

**OPINIA DO PROJEKTU USTAWY  
O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH  
(Druk Sejmowy nr 1463)**

Gospodarka odpadami jako dział gospodarki komunalnej jest domeną działalności samorządu terytorialnego, działającego na podstawie ustrojowych zasad ustanowionych przepisami ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U nr 16, poz. 95, z późn.zm.). Podstawowym celem w tej dziedzinie jest nie ochrona środowiska, lecz zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnot gminnych związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy. Osiągnięcie tego celu wymaga zorganizowanego usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Stan prawny w zakresie utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach nie uległ zmianie od 1980 r. Nie uległy zmianie regulacje ustawowe określające podmioty obowiązków w tym zakresie i przedmiot tych obowiązków. Generalnie natomiast przeobrażenia wystąpiły i są kontynuowane w organizacji i wykonywaniu usług komunalnych związanych z usuwaniem i składowaniem odpadów oraz w zarządzaniu tą działalnością. Wraz z powołaniem do życia w 1990 r. samorządu terytorialnego nastąpiło przejście przez gminy od państwa majątku komunalnego, w tym także skupionego w przedsiębiorstwach i zakładach oczyszczania. W toku głębokiej transformacji znajdują się przekształcenia organizacyjno prawne w sferze zarządzania tym mieniem, zazwyczaj w wyniku oddolnie inicjowanej przez gminy prywatyzacji mienia komunalnego oraz rozwijania przedsiębiorczości z chwilą zniesienia ograniczeń administracyjnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Brak unormowań ustawowych działalności gospodarczej gmin oraz wykrystalizowanej polityki państwa sprawia, iż przeobrażenia te dokonują się w sposób żywiołowy i nie sterowany żadną doktryną gospodarczą.

W tej sytuacji pilna staje się potrzeba ponownego ustawowego uregulowania zagadnień związanych z gospodarką odpadami w gminach. Cel taki stawia sobie projektowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Poniżej przedstawiono uwagi do tych postanowień projektu ustawy, które odnoszą się bezpośrednio do problemu ochrony środowiska przed odpadami.

1. W projekcie ustawy o *utrzymaniu porządku i czystości w gminach* w niedostateczny sposób zostały uwypuklone priorytetowe założenia nowoczesnej gospodarki odpadami komunalnymi polegającej przede wszystkim na minimalizacji wytwarzania odpadów i ich zagospodarowaniu, poprzez stosowanie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, zbiórkę i powtórne wykorzystanie surowców wtórnych.

Przepis z art. 3 ust. 2 pkt 6 mówiący, że gminy tworzą warunki do selektywnej zbiórki i składowania odpadów przydatnych do wykorzystania oraz współdziałają z jednostkami organizacyjnymi i osobami podejmującymi zbieranie i zagospodarowanie tego rodzaju odpadów, jest niewystarczający. Przepis ten dotyczy - jak się wydaje - jedynie odpadów przydatnych do gospodarczego wykorzystywania, czyli surowców wtórnych, co oczywiście może przyczynić się do zmniejszenia strumienia odpadów kierowanych na wysypiska, jak również przynieść wymierne korzyści ekonomiczne. Nic natomiast nie mówi się o selekcji odpadów komunalnych w miejscu ich powstawania, a więc już w gospodarstwach domowych (chodzi tu głównie o oddzielenie odpadów tzw.

kuchennych, które można kompostować, od innych odpadów, takich jak plastik, stłuczka szklana, zużyte baterie itp).

W większości krajów rozwiniętych, system selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest szeroko stosowany, i jak wykazują badania, system ten jest bardzo skuteczny w zmniejszeniu objętości odpadów kierowanych na wysypiska. Dlatego też, wydaje się właściwe wskazać w ustawie na takie preferencje w zakresie rozwiązywania problemów odpadów komunalnych w gminach.

2. Za pozytywne, z punktu widzenia ochrony środowiska, należy uznać rozwiązanie zawarte w art. 6 ust. 1 nakładające na właściciela nieruchomości, przy wykonywaniu obowiązku usuwania odpadów komunalnych z nieruchomości (art. 5 ust. 1 pkt 2), obowiązek korzystania wyłącznie z usług zakładu będącego komunalną jednostką organizacyjną lub podmiotu posiadającego zezwolenie na wykonywanie usług usuwania odpadów komunalnych, jak również udokumentowania korzystania z tych usług.

Rozwiązanie to pozwoli na włączenie każdej posesji do miejscowego systemu wywozu śmieci oraz uchwycenia wszystkich odpadów produkowanych w gospodarstwach domowych. W konsekwencji będzie to prowadzić do ograniczenia nie kontrolowanego wywozu śmieci i przeciwdziałania powstawania dzikich wysypisk na terenie gminy. Jednak koncepcja obligatoryjnego korzystania z usług pośrednika przy usuwaniu odpadów może kolidować z zasadami gospodarki rynkowej i stanowić nieuzasadnioną preferencję dla podmiotów mienia komunalnego.

3. Również właściwy wydaje się przepis mówiący, że na prowadzenie działalności polegającej na usuwaniu, wykorzystaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych wymagane jest uzyskanie zezwolenia (art. 7 ust. 1). Podobne rozwiązania funkcjonują w wielu krajach wysokorozwiniętych. Np. we Francji odpady komunalne mogą być wywożone albo przez służby publiczne, albo przez osoby posiadające zezwolenie na prowadzenie tego typu działalności. Natomiast w Austrii, w której gminy mają dużą swobodę w realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska na swoim terenie, w niektórych miastach (np. w Grazu) dopuszcza się wywóz odpadów komunalnych przez właścicieli posesji, ale i w tym wypadku wymagane jest urzędowe zezwolenie, a także zezwolenie na środek transportu służący do ich wywozu. W rezultacie przepis ten również będzie przeciwdziałał powstawaniu dzikich wysypisk.

4. Art. 6 ust. 2 mówi, że "Rada gminy może ustalić, (...) maksymalne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych, (...) a także maksymalne stawki opłat za unieszkodliwianie odpadów na terenie jej działania."

Jak się wydaje przepis ten ma na celu ochronę właścicieli nieruchomości przed nadmiernym wzrostem opłat za wywóz odpadów komunalnych i opłat za unieszkodliwianie odpadów. Ponadto zbyt wysokie opłaty mogą przyczynić do unikania przez właścicieli posesji kosztów usuwania odpadów poprzez wyrzucanie ich na dzikie wysypiska, podrzucanie sąsiadom oraz ich palenie. Jednak w związku z tym, właściciele nie mają w tym przypadku specjalnych zachęt do zmniejszenia ilości produkowanych odpadów w swoim gospodarstwie domowym. Należy zadać pytanie, czy opłaty za utylizację i składowanie odpadów powinny być odzwierciedleniem faktycznych kosztów ich utylizacji i składowania. Z punktu widzenia ochrony środowiska

przed odpadami wskazane byłoby aby opłaty za składowanie odpadów na wysypiskach były tak wysokie, aby była to najdroższa metoda postępowania z odpadami.

Dlatego też wydaje się właściwe, aby artykuł ten uzupełnić o przepis dotyczący ustalania stawek opłat za wywóz odpadów segregowanych na niższym poziomie niż stawki za wywóz odpadów nie segregowanych. Było by to zachętą dla mieszkańców do prowadzenia takiej zbiórki odpadów.

Wypada również zwrócić uwagę, że na s. 2 *Uzasadnienia* czytamy, że pojęcie "utrzymanie czystości i porządku" nie było dotychczas sprecyzowane. Ponadto czytamy, że "Przepisy w tej dziedzinie ograniczały się do regulacji prawnych dotyczących gromadzenia, usuwania i unieszkodliwiania odpadów oraz oczyszczania dróg miejskich", i że "Potrzeby wspólnot gminnych wymagają szerszego pojmowania utrzymania czystości i porządku (...) przez włączenie do związanych z tym zadań także spraw wyglądu estetycznego nieruchomości, pielęgnacji zieleni na terenie nieruchomości, hodowli zwierząt w środowisku miejskim ...". Jednak, po pierwsze, nadal w projekcie ustawy nie ma sprecyzowania pojęcia "utrzymanie porządku i czystości". Po drugie, o ile sprawy związane z hodowlą zwierząt w warunkach miejskich zostały włączone do projektu, o tyle odnośnie do pielęgnacji zieleni na terenie nieruchomości i obowiązków właścicieli w tym zakresie - to projekt ustawy nic o tym nie wspomina.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o licznych głosach, które podważają zasadność wprowadzania omawianych w projekcie przepisów jako samodzielnej ustawy. To co dotychczas normowane było jedną ustawą ma stać się przedmiotem odrębnych regulacji (ustawa o odpadach, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku). Taka tendencja do rozpraszania przepisów dotyczących jednej dziedziny musi zasługiwać na krytyczną ocenę.

*Opracowali: Elżbieta Berkowska, Mirosław Sobolewski  
Warszawa, 31 stycznia 1996 r.*

## **OPINIA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O ODPADACH (Druk Sejmowy nr 1424)**

Od pewnego czasu statystyki odnotowują poprawę wielu wskaźników charakteryzujących stan środowiska naturalnego Polski. Ten pozytywny proces nie dotyczy jednak niestety zagrożenia środowiska przez odpady. Zjawisko to można uznać za konsekwencję przemian gospodarczych ostatnich lat, które przyniosły zwiększoną podaż dóbr (głównie konsumpcyjnych), z których znaczna część, po wykorzystaniu staje się uciążliwym odpadem (jako przykład można tu przywołać choćby niemal niestosowane do końca lat osiemdziesiątych butelki z tworzyw sztucznych; obecnie zużycie opakowań typu PET wynosi, wg szacunków na 1995 r., ponad 900 mln sztuk rocznie i stale rośnie). "Gospodarka niedoboru" dawała silny bodziec do wielokrotnego wykorzystywania niektórych surowców wtórnych, co przynosiło ewidentne korzyści dla środowiska. Z tej między innymi przyczyny problem odpadów nie zyskał zbyt dużej rangi w systemie prawa ochrony środowiska tworzonego w latach osiemdziesiątych. W obowiązującym dotychczas systemie prawnym w Polsce Prawo o odpadach - w odróżnieniu od np. Prawa geologicznego i górniczego, Prawa wodnego, czy Prawa łowieckiego - nie było regulowane odrębną ustawą.

Niekwestionowany jest dziś pogląd, iż rozwiązanie narastającego problemu odpadów nie będzie możliwe bez opracowania regulacji prawnych o randze ustawowej, podobnie jak to zostało prawnie rozwiązane w wielu krajach europejskich, takich jak np. Austria, Belgia, Francja, Holandia, Niemcy czy Włochy. Tymczasem, jedynymi przepisami rangi ustawowej w Polsce odnoszącymi się obecnie do odpadów są przepisy *ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska* zebrane w rozdziale 8 - "Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami" (Dz. U. Nr 49, poz. 196). Przepisy te rozwinięte zostały w *rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów z 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach* (Dz. U. Nr 24, poz. 91). Innym jeszcze obowiązującym obecnie przepisem wykonawczym bezpośrednio regulującym problematykę odpadów jest *rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 3 sierpnia 1993 r. w sprawie ustalenia listy odpadów niebezpiecznych* (Dz. U. Nr 76, poz. 362) oraz *rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1993 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian* (Dz. U. Nr 133, poz. 638, zmiany Dz. U. 1994, Nr 51, poz. 203 i Nr 140, poz. 772).

Ponadto, niektóre szczególne aspekty postępowania z odpadami regulowane są innymi przepisami. Przykładowo, do problemu składowania odpadów nawiązują, choć w sposób mniej bezpośredni, takie akty normatywne jak *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*, *Prawo budowlane*, *Prawo geologiczne i górnicze* czy np. *rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dotyczące określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko*.

### **Omówienie najważniejszych przepisów projektowanej ustawy**

Projektowana ustawa o odpadach zmierza do szerokiego ujęcia zasad gospodarowania odpadami [projekt zawiera 64 artykuły ujęte w 6 rozdziałach; uchwalony, stanowiłby podstawę do 11

rozporządzeń wykonawczych]. Przede wszystkim, projektowana ustawa stawia sobie za cel określenie zasad zapobiegania lub minimalizacji powstawania odpadów, zasad usuwania odpadów z miejsc powstawania oraz ich wykorzystania gospodarczego lub unieszkodliwiania w sposób zgodny z ochroną życia i zdrowia ludzi i ochroną środowiska.

Zgodnie z omawianym projektem, pod pojęciem odpadów rozumie się wszystkie przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe, które powstały w wyniku działalności gospodarczej lub bytowania człowieka i są nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały [w stosunku do obowiązującej definicji odpadów zawartej w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska, zrezygnowano tutaj z powoływania się na kryterium uciążliwości odpadów dla środowiska]. W zakres tematyczny proponowanej ustawy wchodzi również zużyte opakowania, przeterminowane lub w uszkodzonych opakowaniach, nie nadające się do dalszego użytku substancje, a także masy ziemne lub skalne, usuwane w związku z realizacją inwestycji, lub prowadzeniem eksploatacji kopalni [powyższe grupy odpadów nie były dotychczas jednoznacznie objęte przepisami związanymi z gospodarką odpadami]. Przepisy dotyczące odpadów nie obejmują jednak grupy odpadów promieniotwórczych, które podlegają przepisom ustawy - *Prawo atomowe*.

Do dokonania odpowiedniej klasyfikacji odpadów, tj. w zależności od źródeł powstawania, stopnia uciążliwości i z wyodrębnieniem listy odpadów niebezpiecznych, omawiany projekt ustawy zobowiązuje Ministra OŚZNiL.

Za priorytetową zasadę w postępowaniu z odpadami projekt uznaje konieczność stosowania takich form produkcji i usług lub wykorzystywania surowców i materiałów, które zapobiegają powstawaniu odpadów lub pozwalają utrzymać ich ilość na możliwie najniższym poziomie, oraz zmniejszają uciążliwość bądź zagrożenie z ich strony dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Spełnieniu tej zasady sprzyjać ma wprowadzenie - nie znanej do tej pory w przepisach dotyczących odpadów - instytucji zezwolenia na prowadzenie działalności powodującej powstanie odpadów (z wyłączeniem odpadów komunalnych). Zezwolenia takie wydawane byłyby na czas oznaczony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W przypadku powstawania odpadów w ilości przekraczającej 1 tysiąc ton rocznie lub odpadów niebezpiecznych, do wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności powodującej ich powstanie, uprawniony byłby wojewoda, po zasięgnięciu opinii państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W projekcie przewiduje się, iż zezwolenie to określałoby m.in. rodzaj i ilość odpadów dopuszczonych do wytworzenia w okresie roku oraz pożądane zasady postępowania z odpadami, szczegóły dotyczące transportu, miejsca i warunków składowania odpadów, itd. Niespełnienie przez wytwarzającego odpady zobowiązań zawartych w zezwoleniu mogłoby spowodować cofnięcie zezwolenia. W projekcie brak jest jednak przewidywanych sankcji z tytułu kontynuowania takiej działalności bez zezwolenia. Projekt ustawy stanowi, iż w okresie jednego roku od wejścia w życie ustawy wytwarzający odpady powinni przedstawić odpowiednim organom wniosek o wydanie zezwolenia. Jednakże, projekt nie przewiduje sankcji również za uchybienie temu obowiązkowi. Brak w projekcie również odniesienia do sytuacji, w której wniosek o wydanie zezwolenia na działalność powodującą powstanie odpadów jeszcze przed wejściem w życie ustawy spotka się z decyzją odmowną.

Niezależnie od ustaleń ujętych w zezwoleniu wydanym przez wojewodę, może on w drodze decyzji określić dodatkowe obowiązki związane z postępowaniem z odpadami niebezpiecznymi.

Projektowana ustawa nakłada na wytwarzającego odpady obowiązek ich usuwania, wykorzystania lub unieszkodliwiania (nie jest w projekcie jasno powiedziane, co należy rozumieć przez "usuwanie"). Wytwarzający odpady może jednak zlecić wykonanie tego obowiązku odbiorcy odpadów. Inny jeszcze rodzaj zezwolenia wprowadzony byłby dla odbiorców odpadów niebezpiecznych, w którym to zezwoleniu określone zostałyby zasady postępowania z tą kategorią odpadów. Wprowadzanie zezwolenia dla odbiorców odpadów niebezpiecznych miałyby - jak argumentuje projektodawca - zapobiec przed możliwościami podejmowania się odpowiedzialnych zadań postępowania z odpadami niebezpiecznymi przez przypadkowe i nie przygotowane do tego podmioty gospodarcze.

Zgodnie z omawianym projektem, Minister OŚZNiL w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu oraz Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, mógłby wprowadzić obowiązek ubiegania się o takie zezwolenie dla odbiorców również innych odpadów niż niebezpieczne. Nowym rozwiązaniem, w stosunku do rozwiązań w istniejących regulacjach prawnych związanych z odpadami, byłaby wg omawianego projektu możliwość uzależnienia wydania wspomnianych wyżej zezwoleń od ustanowienia pieniężnego zabezpieczenia roszczeń, które mogą powstać wskutek wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Jednakże, projekt nie precyzuje kryteriów ustanawiania takiego zabezpieczenia (nie licząc ogólnikowego "jeśli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska"). Przewidywany w projekcie obowiązek prowadzenia ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów, spoczywający na wytwarzającym odpady, miałby zapewnić kontrolę wytwarzanych odpadów, ich obrotu i przekształcania oraz prawidłowości naliczania opłat za ich składowanie. Przepisy projektowanej ustawy nakładają na podmioty gospodarcze obowiązek wykorzystywania odpadów jako surowców wtórnych, "jeżeli jest to technologicznie i ekonomicznie uzasadnione". Zarazem, Minister Przemysłu i Handlu byłby zobowiązany, w porozumieniu z innymi wskazanymi ministrami, do opracowania listy odpadów, które powinny być wykorzystywane jako surowce wtórne, listy towarów i materiałów, przyczyniających się do tworzenia tych odpadów, oraz wykazu rodzajów działalności gospodarczej, w których istnieje technologiczne i ekonomiczne uzasadnienie wykorzystywania odpadów (przyznanie ministrowi kompetencji do decyzji co jest a co nie jest ekonomicznie uzasadnione musi budzić podstawowe zastrzeżenia z punktu widzenia wolności gospodarczej).

W stosunku do podmiotów gospodarczych nie stosujących się do powyższego obowiązku wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wydać decyzję o wstrzymaniu działalności związanej z niewykorzystywaniem odpadów jako surowców wtórnych. Podmioty gospodarcze, które wytwarzają opakowania, przywożą opakowania z zagranicy, lub przywożą je razem z zawartymi w nich wyrobami, byłyby zobowiązane do wielokrotnego użytkowania opakowań lub do zorganizowania takiego systemu ich wykorzystywania lub unieszkodliwiania, aby po ich użyciu opakowania te nie wpływały negatywnie na stan środowiska. Ponadto, projekt ustawy zakłada, że podmioty gospodarcze związane z wytwarzaniem i sprowadzaniem opakowań musiałyby umieszczać na opakowaniach określone oznaczenia świadczące o spełnieniu wymagań ochrony środowiska. Podobnie jak w przypadku podmiotów zobowiązanych do wykorzystywania odpadów, w stosunku do podmiotów związanych z opakowaniami, inspektor ochrony środowiska może podjąć decyzję o wstrzymaniu ich działalności, gdy nie zostaną spełnione obowiązki określonego postępowania z odpadami. Projekt ustawy określa również zasady obrotu opakowaniami po substancjach trujących.

W projekcie omawianej ustawy sformułowane są również zobowiązania - niezależnie od obowiązków przewidzianych projektowanymi odrębnie przepisami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - w stosunku do gmin z zakresu gospodarowania odpadami na terenie gminy. Projekt ustawy o odpadach nakłada na gminy obowiązek posiadania przyjętego przez Radę Gminy programu usuwania, wykorzystywania i unieszkodliwiania odpadów.

Nowymi - w stosunku do obowiązujących przepisów z zakresu postępowania z odpadami - są zaproponowane w projekcie regulacje dotyczące wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów poprzez ich kompostowanie lub termiczne przekształcanie. Projekt stanowi, iż do kompostowania lub termicznego przekształcania mogą być przeznaczone tylko te odpady, które poddane były wcześniejszej selekcji pod kątem wykorzystania potencjalnych surowców wtórnych. Warunkiem dopuszczenia do eksploatacji urządzeń technicznych do kompostowania lub termicznego przekształcania odpadów jest zapewnienie pełnego bezpieczeństwa z punktu widzenia norm emisji oraz określone wymaganiami ustawy wykorzystanie lub unieszkodliwienie pozostałości z tych dwóch procesów. Niespełnienie tych wymagań może się spotkać z decyzją wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska wstrzymującą działalność związaną z kompostowaniem lub termicznym przekształcaniem.

Wiele miejsca omawiany projekt poświęca problemowi składowania odpadów. Podstawowe zasady dotychczas obowiązujące przy wyznaczaniu składowisk odpadów nie ulegają większym zmianom. Odpady składowane mogą być wyłącznie w miejscu do tego wyznaczonym, zgodnie z trybem przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Jednakże, organ wydający pozwolenie na budowę składowiska odpadów jest zobowiązany odmówić wydania decyzji o pozwoleniu, jeśli istnieje możliwość wykorzystania lub unieszkodliwiania odpadów bez budowy składowiska. W przypadku przyznania pozwolenia na budowę, w decyzji o pozwoleniu określone zostają wymagania mające zapewnić ochronę życia i zdrowia ludzi, ochronę środowiska oraz ochronę interesów osób trzecich a także wymagania dotyczące sposobu i terminu rekultywacji terenu składowiska odpadów. Projekt dopuszcza możliwość przejściowego gromadzenia określonej grupy odpadów (m.in. innych niż niebezpieczne) na terenie własnym wytwarzającego a przeznaczonych do wykorzystania. Zgodę na takie czasowe gromadzenie odpadów wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Projektowana ustawa określa również wymagania, które muszą być spełnione, gdy składowaniu podlegają odpady niebezpieczne. Uwagę zwraca brak spójności jednego z tych wymagań z uregulowaniami zawartym w innym akcie normatywnym. Zgodnie z projektem, wyznaczanie składowiska odpadów niebezpiecznych wymaga zgody Głównego Inspektora Sanitarnego. Tymczasem, składowiska odpadów niebezpiecznych, będąc inwestycjami uznanymi za szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi, zgodnie z *ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym* wymagają również uzgodnienia z Ministrem OŚZNiL.

Wśród regulacji dotyczących problemu składowania odpadów w omawianym projekcie, znajduje się ponadto wykaz obowiązków zarządzającego składowiskiem odpadów, które mają na celu zapewnienie warunków prawidłowej eksploatacji składowiska.

Jeden z rozdziałów projektowanej ustawy poświęcony jest uregulowaniom odnoszącym się do opłat za składowanie odpadów oraz kar za składowanie niezgodne z wymaganiami ustawy.

Przepisy te zobowiązują wytwarzającego odpady do naliczania i ponoszenia opłat za umieszczanie odpadów na składowisku oraz za czas ich składowania. Nowością w stosunku do obowiązujących przepisów w tym zakresie jest propozycja, by opłaty naliczane były nie przez

wojewodę jak dotychczas, a przez wytwarzającego odpady, co miałyby odciążyć wojewodę od wydawania licznych decyzji dotyczących opłat i umożliwić mu skoncentrowanie się na działaniach kontrolnych. Poza tym, wg proponowanych zmian, dotychczasowy system jednorazowych opłat za złożenie na składowisku określonej masy odpadów byłby uzupełniony o opłatę za każdy następny rok składowania masy odpadów. Do określenia powyższych stawek opłat, w zależności od rodzaju odpadów, zobowiązana byłaby Rada Ministrów. Większość zasad wymierzania kar pieniężnych, z wyjątkiem uszczegółowienia tzw. kary łącznej, nie uległaby zmianie.

Regulacje dotyczące międzynarodowego obrotu odpadami zawarte w projekcie ustawy nie odbiegają zasadniczo od tych obowiązujących obecnie w *ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska*. Uszczegółowiona została procedura związana z uzyskiwaniem zezwoleń na przywóz, wywóz, lub przewóz odpadów przez terytorium Polski. Nie podlegałyby jednak ograniczeniom odbiór odpadów przekazywanych do urządzeń odbiorczych w portach morskich, rzecznych i lotniczych, powstałych w trakcie normalnej eksploatacji statków morskich, żeglugi śródlądowej i statków lotniczych. Projekt ustawy zawiera również przepis umożliwiający Ministrowi OŚZNiL w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu, określenie listy odpadów, których przywiezienie z zagranicy nie wymaga zezwolenia (mogłoby to dotyczyć tych wszystkich odpadów, które jak np. złom metali czy makulatura, są wykorzystywane w całości jako surowce wtórne).

Omawiany projekt ustawy zawiera też przepisy dotyczące sankcji karnych, obejmujących przestępstwa i wykroczenia przeciwko wymaganym prawem zasadom gospodarki odpadami, z odpowiednim zróżnicowaniem tych sankcji w zależności od rodzaju przestępstwa bądź wykroczenia.

W myśl projektowanej ustawy, w ciągu 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany byłby do sporządzenia ewidencji składowisk odpadów, składowisk, na których po zaprzestaniu eksploatacji nie przeprowadzono jeszcze rekultywacji oraz nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów. Projekt nie precyzuje jednak jakie dane powinny podlegać ewidencji oraz jakie sankcje byłyby przewidziane za niewypełnienie tego obowiązku.

Poniżej, szerzej przedstawiono niektóre z kontrowersji, które może budzić projekt ustawy.

### **Wadliwa definicja pojęć**

Projekt ustawy o odpadach przejął podstawowe definicje prawne z dziedziny gospodarki odpadami z *Ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*. Tym samym przez "odpad" rozumie się zużyte przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe, powstające w związku z bytowaniem człowieka lub działalnością gospodarczą, nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały. Definicja ta, zwana materialną definicją odpadów, różni się w sposób istotny od znacznie bardziej funkcjonalnej tzw. formalnej definicji, przyjętej np. w ustawodawstwie niemieckim czy francuskim. Niemiecka ustawa o odpadach stanowi, że odpadami są rzeczy ruchome, których posiadacz chce się pozbyć lub których uporządkowane usunięcie jest nakazane, zwłaszcza ze względu na wymogi ochrony środowiska. Ten typ definicji akcentuje nakaz prawny lub wolę posiadacza, nie wprowadza natomiast potrzeby rozważania materialnych właściwości odpadów do czego zmusza ustawa polska. Tymczasem



konieczność taka, czego dowiodły dotychczasowe krajowe doświadczenia, nastęca liczne trudności, zwłaszcza w sytuacjach związanych z gospodarczym wykorzystaniem odpadów i odróżnianiem odpadów od surowców wtórnych. Utrudnia to jasne określenie w jakich okolicznościach określony przedmiot należy uznać za odpad i prowadzi do dużej dozy subiektywizmu w podejmowaniu takich decyzji.

### **Brak instrumentów realizacji zasady minimalizacji wytwarzania odpadów**

Zasada minimalizacji powstawania odpadów stanowi fundament nowoczesnego prawa regulującego gospodarkę odpadami w krajach wysoko rozwiniętych. Wskazują na to już same tytuły odpowiednich aktów prawnych, np. niemiecka *Ustawa o unikaniu odpadów i gospodarce odpadami*, czy austriacka *Ustawa o zapobieganiu i postępowaniu z odpadami*. Wprowadzają one do materii ustawowej obowiązek unikania wytwarzania odpadów oraz przedstawiają hierarchiczny ciąg: prewencji - powtórnego wykorzystania - recyklingu - bezpiecznego składowania jako model postępowania w gospodarce odpadami. Podobne rozwiązanie zawiera również np. duńska *Ustawa o ochronie środowiska*, której rozdział VI poświęcony jest gospodarce odpadami, a rozdział VII recyklingowi i nowym technologiom. Zasada unikania zanieczyszczeń trafiła do wszystkich dyrektyw Unii Europejskiej, a przepisy amerykańskie poświęcają jej nawet osobny akt rangi ustawowej (*Pollution Prevention Act, 1990*). Niewątpliwie dobrze się stało, że przedstawiona powyżej zasada minimalizacji trafiła do projektu ustawy. Zawarta została w art. 6, który stanowi, że wytwarzający odpady jest obowiązany do takich form produkcji i usług lub wykorzystania surowców i materiałów, które zapobiegają powstawaniu odpadów, albo pozwalają utrzymać na możliwie najniższym poziomie ich ilość, a także zmniejszają uciążliwość bądź zagrożenie ze strony odpadów dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Sformułowanie powyższe jest jednak mniej precyzyjne niż analogiczne zapisy w dyrektywach Unii. Co więcej wartość tego rozwiązania jest dodatkowo podważona przez fakt, że ustawa nie tworzy żadnych instrumentów do jego realizacji i kontroli. Ustawa nie wprowadza jakichkolwiek mechanizmów, które mogłyby stymulować postępowanie prowadzące do minimalizacji wytwarzania odpadów. Art. 6 ginie wśród znacznie bardziej rozbudowanych przepisów dotyczących gromadzenia odpadów na składowiskach. Musi to budzić obawy co do możliwości praktycznego zastosowania i każe wątpić w jego skuteczność.

### **Problem spalania odpadów**

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów w dziedzinie gospodarki odpadami jest ich spalanie. Termiczna utylizacja odpadów niesie groźbę emisji bardzo groźnych zanieczyszczeń, w tym furanów i dioksyn. Budowa spalarni spotyka się zazwyczaj ze zdecydowanym sprzeciwem ruchów ekologicznych i społeczności lokalnych. Jednak spalanie odpadów może przynosić wymierne korzyści. Wykorzystując spalanie odpadów do produkcji energii elektrycznej bądź ciepła ogranicza się zużycie innych nośników energii i związaną z tym emisję zanieczyszczeń. Spalanie odpadów prowadzące do znacznego zmniejszenia ich objętości (około 90-95%) pozwala na 10-20 krotne wydłużenie okresu eksploatacji składowiska. W Szwecji, na przykład, spalaniu poddaje się ok. 40% wszystkich odpadów, uzyskując w ten

sposób 15% ciepła dostarczanego do sieci centralnego ogrzewania. Unia Europejska w V Programie Działania dała pierwszeństwo spalaniu przed składowaniem.

Projekt ustawy o odpadach uznaje celowość termicznego przekształcania odpadów (art. 18). Zastrzega, że urządzenia techniczne służące spalaniu mogą być eksploatowane jedynie wówczas, gdy gwarantują bezpieczeństwo ekologiczne od strony emisji zanieczyszczeń do powietrza i powstałych produktów spalania, tzn. nie zostaną przekroczone dopuszczalne normy emisji substancji zanieczyszczających powietrze. Problemem pozostaje fakt, że obecnie obowiązujące przepisy szczegółowe nie wyznaczają dopuszczalnych poziomów emisji wielu zanieczyszczeń mogących powstawać w procesie spalania odpadów, w tym uznawanych za najgroźniejsze - dioksyn i furanów. Istotną kwestią staje się zatem opracowanie nowych norm, które regulować będą dopuszczalny poziom emisji zanieczyszczeń powstających w wyniku termicznej utylizacji odpadów.

Doświadczenia zachodnie wskazują, że rozwój spalarni hamuje postęp w rozwoju innych, bardziej przyjaznych dla środowiska metod utylizacji odpadów.

Jako, że zaproponowane przez projekt ustawy przepisy dotyczące spalania odpadów są dość ubogie, dla porównania warto przedstawić ustawodawstwo Unii Europejskiej dotyczące tego problemu. Unia przyjęła dotychczas trzy dyrektywy w sprawie spalania odpadów. Dwie dyrektywy dotyczą spalarni odpadów komunalnych. Pierwsza z nich, 89/369, przyjęta została w dniu 8 czerwca 1989 r. i dotyczy ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem przez nowe spalarnie odpadów komunalnych. Druga, 89/429, przyjęta 21 czerwca 1989 r. dotyczy zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza przez istniejące spalarnie.

Najnowsza dyrektywa dotyczy natomiast spalania odpadów niebezpiecznych. W odróżnieniu od dyrektyw w sprawie spalarni odpadów komunalnych dotyczy nie tylko ochrony powietrza, ale również ziemi oraz wód powierzchniowych i gruntowych.

Mając na względzie potencjalne duże ryzyko stwarzane dla zdrowia ludzkiego oraz środowiska przez spalarnie odpadów niebezpiecznych, projekt dyrektywy odchodzi od przyjętej w przypadku spalarni odpadów komunalnych relatywizującej zasady stosowania "najlepszej dostępnej technologii nie pociągającej nadmiernych kosztów" (BATNEEC) na rzecz "najdalej zaawansowanej technologii". Dotyczy to w szczególności zwalczanie emisji dioksyn i furanów. W celu zapewnienia skutecznej ochrony życia ludzkiego i stanu środowiska przyjęto niezwykle surowe standardy emisyjne. Dyrektywa nie ustala co prawda limitów emisyjnych dla dioksyn i furanów. W uzasadnieniu Komisja stwierdza, że dzisiejsza technologia pomiarowa nie pozwala jeszcze dokonywać pomiarów tych substancji w sposób ciągły; wyniki otrzymuje się dopiero po kilku tygodniach, a więc o wiele za późno, by na ich podstawie zapobiegać zagrożeniu np. poprzez decyzję o zamknięciu instalacji. W tym względzie nakłada się na spalarnie obowiązek stosowania najdalej zaawansowanej technologii i nieprzekraczanie wartości zalecanej emisji: 0,1 mg Toxic Equivalent/m<sup>3</sup>. Niektóre państwa, np. Holandia i Niemcy, przyjęły tę wartość emisji jako prawnie obowiązującą. Zdaniem większości ekspertów, tylko zastosowanie filtrów na węgiel aktywowany może doprowadzić do zmniejszenia emisji dioksyn i furanów poniżej tego pułapu.

Warunkiem uzyskania zezwolenia na uruchomienie spalarni odpadów toksycznych jest zastosowanie "bieżącej" i "najbardziej zaawansowanej" technologii. Ustawodawca liczy, że wymóg ten spowoduje szybki rozwój wymaganej technologii. Podobnie jak w przypadku spalarni odpadów komunalnych wprowadzono obowiązek ścisłego kontrolowania i

rejestrowania wielkości, rodzaju i cech spalanych substancji. Opinia publiczna powinna być poinformowana o złożonych wnioskach na budowę spalarni, treści decyzji zezwalającej na emisję oraz wynikach kontroli prowadzonych na terenie spalarni.

Do obowiązków właściwych organów ochrony środowiska państw członkowskich będzie należało sprawdzanie, czy wszystkie środki zapobiegawcze zostały podjęte, a w szczególności, czy odzwierciedlają one najnowszy postęp technologiczny. W celu ułatwienia tego zadania, Komisja Wspólnoty, wspomagana przez Komitet Techniczny, będzie opracowywała i przekazywała państwom członkowskim coroczny raport o postępie technologicznym w dziedzinie zapobiegania i zmniejszania szkodliwych emisji będących rezultatem spalania odpadów niebezpiecznych.

Uwagę zwraca niezwykle krótki okres na dostosowanie istniejących spalarni do wymogów nałożonych na nowe obiekty. Wynosi on 3 lata od momentu wejścia w życie niniejszego projektu. Małe spalarnie będą mogły dalej funkcjonować bez wprowadzania kosztownych zmian technologicznych, po czym będą musiały być zamknięte.

Dyrektywa przewiduje także możliwość spalania odpadów niebezpiecznych w obiektach, które nie zostały w tym celu specjalnie zbudowane, jednakże pod warunkiem, że zostanie zapewniony co najmniej taki sam poziom ochrony środowiska, jak w przypadku spalarni konwencjonalnych. W komentarzu do projektu dyrektywy Komisja zamieściła również kosztorys spalarni spełniającej przewidziane w dyrektywie wymogi. Przy założeniu, że spalarnia posiadałaby dwie linie spalania po 55 tys ton rocznie każda, koszt takiego obiektu wyniósłby 215 mln ECU (w cenach z 1988 r.). Zakładając, że czas amortyzacji dla takiej spalarni wyniósłby 10 lat, koszt spalania 1 tony odpadów niebezpiecznych kształtowałby się na poziomie 680 ECU.

### **Słabość mechanizmów wspierających recykling**

Projekt ustawy o odpadach nie poświęca specjalnej uwagi sprawie opakowań, ich powtórnego wykorzystania i recyklingu. Przepisy zawarte w art. 15 stanowiące o konieczności wielokrotnego użytkowania opakowań wydają się być mało precyzyjne i nie oparte odpowiednim mechanizmem nadzoru i sankcji wobec podmiotów nie stosujących się do tych postanowień. W istotny sposób odbiegają również od przepisów zawartych w Dyrektywie 94/62/EWG w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Dyrektywa ta nakłada na kraje członkowskie obowiązek wprowadzenia programów przeciwdziałania powstawaniu odpadom, m.in. poprzez organizowanie systemów zbiórki i odzysku odpadów opakowaniowych. Po pięciu latach od ustanowienia Dyrektywy prawodawstwo w poszczególnych krajach UE musi zapewniać co najmniej 50% (wagowo) odzysku odpadów opakowaniowych.

Brak właściwych mechanizmów wspierających powtórne wykorzystywanie produktów, lub wprowadzanie ich do powtórnego obiegu jako surowce wtórne jest tym istotniejszy, że w polskiej gospodarce znajduje się coraz więcej produktów, które mogłyby podlegać temu procesowi. O ile w okresie gospodarki centralnie sterowanej, powszechne niedobory sprawiały, że istniała naturalna tendencja do sięgania po tego rodzaju zasoby - nie stanowiły więc one nadmiernego obciążenia dla środowiska, o tyle obecnie coraz więcej odpadów, zdolnych do powtórnego wykorzystania kierowane jest na składowiska, bądź likwidowane w sposób niezorganizowany. Szczególnie jaskrawym przykładem ilustrującym to zjawisko jest np problem przepracowanych olejów. Specjalna instalacja do ich uzdatniania (Refineria Jedlicze)

przerabia zaledwie kilkanaście procent wszystkich zużytych olejów. Reszta trafia do kanalizacji, rowów bądź jest spalana przyczyniając się do poważnego zanieczyszczenia środowiska. Projekt ustawy o odpadach nie stwarza żadnych mechanizmów, które pozwoliłyby na likwidację takich zjawisk. Jest to jeden z ogólnych mankamentów projektu ustawy, która nie dostrzega potrzeby wprowadzenia instrumentów finansowo-organizacyjnych koncentrując się na rozwiązaniach nakazowych, często niespójnych i nadmiernie zbiurokratyzowanych.

*Opracowali: Mirosław Gwiazdowicz, Mirosław Sobolewski  
Warszawa, 5 lutego 1996 r.*

## **OPINIA PRAWNA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O ODPADACH (Druk Sejmowy nr 1424)**

Projekt nowej ustawy w istotny sposób rozszerza zakres dotychczasowej regulacji dotyczącej odpadów.

Tematyka ta jest jak dotąd uregulowana jako jeden z aspektów ochrony środowiska w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196), w której odpowiednie postanowienia mają zostać uchylone z chwilą wejścia w życie nowej ustawy.

Obecnie obowiązujące przepisy, w porównaniu z projektem zawierają dużo węższą regulację. Znajduje się ona przede wszystkim w rozdziale 8 ustawy, zatytułowanym "Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami". W rozdziale tym określono:

- 1) zasady sprowadzania z zagranicy, wywożenia za granicę i tranzytu odpadów.
- 2) spoczywający na jednostkach organizacyjnych oraz osobach fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą, w wyniku której powstają odpady, obowiązek ochrony środowiska przez zanieczyszczeniem, niszczeniem lub innym ujemnym oddziaływaniem tych odpadów oraz postępowania w sposób zapewniający ochronę środowisk przed odpadami, uwzględniając w pierwszej kolejności ich gospodarcze wykorzystanie.

Odpady, których nie można wykorzystać gospodarczo powyższe osoby obowiązane są likwidować lub unieszkodliwiać, gromadzić albo wylewać w miejscach wyznaczonych na ten cel w planach zagospodarowania przestrzennego, w sposób zapewniający ochronę środowiska. Sposób usuwania i unieszkodliwiania odpadów grożących skażeniem lub zakażeniem i innych szczególnie szkodliwych dla środowiska wymaga uzgodnienia z terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego.

Powyższe zasady odnoszą się również do usuwania i likwidacji surowców, produktów i innych materiałów uznanych za nieprzydatne do wykorzystania gospodarczego (art. 54).

Odnosnie opakowań i innych wyrobów, których wykorzystanie lub zużycie zagrażałoby środowisku - jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne je wytwarzające obowiązane są określić sposób ich powtórnego wykorzystania, w razie braku takich możliwości - sposób gromadzenia lub likwidacji zapewniający ochronę środowiska.

Zgodnie z art. 56, organy gmin zapewniają warunki organizacyjne i techniczne niezbędne dla ochrony środowiska przed odpadami oraz dbają o utrzymanie porządku i czystości na terenie objętym ich właściwością.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 58 obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30.09.1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz. U. Nr 24, poz. 91), określające zwłaszcza sposób prowadzenia i eksploatacji składowisk odpadów oraz innego usuwania lub unieszkodliwiania odpadów.

Ustawa przewiduje uiszczanie przez jednostki organizacyjne opłat z tytułu składowania odpadów (art. 86 i n.). W tej sprawie, na podstawie art. 86e, wydano też Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.12.1993 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (Dz. U. Nr 133, poz. 638 z późn.zm.). Przewiduje też sankcje karne za naruszenie przewidzianych w niej obowiązków.

## Przechodząc do uwag do projektu ustawy:

1) Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt. 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska przez odpady rozumie się " zużyte przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe, powstające w związku z bytowaniem człowieka lub działalnością gospodarczą, nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały, i uciążliwe dla środowiska".

W projekcie nowej ustawy przez odpady rozumie się " wszystkie przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe, powstałe w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej lub bytowania człowieka i nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały".

Wydaje się, że jest to definicja zdecydowanie za szeroka, uznająca za odpady wszystkie przedmioty w danym czasie i miejscu zbędne (np. towary, na które nie ma zbytu).

2) Istotnym *novum*, przewidzianym w projekcie (art. 7) jest obowiązek uzyskiwania na prowadzenie działalności, w wyniku której powstają odpady inne niż odpady komunalne **zezwolenia** wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a wypadku o którym mowa w ust. 2 - wojewody po zasięgnięciu opinii państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Obowiązek ten, przypuszczalnie bardzo uzasadniony, stanowi jednakże istotne ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Z tego względu koniecznym jest jakieś zasygnalizowanie go w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej "Podmiot gospodarczy jest obowiązany spełnić przewidziane prawem warunki prowadzenia działalności gospodarczej, dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego, a także inne warunki określone w przepisach budowlanych, sanitarnych, przeciwpożarowych i przepisach dotyczących ochrony środowiska". Wykreślenie problematyki odpadów z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska sprawia, że problematyka ta zupełnie znika z ustawy, mającej być przecież "konstytucją" działalności gospodarczej.

Dyskusyjne są zasady udzielania zezwoleń.

I tak, wątpliwość budzi zasada udzielania zezwoleń na czas określony, co stwarza brak pewności podmiotu gospodarczego co do przyszłości jego produkcji. Bardziej właściwe wydaje się być rozwiązanie wymagające jedynie uzyskania nowego zezwolenia w wypadku zmian okoliczności objętych zezwoleniem.

Po drugie, redakcja przepisów nie pozwala na stwierdzenie w jakich wypadkach organ kompetentny do wydania zezwolenia jest obowiązany go udzielić, a w jakich wypadkach może lub powinien odmówić wydania zezwolenia. W ten sposób projekt pozwala na uznaniowe wydawanie zezwoleń, co jest zjawiskiem nieporządanym społecznie.

Podobna uznaniowość grozi w wypadku naruszania przepisów ustawy lub nieprzestrzegania warunków określonych w zezwoleniu. W takich bowiem wypadkach organ wydający zezwolenie może (ale nie musi) je cofnąć. Takie określenie sankcji występuje w szeregu innych przepisów projektu.

W art. 9 projektu przewiduje się możliwość zlecenia przez wytwarzającego odpady wykonywania obowiązku usuwania odpadów, ich wykorzystywania lub unieszkodliwiania odbiorcy odpadów. Jednocześnie zobowiązuje się **odbiorcę odpadów niebezpiecznych do uzyskania zezwolenia** na ich usuwanie, wykorzystywanie lub unieszkodliwianie. Zastrzeżenia,

podniesione odnośnie zezwolenia dla wytwarzającego odpady są również aktualne do określenia zasad udzielania tego zezwolenia. Ponadto podkreślić należy, że zasada udzielania zezwoleń na czas określony może istotnie utrudnić prowadzenie działalności gospodarczej w tej postaci z uwagi na terminy umów, które odbiorca zawiera lub mógłby zawrzeć z wytwarzającym odpady.

3) W art. 10 nie jest jasne o zabezpieczenie czyich roszczeń ma w nim chodzić.

4) W art. 14 ust. 3 i 4 nasuwają zastrzeżenia. Przede wszystkim nie jest dostatecznie jasne o jaki "obowiązek określony rozporządzeniem" chodzi, którego niedopełnienie przez podmiot gospodarczy może spowodować wydanie decyzji. Rozumiem, że chodzi o niewykorzystywanie odpadów jako surowców wtórnych, ale należy to preredagować. Ponadto sankcja zredagowana jest w sposób warunkowy - jest to pewna niekonsekwencja, gdyż z jednej strony - nakłada się obowiązek, a z drugiej strony - może ale nie musi być on egzekwowany.

Z kolei z określenia w ust. 4 "w przypadku określonym w ust. 3" nie wynika, czy chodzi o przypadek niedopełnienia obowiązku, czy o przypadek wydania decyzji o wstrzymaniu działalności, gdyż, jak wyżej wskazałam, oba przypadki nie muszą się pokrywać. Wydaje się również wskazane, aby możliwość wyznaczenia terminu do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie była uzależniona od wystąpienia z wnioskiem przez podmiot gospodarczy.

Powyższe uwagi odnoszą się również do ust. 2 i 3 w art. 15, które zostały zredagowane podobnie jak w art. 14 ust. 3 i 4 oraz do art. 18 ust. 5 i 6.

5) W uzasadnieniu nie omówiono rozdziału 5 poświęconego przepisom karnym, mimo iż zawiera on istotne zmiany w porównaniu ze stanem dotychczasowym.

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska przewiduje jedynie kilka przepisów karnych, odnoszących się do odpadów, które są skorelowane z obowiązkami nałożonymi wcześniej przez ustawę. Obecny projekt, znacznie rozbudowując normy, dotyczące zasad postępowania z odpadami, rozszerza również sankcje karne im towarzyszące.

Projektodawcy przewidują wykreślenie z przepisów karnych art. 106 ust. 1 pkt. 5, art. 108a, w art. 110 ust. 1 pkt. 3 oraz dokonanie odpowiedniego wykreślenia w art. 108 ust. 2.

Jednocześnie pozostaje w ustawie art. 107, co sprawia, że do odpadów może znaleźć również zastosowanie i ten artykuł.

Przepis art. 43 został zredagowany w sposób zupełnie nieczytelny. Nie wiadomo bowiem, czy wyrazy wyrazy "w warunkach narażenia na niebezpieczeństwo życia lub zdrowia ludzi albo zagrożenia zniszczeniem środowiska w znacznych rozmiarach" mają odnosić się do wszystkich sytuacji wcześniej wyliczonych, czy tylko do wyrazów "dopuszcza do usuwania, wykorzystywania lub unieszkodliwiania, mieszania lub transportowania". Gdyby odnosiły się do pierwszej z wymienionych sytuacji, należałoby to inaczej zredagować - analogicznie do redakcji przyjętej w art. 107 ust. 1. Samo sformułowanie "w warunkach" jest zresztą niejasne. Rozumiem, że sprawca poprzez swoje działanie stwarza zagrożenie dla środowiska lub naraża na niebezpieczeństwo życie lub zdrowie ludzi, co należy uwypuklić.

W ustępie 5 nie wiadomo, czy działanie przepis odnosi się jedynie do sytuacji, o której mowa w ust. 1, czy do wszystkich ustępów. Gdyby przepis miał się odnosić jedynie do ustępu 1, powinien on zostać umieszczony jako ustęp 2 i tylko taki wariant wydaje się słuszny.

Rozwiązanie, przy którym bowiem w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa przy postępowaniu z odpadami ginie człowiek, a sprawca podlega sankcjom przewidzianym w ust. 5 nie jest do pogodzenia z pozostałymi przepisami prawa karnego.

Przepis art. 44 wymaga przeredagowania poprzez rozbicie na dwie części, gdyż w obecnym brzmieniu sugeruje, że chodzi również o przywóz z zagranicy odpadów niebezpiecznych bez wymaganego zezwolenia, podczas gdy przesłanka zezwolenia odnosi się tylko do wywozu ich za granicę.

W przypadku przestępstw, o których mowa w art. 44 i 45 dotychczasowe przepisy (art. 108 a) przewidywały karę grzywny obok kary pozbawienia wolności. W projekcie zrezygnowano z kary grzywny, co oznacza, że aby móc ją orzec należy każdorazowo wykazać, że zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 36 § 3 lub 4 k.k., co nie wydaje się wskazane.

W projekcie przewiduje się wydawanie aktów wykonawczych tylko w formie rozporządzeń, podczas gdy w niektórych sytuacjach wystarczyłoby zarządzenie (np. w art. 11 ust. 3).

Ponadto w art. 27 chodzi chyba o wydanie jednego rozporządzenia, co nakazywałoby skomasowanie delegacji w jednym przepisie.

*Opracowała: Zofia Monkiewicz  
Warszawa, 30 stycznia 1996 r.*



**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY  
O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH  
(Druk Sejmowy nr 1463)**

Po zapoznaniu się z przedłożonym do zaopiniowania rządowym projektem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przedstawiam następującą opinię prawną:

W projekcie ustawy w sześciu jej rozdziałach sformułowano 13 artykułów, które miałyby stanowić ustawową podstawę dla sprawy utrzymania czystości i porządku w gminach.

Do projektu ustawy zostało dołączone stosunkowo obszerne (jak na jej rozmiary) uzasadnienie spełniające wymagania stawiane rządowym projektom ustaw co do zasad techniki legislacyjnej. Do Druku Sejmowego dołączona została także opinia końcowa Pełnomocnika Rządu ds.

Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, w konkluzji której stwierdza się, że projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem europejskim, w tym z postanowieniami Układu Europejskiego.

Mimo takich rekomendacji uważna lektura zarówno projektu ustawy, jak i uzasadnienia prowokuje do postawienia szeregu pytań zarówno ogólnych, jak i bardziej szczegółowych. Projektodawca na wstępie uzasadnienia wskazuje, że obszar spraw, których będzie dotyczyła ustawa jest obecnie regulowany przez ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6) oraz przez - wydane na jej podstawie - rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz. U. z 1980 r. Nr 24, poz. 91).

Dodatkowo należy wskazać, iż także na podstawie innych ustaw m.in. ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (art. 7 ust. 1 pkt 3), ustawy z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (art. 5 ust. 1 pkt 7), ustawy z 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (art. 5 ust. 1 i 2), ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (art. 14 ust. 1, art 15) czy przykładowo np. zarządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 28 lutego 1982 r. w sprawie zakresu obowiązków dozorców domów, można wskazać kto i w jakim zakresie jest odpowiedzialny za utrzymanie porządku i czystości.

Zatem zwraca uwagę fakt, iż mimo pełnej wiedzy projektodawcy ustawy o funkcjonowaniu obecnie dużej liczby przepisów (zarówno rangi ustawowej jak i rozporządzeń i zarządzeń) dotyczących spraw utrzymywania czystości i porządku na obszarze naszego kraju w **art. 11 projektu** proponuje się dokonanie skreślenia wyłącznie z ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r o ochronie i kształtowaniu środowiska tylko jednego całego artykułu (57) i jednego ustępu z art. 58.

W istocie zatem nowa ustawa nie uporządkuje polskiego systemu prawnego dotyczącego spraw czystości i porządku w państwie lecz do dotychczasowych regulacji dodane zostaną przepisy rangi ustawowej, które w praktyce życia codziennego będą w obecnych warunkach nadal bardzo trudne w realizacji i egzekwowaniu.

Projekt ustawy nakłada na gminy obowiązek utrzymania na swoim terenie czystości i porządku i byłaby to - po przyjęciu tej ustawy - realizacja **ustawowego obowiązkowego zadania własnego gminy.**

Obecnie gminy realizują to zadanie - określone m.in. w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie terytorialnym (Dz. U. r. Nr 16 poz. 95 z późn.zm.) - jako jedno z podstawowych zadań własnych.

Ust. 2 tegoż art. 7 powyższej ustawy przewiduje, że "ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy".

**Zasada zawarta w tym przepisie gwarantuje powszechne wykonywanie ściśle określonego zakresu zadań własnych gminy w skali całego kraju.**

Obowiązek taki nakładają także na gminy m.in. dwie ustawy. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 1991 r, Nr 114, poz. 493), której art. 9 ust 2 stanowi, że prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, oraz ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (dz. U. z 1995 r. Nr 101 poz. 504), która poczynając od 1 stycznia 1996 r. - nakłada na gminy obowiązek zakładania i prowadzenia publicznych przedszkoli i szkół podstawowych.

Jak wiadomo realizacja zapisów tej ostatniej ustawy spowodowała w wielu gminach poważne perturbacje budżetowe. W tym kontekście warto zastanowienia jest stwierdzenie projektodawcy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawarte w uzasadnieniu, iż "ustawa nie będzie wymagała dodatkowych środków finansowych na realizację jej przepisów".

Jeżeli zapisy projektowanego **art. 3** mają być istotnie realizowane przez gminy, to szczególnie te działania określone w art. 3 ust 2 pkt. 2, 3, 5 i 6 będą wymagały środków finansowych, którymi gminy obecnie nie dysponują.

Doceniając wagę problemu zaprowadzenia i utrzymania w gminach naszego kraju czystości i porządku warto jednak zwrócić - moim zdaniem - uwagę na nadmierną szczegółowość projektowanego zapisu art. 4 dotyczącego uchwał rad gmin.

W sześciu punktach tego projektowanego artykułu zostały wymienione obszary spraw, co do których rady wszystkich gmin podejmować będą musiały uchwały. Już z projektowanego zapisu ustawowego np. art. 4 pkt. 1, 2 i 3 widać, że podjęcie uchwał w tych sprawach nie będzie sprawą prostą.

Czy można założyć, iż żadna z podjętych przez gminy uchwał dotycząca - zgodnie z pkt. 1 "wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości" nie będzie wkraczała zbyt daleko i rygorystycznie w zakres prawa własności rodząc np. roszczenia o zaprzestanie naruszania prawa własności?

Czy faktycznie częstotliwość, zasady i sposób usuwania odpadów komunalnych z nieruchomości oraz rodzaj urządzeń przeznaczonych do gromadzenia tych odpadów na terenie także prywatnych nieruchomości musi zostać określony uchwałą rady gminy? Czy sprawy te nie mogą być pozostawione do indywidualnego uzgodnienia między właścicielami poszczególnych nieruchomości a wyspecjalizowanymi jednostkami zajmującymi się usuwaniem odpadów?

Wydaje się to tym bardziej zasadne, że zgodnie z zapisami projektu ustawy właściciele nieruchomości **będą musieli** zawierać umowy z wyspecjalizowanymi jednostkami posiadającymi zezwolenia na wykonywanie usług usuwania odpadów komunalnych.

Czy przy tak ścisłych zapisach, za naruszanie których podlegać się może karze grzywny a nawet aresztu (por. art. 10 ust. 1) uda się w codziennej praktyce realizować zarówno dyspozycje, jak i sankcje projektowanych przepisów ustawowych?

Odrębną sprawą jest zagadnienie sprawdzania i egzekwowania obowiązków wynikających z postanowień ustawy w kontekście jej projektowanych przepisów karnych. Zapewne w gminach, w których działają służby miejskie uda się powierzyć im te dodatkowe zadania. W wielu gminach wiejskich gdzie takich służb nie ma zaistnieje konieczność ich powołania - co oczywiście należy łączyć z dodatkowymi wydatkami z budżetu gmin - bądź odwoływania się do sił Policji.

Inny rodzaj wątpliwości wzbudza przepis art. 5 ust. 1 pkt 3. Mowa tam jest o tym, że właściciele nieruchomości (a art. 2 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy określa to pojęcie bardzo szeroko) zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez "oczyszczanie ze śniegu i lodu oraz usuwanie błota i innych zanieczyszczeń z **chodników położonych wzdłuż nieruchomości.**"

Takie brzmienie ustawowego przepisu może wzbudzać niepotrzebne dyskusje i kontrowersje pomiędzy osobami zobowiązanymi do działania a osobami mającymi uprawnienia do egzekwowania tych działań.

Po pierwsze, budzi pewien niepokój fakt ustawowego zobowiązania obywateli do podejmowania działań na cudzej nieruchomości i zagrożenia za zaniechanie takich działań sankcją karną. Po drugie, wobec takiej konstrukcji prawnej czy wystarczająco jasna jest odpowiedź na pytanie od kogo będzie się egzekwować roszczenia prawne - od właściciela terenu chodnika czy od podmiotu zobowiązanego do jego sprzątnięcia - jeżeli właśnie w takim miejscu dojdzie do ewentualnego wypadku związanego z zaniedbaniami w oczyszczaniu? Co oznacza określenie **wzdłuż**? Czy np. chodnik położony za pasem zieleni rozciągającej się wokół nieruchomości to także teren, który właściciel nieruchomości będzie zobowiązany sprzątać? Takich wątpliwości związanych np z wiekiem i stanem majątkowym właścicieli wielu nieruchomości, dla których wykonanie takiego ustawowego obowiązku nie będzie realne można podnieść przy interpretacji projektu tego zapisu jeszcze wiele. Jak widać, proponowane rozwiązanie - nawiązujące do obecnie obowiązującego we wskazanym już rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 września 1980 r. wymaga jednak głębszego przemyślenia.

Art. 7, 8 i 9 projektu ustawy poświęcone są zasadom udzielania zezwoleń na świadczenie usług w zakresie wywozu odpadów komunalnych. Projektodawcy w uzasadnieniu wskazują, że ich rozwiązania prawne wychodzą naprzeciw wymaganiom współczesnych standardów metod oczyszczania miast. Stąd wskazują dalej "racjonalne wydaje się uzależnienie prowadzenia działalności związanej z usuwaniem, unieszkodliwianiem i wykorzystywaniem odpadów komunalnych, od zgody organów gminy w tym zakresie".

Ten zamysł projektodawcy został zawarty w projektowanym zapisie art. 7 ust. 3, który brzmi: "Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta **każdemu podmiotowi** (podkreślenie moje - B. W.), który dysponuje odpowiednimi środkami do wykonania usług oraz **zapewnia należyty ich poziom.**" Niewątpliwie ten fragment ustawowego przepisu stwarza przesłanki do subiektywnego motywowania podejmowanych decyzji. Można sobie także wyobrazić, iż w gminie uzna się za wystarczające dla jej potrzeb, że taka działalność będzie prowadzona wyłącznie przez komunalną jednostkę organizacyjną. Czy wówczas nie można będzie tej sytuacji określić jako praktyki monopolistycznej?

Wydaje się, że ustawodawca stanowiąc prawo powinien starać się przewidzieć wszelkie możliwe konsekwencje jego funkcjonowania.

Zwracam także uwagę na fakt, iż projekt omawianej ustawy wywoła na forum parlamentu kolejny raz dyskusję o reglamentowaniu działalności gospodarczej. Wprowadzie projektowane

przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie naruszają obowiązujących zapisów ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1988 Nr 41, poz. 324 z późn.zm) jednak zamysły dalszego ograniczania swobód w zakresie podejmowanej działalności gospodarczej nie znajdują najczęściej aprobaty.

Również zwracam uwagę, iż ustawodawca mówi tylko o wydawaniu decyzji pozytywnej, nie precyzując sytuacji, gdy zgoda dla osoby zainteresowanej prowadzeniem omawianej działalności nie zostanie wydana.

W konkluzji swoich uwag muszę stwierdzić, że chociaż sprawy porządku i czystości będące niewątpliwie częścią bardzo złożonego zagadnienia budowania świadomości ekologicznej w naszym społeczeństwie i stwarzania wszelkich przesłanek do poprawy naturalnego środowiska bytowania człowieka uważam za niezwykle ważne, to przedłożony projekt ustawy budzi podniesione w opinii zastrzeżenia. Nie zgadzam się także z opinią projektodawcy, że skuteczne rozwiązywanie tych problemów może przebiegać bez dodatkowych, wcześniej zaplanowanych - zarówno w skali państwa, jak i poszczególnych gmin - środków finansowych.

Prace Sejmu RP nad nowoczesnymi i skutecznymi działaniami dotyczącymi rozwiązywania kompleksowo zagadnień czystości i porządku powinny przebiegać z udziałem specjalistów mogących wskazać najwłaściwsze merytoryczne rozwiązania, jak i przedstawić związane z nimi wszelkie koszty.

*Opracowała: Beata Witkowska  
Warszawa, 30 stycznia 1996 r.*