



Domański Zakrzewski Palinka



Rewolucja w systemie gospodarki odpadami komunalnymi

Magdalena Zabłocka

Radca prawny, Senior Associate

Warszawa, 12 października 2011 roku, IX Samorządowe Forum Kapitału i Finansów- Kongres Skarbników



Domański Zakrzewski Palinka

Plan prezentacji

- Ramy prawne nowego systemu – podstawowe akty prawne i cele wdrożenia przepisów
- Kluczowe daty wdrożenia systemu gospodarowania odpadami
- Nowe obowiązki samorządów województw oraz gmin
- Główne problemy prawne i dylematy związane ze stosowaniem przepisów, w szczególności:
- kształt regionów gospodarowania odpadami w kontekście obowiązków województw, gmin i przedsiębiorców – aspekty regulacyjne (zasada bliskości),
- status regionalnych instalacji – zasady umieszczania w WPGO, zagadnienie praw nabytych,
- zasady konstrukcji „przetargów” przez gminę (wątpliwości co do formy/trybu realizacji zadań),
- opłata za zagospodarowanie odpadów – zasady ustalania (wątpliwości w zakresie pojęcia „stawka”).



Domański Zakrzewski Palinka

Istota zmian

- Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych ustaw (m.in. ustawy o odpadach):
 - przejęcie przez gminy władztwa nad odpadami komunalnymi (przejęcie dotychczasowych obowiązków właścicieli nieruchomości),
 - opłata za gospodarowanie odpadami,
 - regiony gospodarki odpadami – zasada bliskości,
 - regionalne instalacje do przetwarzania odpadów,
 - odbiór odpadów przez wybranych przez gminy w przetargu przedsiębiorców.



Domański Zakrzewski Palinka

Role głównych uczestników rynku gospodarki odpadami (1)

- Obowiązki samorządów województw
 - Uchwalenie Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami („**WPGO**”) oraz uchwał o wykonaniu WPGO, tj. decyzje dotyczące:
 - podziału województw na regiony gospodarki odpadami,
 - wyznaczenia w ramach regionów regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.
- Obowiązki gmin
 - gospodarka odpadami zadaniem publicznym gminy – pełnia praw i obowiązków oraz nowa opłata lokalna,
 - osiągnięcie celów ilościowych (odpowiednie poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania).



Domański Zakrzewski Palinka

Role głównych uczestników rynku gospodarki odpadami (2)

- Obowiązki gmin – cd.
 - opracowanie i wdrożenie w gminie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; ustalenie wysokości oraz zasad wprowadzenia opłaty za gospodarowanie odpadami (opłata lokalna),
 - zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów,
 - przejęcie obowiązków od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w zakresie gospodarki odpadami (nieruchomości niezamieszkałe - fakultatywnie),
 - zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (obligatoryjna konkurencyjność).



Domański Zakrzewski Palinka

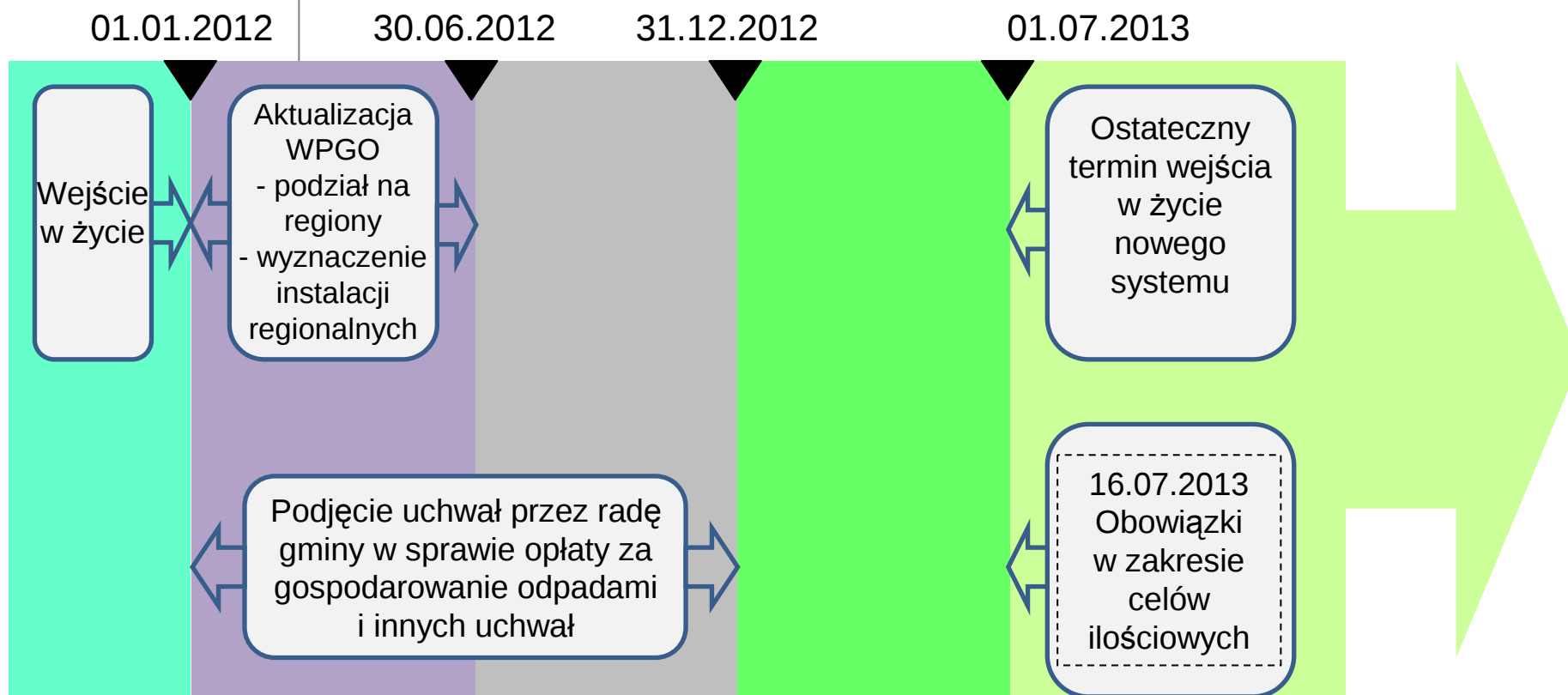
Role głównych uczestników rynku gospodarki odpadami (3)

- Właściciele nieruchomości
 - opłata za gospodarowanie odpadami – obowiązek zapłaty,
 - dotychczasowa umowa z przedsiębiorcą.
- Przedsiębiorcy
 - odbiór albo odbiór + zagospodarowanie odpadów – po wyborze w przetargu,
 - budowa, utrzymanie lub eksploatacja instalacji regionalnych - po wyborze w przetargu/PPP/postępowaniu o udzielenie koncesji.



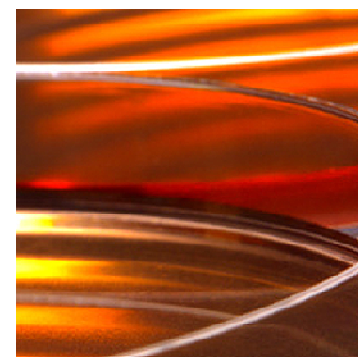
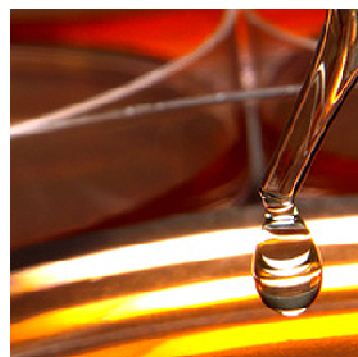
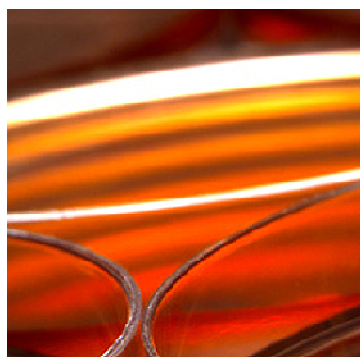
Domański Zakrzewski Palinka

Okres dostosowawczy





Domański Zakrzewski Palinka



Region gospodarki odpadami



Domański Zakrzewski Palinka

Region gospodarki odpadami

- Region gospodarki odpadami komunalnymi („region”)
 - określony w WPGO obszar liczący co najmniej 150 000 mieszkańców,
 - regionem może być jedna gmina licząca powyżej 500 000 mieszkańców.
- WPGO/ uchwała o wykonaniu WPGO
 - podział województwa na regiony,
 - wykaz regionalnych instalacji w poszczególnych regionach,
 - wykaz instalacji do obsługi zastępczej regionów (na wypadek np. awarii regionalnej instalacji),
 - plan zamykania regionalnych instalacji niespełniających wymagań.



Domański Zakrzewski Palinka

Region gospodarki odpadami – aktualizacja WPGO

- Opracowanie i uchwalenie WPGO
 - opinie organów wykonawczych gmin z obszaru województwa /organów związków międzygminnych, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz ministra ochrony środowiska,
 - podlega strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko lub konieczne jest zapewnienie udziału społeczeństwa,
 - uchwała sejmik województwa.
- Czynniki mogące mieć wpływ na podział województwa na regiony
 - obecny podział na regiony,
 - bilans instalacji (w tym inwestycje w toku),
 - istniejące związki międzygminne,
 - rozporządzenie wykonawcze,
 - rola wojewody – nadzór z punktu widzenia legalności.
- Aktualizacja WPGO do 30 czerwca 2012 r.



Domański Zakrzewski Palinka

Region gospodarki odpadami

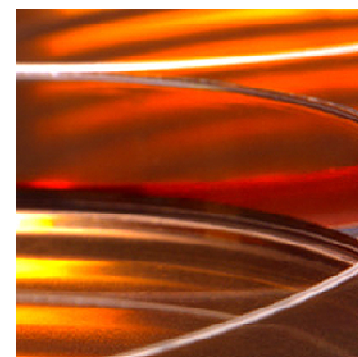
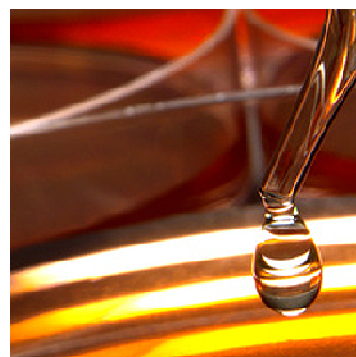
- Gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie w ramach regionu:
 - **zasada bliskości**
 - odpady powinny być przetwarzane lub unieszkodliwiane jak najbliżej miejsca ich wytworzenia,
 - **zakaz zbierania oraz przetwarzania:**
 - zmieszanych odpadów komunalnych,
 - odpadów zielonych,
 - pozostałości z sortowania.

poza regionem gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone,

- **monopol instalacji regionalnej**
- Gospodarowanie innymi frakcjami odpadów komunalnych



Domański Zakrzewski Palinka



Instalacja regionalna



Domański Zakrzewski Palinka

Instalacja regionalna

Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów

Zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 000 mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, oraz zapewniający:

- termiczne przekształcanie odpadów, lub
- mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
- przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniającego wymagania określone w przepisach odrębnych, lub
- składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.



Domański Zakrzewski Palinka

Instalacja regionalna

- Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych
 - budowana, utrzymywana i eksploatowana przez gminy,
 - zadanie: obsługa regionu
 - zmieszane odpady komunalne, odpady zielone, pozostałości z sortowania.
- Obowiązki prowadzącego instalację:
 - zawarcie umowy na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi,
 - na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przedstawienie kalkulacji kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.



Domański Zakrzewski Palinka

Instalacja regionalna

Istniejące instalacje

- Umieszczenie instalacji w WPGO
 - w uchwale w sprawie wykonania WPGO **uwzględnia się** funkcjonujące na terenie województwa instalacje, które w dniu 1 stycznia 2012 roku **spełniają wymagania** dotyczące regionalnych instalacji,
 - w przypadku zakończenia budowy instalacji **spełniającej wymagania** dotyczące regionalnej instalacji, dla której przed 1 stycznia 2012 roku wydano decyzję środowiskową lub decyzję WZ, instalację tę **uwzględnia się** w uchwale w sprawie wykonania WPGO lub dokonuje się zmiany w tej uchwale.
- Roszczenie o umieszczenie w WPGO i uchwale w sprawie wykonania WPGO
- Ochrona praw nabytych – instalacje istniejące nieumieszczone w WPGO:
 - wyłączenie z prawa, naruszenie interesów w toku,
 - umowy międzynarodowe o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (ang. *Bilateral Investment Treaties*, „BIT”).



Domański Zakrzewski Palinka

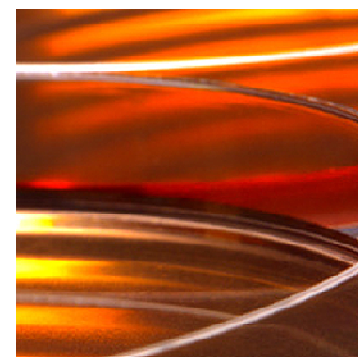
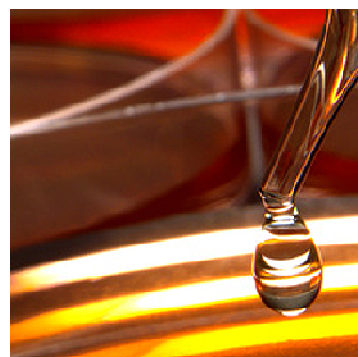
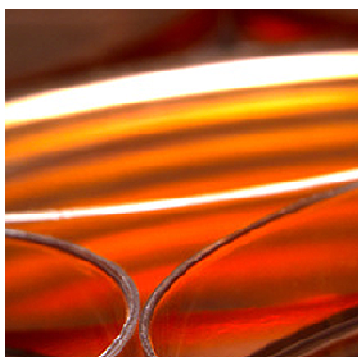
Instalacja regionalna

Wybrane kwestie

- Ile regionalnych instalacji może być w jednym regionie?
 - konkurencyjność cenowa,
 - hierarchia postępowania z odpadami,
 - zapewnienie strumienia odpadów do instalacji (bilans instalacji regionalnych).
- Czy jedna regionalna instalacja może obejmować instalacje w różnych lokalizacjach (?)
- Dostosowanie istniejących instalacji do wymogów dla instalacji regionalnych.



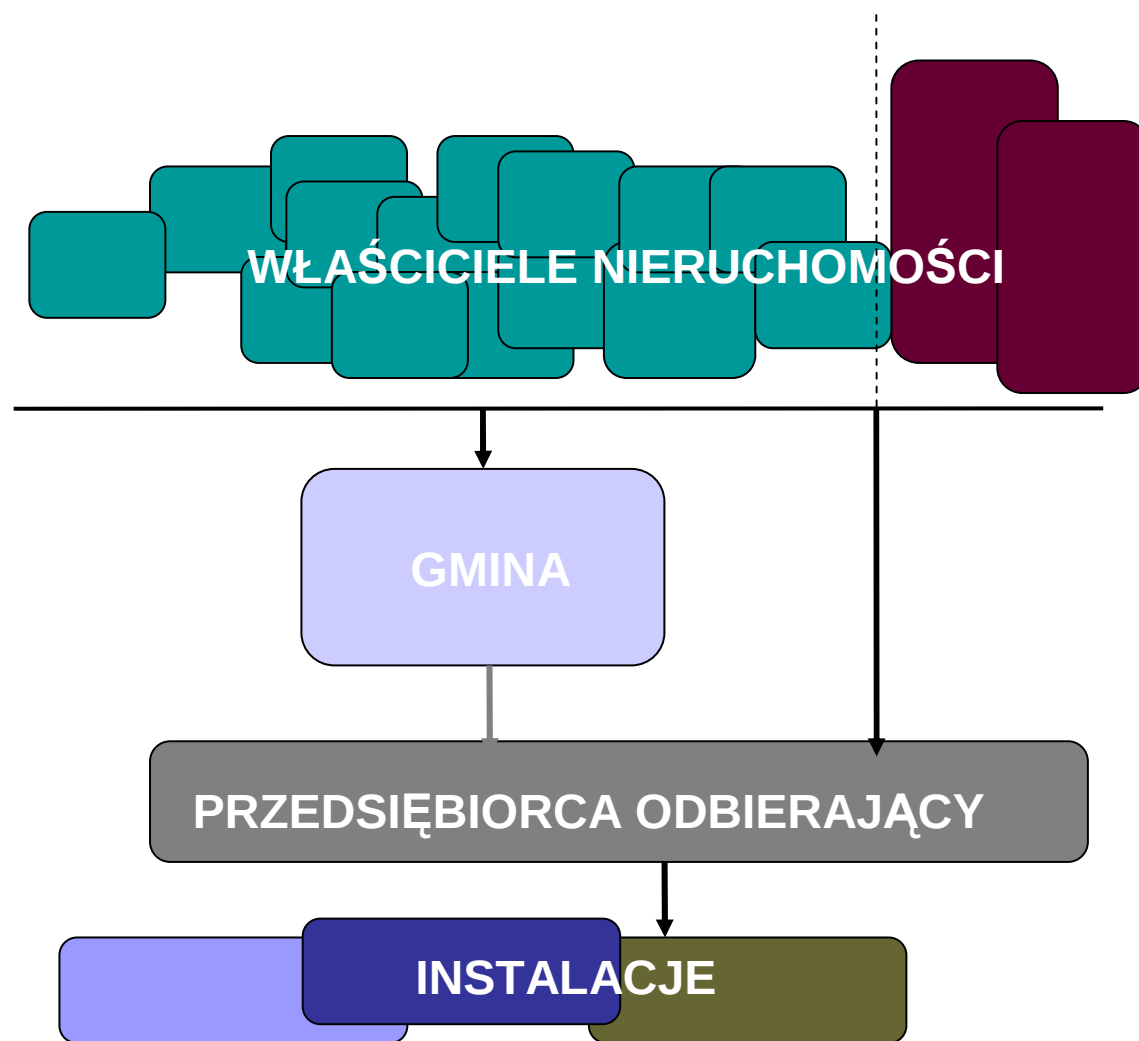
Domański Zakrzewski Palinka



Obowiązki gmin – odbiór odpadów



Domański Zakrzewski Palinka





Domański Zakrzewski Palinka

Odbiór odpadów

Przetarg

- Obowiązek zorganizowania przez gminy (związek komunalny)
 - **przetargu na odbieranie odpadów** komunalnych od właścicieli nieruchomości, albo
 - **przetargu na odbieranie + zagospodarowanie tych odpadów.**
- Podział gminy (związku) na sektory.
- Brak możliwości „powierzenia” zadania zakładowi budżetowemu/ przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę.
- Nieprzeprowadzenie przez gminę przetargu na odbieranie odpadów albo na ich odbieranie i zagospodarowanie – administracyjna kara pieniężna.



Domański Zakrzewski Palinka

Odbiór i zagospodarowanie odpadów

Wybrane kwestie

- Odbiór odpadów a odbiór i zagospodarowanie
 - odbiór,
 - zagospodarowanie (?) (gospodarowanie / przetwarzanie).
- Możliwość zastosowania innych trybów niż przetarg ograniczony lub nieograniczony przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych (?)
- Wynagrodzenie przedsiębiorcy odbierającego odpady
 - odbiór, transport,
 - odzysk, unieszkodliwianie.
- Budowa instalacji w ramach odbioru i „zagospodarowania” (?)
 - udzielenie zamówienia przedsiębiorcy, który wybuduje instalację.
- Kierowanie odpadów do instalacji regionalnej (?)



Domański Zakrzewski Palinka

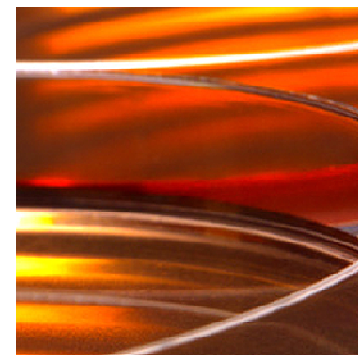
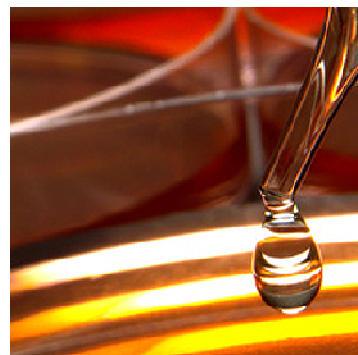
Odbiór odpadów

Obowiązki przedsiębiorców

- **Spełnienie wymagań w zakresie:**
 - posiadania odpowiedniego wyposażenia,
 - utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń,
 - spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów,
 - zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej .
- **Przekazywanie** odebranych od właścicieli nieruchomości **selektywnie zebranych odpadów komunalnych** do instalacji odzysku i unieszkodliwiania, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami.
- **Przekazywanie** odebranych od właścicieli nieruchomości **zmieszanych odpadów komunalnych**, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji **do przetwarzania odpadów komunalnych**.



Domański Zakrzewski Palinka



Obowiązki gmin – budowa instalacji regionalnych



Domański Zakrzewski Palinka

Budowa instalacji regionalnych

Budowa/Utrzymanie/Eksploatacja

- Nowe instalacje regionalne

Gmina/gminy/związek międzygminny dokonuje wyboru podmiotu, który zbuduje, utrzyma i będzie eksploatował regionalną instalację:

- w przetargu (PZP), albo
 - na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, albo
 - na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi.
-
- Dla instalacji „w budowie” i istniejących gmina jest zwolniona ze stosowania przepisów o wyborze podmiotu, który zbuduje, będzie utrzymywał i eksploatował regionalną instalację



Domański Zakrzewski Palinka

Budowa instalacji regionalnych

Samodzielna realizacja

- W przypadku gdy przetarg zakończy się wynikiem negatywnym albo nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego albo gdy nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza na zasadach ustawy o koncesji na roboty budowlane
 - gmina (gminy?) może (mogą?) samodzielnie wybudować, utrzymać i eksploatować regionalną instalację.
- Przetarg zakończony wynikiem negatywnym (?)
 - brak uczestników,
 - zwrot wniosku o dopuszczenie do udziału w przetargu,
 - odrzucenie ofert,
 - wycofanie ofert,
 - wykluczenie uczestników,
 - unieważnienie postępowania,
 - niezawarcie umowy.
- Powierzenie bezpośrednie



Domański Zakrzewski Palinka

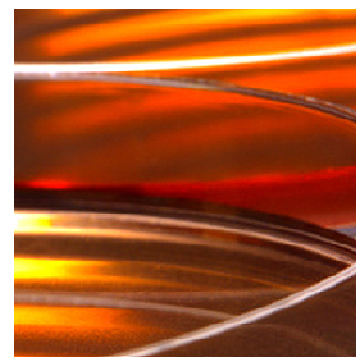
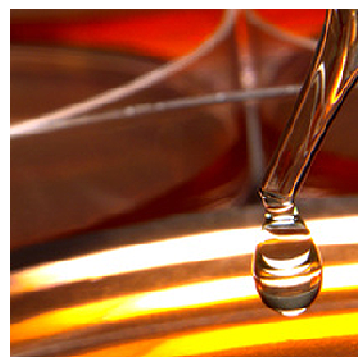
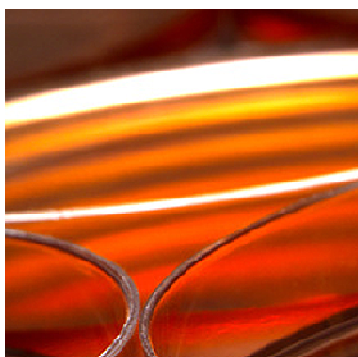
Budowa instalacji regionalnych

Metody przetwarzania i unieszkodliwiania

- Odejście od składowania odpadów
 - Rozporządzenie w sprawie składowania odpadów
 - zakaz składowania zmieszanych odpadów komunalnych o wartości kalorycznej powyżej 6 MJ/kg suchej masy od 1 stycznia 2013 r.
 - Rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska
 - podwyższenie opłat za korzystanie ze środowiska.
- Termiczne przekształcanie odpadów jako proces odzysku (R1)
 - obecnie – tylko niektóre frakcje odpadów,
 - nowa ustawa o odpadach – zmieszane odpady komunalne.
- Kto decyduje o metodzie przetwarzania dla planowanej instalacji regionalnej?
 - samorząd województwa – WPGO,
 - gmina.



Domański Zakrzewski Palinka



Finansowanie – opłata za gospodarowanie odpadami



Domański Zakrzewski Palinka

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi

- Opłata za gospodarowanie odpadami
 - dochód gminy,
 - pokrywa koszty
 - odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
 - tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - obsługi administracyjnej systemu.
- Obowiązkiem uiszczania opłaty objęci są właściciele nieruchomości wytwarzający odpady komunalne objęte systemem:
 - osoby fizyczne uiszczają opłatę proporcjonalnie do ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość/iłości zużytej wody z danej nieruchomości/powierzchni lokalu mieszkalnego/uśredniona stawka od gospodarstwa domowego,
 - przedsiębiorcy wytwarzający odpady komunalne objęte systemem uiszczają opłatę proporcjonalnie do liczby pojemników z odpadami komunalnymi.
- Stawki opłat ustala rada gminy.



Domański Zakrzewski Palinka

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wybrane problemy

- Deklaracja mieszkańców jako podstawa określenia wysokości opłaty dla poszczególnych nieruchomości:
 - ryzyko nieszczelności systemu,
 - koszty wprowadzenia i utrzymania systemu.
- Przepływy pieniężne
 - brak rozstrzygnięcia ustawowego w zakresie zasad zapłaty za usługę odbioru/ zagospodarowania (możliwe rozwiązania i ryzyka związane z modelami) w kontekście eksploatacji instalacji regionalnej.
- Finansowanie budowy nowych instalacji regionalnych – rola opłaty za gospodarowanie odpadami.



Domański Zakrzewski Palinka

Kontakt



Magdalena Zabłocka

Radca prawny,

T: +48 22 557 76 83

E: Magdalena.Zablocka@dzp.pl



Domański Zakrzewski Palinka

Dane kontaktowe

www.dzp.pl

Warszawa

Rondo ONZ 1, 00-124 | T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01

Wrocław

ul. Powstańców Śląskich 2-4, 53-333 | T: +48 71 712 47 00 | F: +48 71 712 47 50

Poznań

ul. Paderewskiego 8, 61-770 | T: +48 61 642 49 00 | F: +48 61 642 49 50

Łódź

ul. Traugutta 25, 90-113 | T: +48 42 637 25 80 | F: +48 42 637 30 13

Toruń

Szosa Chełmińska 17, 87-100 | T: +48 56 622 00 53 | F: +48 56 621 95 83