanych opinii znalazły się pozytywnie oceny kierunku przedstawionych zmian, a w części zdecydowanie opowiedziano się za ich niewprowadzaniem, w szczególności dotyczy to propozycji wprowadzenia regionalizacji w gospodarce odpadami komunalnymi. W niektórych uwagach zawarto propozycje dotyczące tego, aby nie tylko plan wojewódzki był aktem prawa miejscowego. Jednocześnie wskazuje się, że pewne wątpliwości prawne budzi sposób wprowadzenia obowiązku tworzenia obligatoryjnych związków międzygminnych oraz że w praktyce może być to trudny do przeprowadzenia proces. Z tego względu pro-

ponuje się przeniesienie obowiązków w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi z gmin na powiaty, chociaż również te jednostki są z reguły zbyt małe, aby utworzyć samodzielnie odpowiedni region gospodarki odpadami komunalnymi, stąd też potrzebne były związki międzypowiatowe.

W przypadku bazy danych o produktach i gospodarowaniu odpadami wskazuje się, że jeden podmiot powinien być odpowiedzialny za utworzenie i utrzymanie tej bazy danych, aby zapewnić jej właściwe działanie.

Wszystkie opinie i uwagi są szczegółowo analizowane, aby przygotować projekt ustawy, który zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych, a który zapewniłby właściwe funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami i wywiązanie się Polski z obowiązków nałożonych przez prawo Unii Europejskiej i Traktat Akcesyjny.

**dr inż. Beata B. Kłopotek**  
Departament Gospodarki Odpadami  
Ministerstwo Środowiska