



FORUM ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH

Województwa Pomorskiego



Program Działań 2012-2013

Zespół realizujący projekt FIO

- Mgr inż. Grażyna Filipczuk-Szester
- Mgr Henryk Herbut
- Mgr inż. Jacek Lendzion
- Dr Ryszard Młyński
- Alicja Otto
- Dr inż. Bogdan Sedler – koordynator
- Mgr inż. Edward Sulżycki

SPIS TREŚCI

1. Wstęp

1.1. O projekcie

1.2. Podstawa prawna

2. Przegląd przedmiotu działania Forum

3. Plan działalności Forum – obszary priorytetowe

Załączniki:

1. Uruchomienie działalności i ramowy program prac Forum Organizacji Ekologicznych Województwa Pomorskiego

1.1. Cel i sposoby działania Forum Organizacji Ekologicznych Województwa Pomorskiego

2. Porozumienie o współpracy Forum Organizacji Ekologicznych Województwa Pomorskiego

3. Organy Ochrony Środowiska w Polsce – Problematyka prawna

4. Gospodarowanie odpadami wg. prawa polskiego i przepisów Unii Europejskiej

1. Wstęp

1.1. O projekcie

Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk” realizuje projekt:

„Aktywizacja monitoringu społecznego wykonywania zadań publicznych w realizacji celów polityki ekologicznej państwa oraz ochrony środowiska opartej na zrównoważonym rozwoju w województwie pomorskim” w ramach programu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk” zorganizowała zjazd organizacji ekologicznych województwa pomorskiego, celem którego było wypracowanie strategii działania w zakresie ochrony środowiska, ochrony przyrody, ochrony zwierząt oraz ochrony wód oraz powołanie Forum Organizacji Ekologicznych.

Związane jest to przede wszystkim z dostępem do informacji oraz udziałem społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych.

W ramach tego projektu powołano Biura Interwencji Obywatelskiej, które prowadzić będzie udzielać porad, konsultacji, interwencji, edukacji dotyczących ochrony środowiska.

Forum wraz z Biurem Interwencji Obywatelskiej prowadzić będą działalność niezależnie od administracji i organów zarządzających środowiskiem.

W ramach projektu planuje się organizację w latach 2012-13 cyklu 14- seminariów na terenie Województwa Pomorskiego organizowanych wspólnie z Wojewódzką Komendą OHP i Fundacją Poszanowania Energii. Tematem tych seminariów byłoby przybliżenie zagadnień polityki ekologicznej kraju, dostępu obywateli do informacji o środowisku oraz udziale w postępowaniach, przepisy prawne w tym zakresie oraz zagadnienia zrównoważonego rozwoju i zagrożeń środowiska w rejonach organizacji seminariów.

dr inż. Bogdan Sedler

Prezes Fundacji Naukowo-Technicznej „Gdańsk”

Członek Z-du Bałtyckiego Klastra Ekoenergetycznego

www.bio-gda.pl

e-mail: biuro@bio-gda.pl

stfgd@imp.gda.pl

1.2. Podstawa prawna

Problematyka ochrony środowiska jest tą dziedziną życia społeczno-gospodarczego, która odgrywa ważną rolę, w działaniach politycznych i gospodarczych w skali globalnej, regionalnej i lokalnej.

Przez reformy administracji (w latach 1990 i 1998) to właśnie władze lokalne zobowiązane zostały do podjęcia i prowadzenia dialogu ze społeczeństwem oraz propagowanie zasad zrównoważonego rozwoju wśród społeczności na danym terenie. Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność działania organów administracji publicznej w sferze ochrony środowiska jest określenie przez ustawy ich zadań i kompetencji.

W związku z przystąpieniem Polski do UE mamy do czynienia jednak ze wzrostem liczby i stopnia skomplikowania obowiązków ekologicznych jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania przyznane administracji samorządowej w zakresie ochrony środowiska mają zróżnicowany charakter i są bardzo rozległe, przekraczające niekiedy realne możliwości finansowe i rzeczowe jednostek samorządu terytorialnego. Zakres działania wspólnot samorządowych ulega ciągłym przekształceniom. Struktury te utrzymują wiele nowych, nierealizowanych dotąd zadań, a w zadaniach już istniejących dokonuje się wielu zmian w przepisach prawa. Duży wpływ na przeprowadzane zmiany ma rozwój społeczno-gospodarczy kraju, który pociąga za sobą nie tylko pozytywne, ale także liczne negatywne zmiany.

Konsekwencją tego jest nadmierna rozbudowa funkcjonowania administracji publicznej (w tym samorządowej) i wyposażenie jej w różnorodne instrumenty oraz metody działania. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy również w procesach dostosowywania polskiego porządku prawnego do niekiedy niedoskonałych i niespójnych norm unijnych.

dr prawa Ryszard Młyński

2. Przegląd przedmiotu działania Forum

Organizacja ochrony środowiska w Polsce oraz zarządzanie w tym zakresie posiada bardzo zawiłą strukturę. Organy odpowiedzialne za wydawanie i kontrolowanie decyzji środowiskowych zależne są od administracji samorządowej i rządowej, tym samym ich decyzje zależne są od woli tych organów. Brak jest w Polsce, mimo deklaracji dla UE, Agencji Ochrony Środowiska, czyli podmiotu zajmującego się wydawaniem i kontrolowaniem decyzji środowiskowych niezależnie od administracji terenowej.

Obecny system funkcjonujący w Polsce doprowadza bardzo często do konfliktu interesów na linii obywatel-przedsiębiorca i wygląda to przeważnie tak, że jeżeli przedsiębiorca ma odpowiednie układy i pieniądze to przevorsuje swoje racje, nawet przy sprzeciwach społecznych. Taka sytuacja doprowadziła w naszym województwie do wielu niekorzystnych zjawisk i wręcz sytuacji patologicznych. Wydawane decyzje środowiskowe nie zawsze oparte są na prawnych zasadach chroniących środowisko i zdrowie i życie ludzi, lecz na zasadach innych interesów m.in. biznesowych. Zapewniony przepisami udział społeczeństwa w tych procesach, bardzo często traktowany jest jako zło konieczne i organa starają się go pominąć lub nie uwzględniać uwag. Doprowadza to do sytuacji konfliktowych już w trakcie realizacji inwestycji lub po jej uruchomieniu.

Następną sprawą kontrowersyjną jest monitoring przestrzegania postanowień wydanych decyzji. Monitoring zakłada wykonywanie badań oddziaływania na środowisko przez właściciela instalacji, którego interesem jest wykazanie, że dana instalacja nie oddziałuje negatywnie na środowisko, monitoringiem zajmuje się Inspekcja Ochrony Środowiska podległa wojewodzie, czyli instytucja zależna.

Te wszystkie działania dotychczas w województwie doprowadziły do sytuacji, że zanieczyszczenia środowiska, powodowane nadmiernym negatywnym oddziaływaniem wielu instalacji na środowisko, że nasze województwo przoduje w statystyce umieralności na choroby nowotworowe(ok. 6 tys. zgonów rocznie), choroby układu krążenia, układu oddechowego, okołoporodowe. Wzrasta zachorowalność na wymienione choroby oraz cukrzycę, choroby skóry, słuchu i inne.

1. W pierwszym miesiącu uruchomiono biuro projektu, grupa robocza dokonała podziału obowiązków i zadań pomiędzy osoby zaangażowane w realizację projektu.
2. Przygotowane zostały procedury związane z obiegiem dokumentów, monitorowaniem prac w poszczególnych etapach, sprawozdawczością i podsumowaniem projektu.
3. W drugim miesiącu realizacji projektu zorganizowano i uruchomiono Biuro Interwencji Publicznej z odpowiednim wyposażeniem sprzętowym. Biuro to działa przez cały okres realizacji projektu. Przyjmuje zgłoszenia, interwencje oraz udziela

porad dotyczących zgłaszanych problemów. Współpracuje z obywatelami, organizacjami pozarządowymi oraz administracją Obsługa Biura to udział 4 specjalistów od zagadnień ekologicznych i środowiskowych.

4. Akcja informacyjno-promocyjna projektu: informacja o projekcie w lokalnej TV, nagranie audycji radiowej w lokalnym radiu i jej edycja, ogłoszenia i wywiady dla prasy, informator o projekcie, ulotki oraz zaproszenia. Uruchomiono stronę internetową informującą o projekcie oraz o jego realizacji. Akcja ta powinna dotrzeć do szerokiego grona odbiorców, mieszkańców województwa pomorskiego.
5. W czwartym miesiącu realizacji projektu zorganizowano Forum Organizacji Pozarządowych województwa pomorskiego, zajmujących się sprawami ekologii i ochrony środowiska. Zorganizowano zjazd założycielski w połączeniu z seminarium, dla uczestników. Ustalono plan i zakres działania Forum, statut. Działalność Forum prowadzona jest na zasadach nieodpłatnych.
6. W czwartym miesiącu oraz następnych zorganizowano seminaria dla obywateli w ramach akcji edukacji ekologicznej, przepisów prawnych dotyczących zagadnień ekologii, ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, udziału społeczeństwa w tych procesach. Efektem tych seminariów będzie aktywizacja społeczna w tych zagadnieniach, udział w pracach Stowarzyszeń i Forum, zbieranie informacji o środowisku i jego zagrożeniach. W 2012 r. Przewiduje się organizację 8 seminariów jednodniowych(8-mio godzinnych) dla łącznie 360 osób, średnio 40 osób na seminarium.
7. W następnym roku realizacji projektu zorganizowane zostaną seminaria tematyczne na temat zagrożeń środowiskowych dla życia i zdrowia ludzi. Będzie to 6 seminariów jednodniowych po 8 godzin dla łącznie 240 osób.

3. Plan działalności Forum – obszary priorytetowe

PROGRAM DZIAŁANIA FORUM ORGANIZACJI PROEKOLOGICZNYCH

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Realizacja projektu Jwpisuje się w cele Polityki Ekologicznej Kraju, która zakłada zwiększony i aktywny udział obywateli w postępowaniach administracyjnych dotyczących przedsięwzięć ochrony środowiska oraz przestrzegania zasad ekologii.

Województwo Pomorskie pomimo wyjątkowo dogodnego położenia geograficznego, utrzymuje się w czołówce regionów w Polsce o najwyższym wskaźniku zachorowalności i śmiertelności na skutek chorób nowotworowych, chorób układu krążenia, chorób układu oddechowego, okołoporodowych, cukrzycy, które z dużym prawdopodobieństwem spowodowane są czynnikami środowiskowymi jak zanieczyszczenie powietrza, wód i ziemi

metalami ciężkimi, wielopierścieniowymi węglowodorami pierścieniowymi, fluorem, gazami, pyłem zawieszonym oraz pyłem opadającym.

W Województwie Pomorskim znajduje się duża ilość instalacji i obiektów emitujących substancje szkodliwe dla środowiska, przy czym największe ich nasilenie występuje w rejonie Trójmiasta, czyli rejonie zamieszkanym przez ok. 60% ludności województwa. Do znaczących instalacji i obiektów mających duży, negatywny wpływ na środowisko, należą m.in.

- Składowisko fosfogipsów w Wiślinie, gdzie nagromadzono, bez szczególnych zabezpieczeń dla środowiska ok. 20 mln ton tego szkodliwego odpadu. Składowisko to od momentu swojego powstania w 1969 roku, emituje do środowiska szereg niebezpiecznych związków i substancji;
- Gdańskie Zakłady Nawozów Fosforowych „Fosfory” – gdzie do roku 2010 funkcjonowała linia produkcji kwasu fosforowego (jedna z ostatnich w Europie), szczególnie szkodliwa dla środowiska. Zakłady te zlokalizowane są w odległości 1 km od Starego miasta w Gdańsku oraz od zaludnionych osiedli mieszkaniowych. Obecnie Zakłady te przekształca się w zakłady nawozów azotowych, jako grupa Puławy;
- Zakłady utylizacji i składowiska odpadów komunalnych w Szadółkach, Łęczycach;
- Składowiska popiołów lotnych z Elektrociepłowni w Przegalinie, Rewie;
- Oczyszczalnie ścieków w Gdyni, Gdańsku, Słupsku, Tczewie z dużą masą osadów ściekowych;
- Polfarma Starogard;
- Celuloza Kwidzyn;
- Keramzyt Gniew;
- Projektowane zakłady przerobu celulozy w Gdańsku Kokoszkach;
- Projektowana Elektrownia węglowa pod Pelplinem;
- Farmy wiatrowe;
- wiele innych drobniejszych obiektów, których oddziaływanie jest co prawda lokalne, lecz kumuluje zanieczyszczenia z innymi użytkownikami środowiska.

Większość tych instalacji i obiektów wywoływała i wywołuje protesty społeczne. Ludność zaniepokojona zwiększoną ilością zachorowań i dużą umieralnością, zwłaszcza wśród młodzieży i dzieci domaga się przejrzystości procedur administracyjnych oraz rzetelnej informacji o oddziaływaniu na środowisko, w tym zdrowie i życie ludzi, istniejących i planowanych obiektów.

Podane przykłady świadczą o zaniedbaniach z przeszłości kiedy konsultacje społeczne były rzadkością lub nie istniały a udział społeczeństwa w tych procesach był znikomy.

Ponadto ograniczony był dostęp do informacji publicznej

Potrzebny jest monitoring wykonywania postanowień umów UE w zakresie ochrony środowiska, gospodarki odpadami i zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w okresie przejściowym wynegocjowanym dla Polski.

Dotyczy to zwłaszcza działań w zakresie utylizacji azbestu, eternitu, PCB etc.

.
Prawo ochrony środowiska w Polsce, zgodne z prawem UE, zakłada duży udział społeczeństwa w procesach administracyjnych, wydawania decyzji środowiskowych.

W UE udział społeczeństwa jest podstawą wydania jakiejkolwiek decyzji środowiskowej

. W większości krajów europejskich w sprawach środowiskowych funkcjonują niezależne Agencje Ochrony Środowiska, które z jednej strony wydają decyzje środowiskowe, z drugiej kontrolują ich wykonanie i przestrzegania. Agencje te funkcjonują niezależnie od jakiejkolwiek administracji.

W Polsce mimo zobowiązania do utworzenia takiej Agencji zawartego w Polityce Ekologicznej Kraju, w dalszym ciągu funkcjonują dawne struktury administracyjne i kontrolne przestrzegania decyzji środowiskowych, zależne od organów administracji terenowej i państwowej, czyli nie do końca obiektywne.

Często te organy stają w obronie instalacji i obiektów działających na środowisko, a nie ludności narażonej na negatywne oddziaływanie.

Z tego względu wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu społecznemu, na zorganizowanie niezależnego podmiotu kontrolującego i współpracującego z organami administracji państwowej w tym zakresie, występujemy z inicjatywą obywatelską zorganizowania forum obywatelskiego do przestrzegania zasad i prawa środowiskowego, przestrzegania norm środowiskowych, tak aby nie zagrażały zdrowiu i życiu mieszkańców oraz środowisku. Obecne pojedyncze wystąpienia lokalne, lokalne protesty społeczne są mało skuteczne, ponieważ są to działania rozproszone. Natomiast proponowana konsolidacja takich działań poprzez Forum Organizacji Proekologicznych Województwa Pomorskiego, monitoring stopnia zanieczyszczeń, realizacji decyzji, wykroczeń przeciw środowisku, prawidłowości i transparentności procesów administracyjnych i legislacyjnych, powinien doprowadzić do nadania odpowiedniej rangi i poważniejszego traktowania takich wystąpień, uznania przez administrację Forum, jako niezależnego partnera w tych procesach.

Doprowadzić to powinno do sytuacji, gdy protesty społeczne, zastąpione zostaną dialogiem z inwestorami i administracją. Do tego potrzebny jest wzrost świadomości ekologicznej obywateli, rozeznanie w obowiązujących przepisach oraz ułatwiony dostęp do informacji publicznej.

.
Realizacja projektu wpisuje się w zapisy znajdujące się w uchwalonej w 2003r. przez Sejm RP „Polskiej Polityce Ekologicznej: Skuteczna realizacja celów polityki ekologicznej państwa wymaga udziału w tym procesie wszystkich zainteresowanych podmiotów wywierających bezpośredni lub pośredni wpływ na sposób i intensywność korzystania ze środowiska, w tym również udział obywateli. Aby udział ten był wystarczająco szeroki i przynosił oczekiwane efekty, konieczne jest z jednej strony symulowanie samej chęci takiego udziału, natomiast z drugiej- tworzenie sprzyjających warunków dla praktycznej realizacji tej potrzeby oraz

dostarczenie wiedzy i umiejętności pomocnych w konkretnych działaniach. Podstawowe znaczenie dla szerokiego, społecznego udziału w urzeczywistnianiu celów ekologicznych ma więc po pierwsze odpowiednia edukacja ekologiczna, a po drugie zapewnienie powszechnego dostępu do informacji o środowisku oraz stworzenie instytucjonalnego zabezpieczenia wyrażania przez społeczeństwo swoich opinii i wpływania na społeczeństwo na podejmowanie, istotne dla środowiska decyzje.

Do osiągnięcia celów konieczne jest rozszerzenie współpracy instytucji publicznych z pozarządowymi organizacjami ekologicznymi, a także konsekwentna realizacja ustalonych prawem obowiązków instytucji publicznych w zakresie umożliwiania obywatelom i organizacjom społecznym udziału w procedurach oceny oddziaływania na środowisko zarówno konkretnych przedsięwzięć, jak i zamierzeń o charakterze strategii, planów i programów”.

Projekt skierowany jest do mieszkańców województwa pomorskiego, którzy odczuwają potrzebę włączenia się w procesy decyzyjne i kontrolne działań związanych z ekologią, ochroną środowiska opartych na zrównoważonym rozwoju. Do członków stowarzyszeń, fundacji i zorganizowanych grup społecznych, prowadzących lokalne akcje protestacyjne oraz biorących udział w ocenach oddziaływania na środowisko. Do studentów i naukowców zajmujących się zagadnieniami środowiskowymi. Do urzędników administracji państwowej i terytorialnej, zachęcając ich do współpracy i udostępniania informacji o środowisku, do instytucji monitorujących stan środowiska o informowanie na bieżąco o stanie środowiska zagrożeniach, awariach, przekroczeniach norm mogących mieć wpływ na zagrożenie życia i zdrowia mieszkańców oraz na zanieczyszczenie lub skażenie środowiska. Do lekarzy i pracowników naukowych służby zdrowia, którzy powinni wykazać, jak czynniki środowiskowe wpływają na rozwój chorób. Wszystkie te wymienione grupy adresatów, należą do mieszkańców województwa pomorskiego

Cel główny projektu: zwiększenie udziału organizacji pozarządowych oraz prowadzących działalność pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych, w ramach kształtowanych i prowadzonych na zasadach partnerstwa i pomocniczości polityk publicznych, powinien zostać osiągnięty z uwzględnieniem horyzontalnych zasad PO FIO: partnerstwa, innowacyjności, zrównoważonego rozwoju i równości szans.

Cel powinien zostać osiągnięty po pierwsze poprzez włączenie organizacji pozarządowych do wspólnego Forum, którego działalność nakierowana będzie na monitoring działań związanych ze środowiskiem.

Zwiększenie aktywności obywateli poprzez włączenie ich w monitorowanie stanu środowiska i zgłaszanie uwag, spostrzeżeń, interwencji do Biura Interwencji Obywatelskiej.

Uświadomienie obywateli poprzez edukację ekologiczną, zapoznanie przepisami, procedurami zwiększy ich czujność i obywatelski obowiązek reagowania na wszelkie przejawy zagrożeń środowiskowych, wynikających z nierespektowania przepisów, celowego wprowadzania w błąd opinii publicznej, awarii zagrażających środowisku.

Innowacyjność projektu polega na pierwszym tego rodzaju kompleksowym podejściu do zagadnień środowiskowych i zintegrowaniu w tym kierunku niezależnych organizacji ekologicznych i obywateli.

Przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju oznacza współpracę z organami administracji państwowej i przyszłymi inwestorami, wspomaganie inwestycji przyjaznych środowisku i nie naruszających zasad zrównoważonego rozwoju. Ważnym celem jest uświadomienie społeczeństwu równości szans wobec problemów środowiskowych, na równi z inwestorami i administracją. Powinno to skutkować szerszym włączeniem się społeczności w te procesy i doprowadzić do sytuacji, że nowe inwestycje środowiskowe realizowane będą w ramach konsensusu społecznego, po wyczerpaniu wszystkich uwag stron. Taka podstawa społeczna doprowadzi, że zmniejszy się liczba protestów w trakcie i po realizacji inwestycji.

Cele szczegółowe projektu:

1. Zwiększenie aktywności i świadomości obywateli i wspólnot lokalnych w zakresie praw i obowiązków wynikających z realizowanej w Polsce Polityki Ekologicznej w zakresie ochrony środowiska opartych na zrównoważonym rozwoju, poprzez edukację ekologiczną, udział w procesach administracyjnych przedsięwzięć oddziałujących na środowisko
2. Rozwój potencjału sektora organizacji pozarządowych związanych statutowo z ekologią i ochroną środowiska poprzez zwiększenie liczby aktywnych członków
3. Zwiększenie zaangażowania sektora organizacji pozarządowych na rzecz usług społecznych w zakresie integracji i aktywizacji społecznej oraz zabezpieczenia społecznego.

Powyższe cele będą realizowane, z uwzględnieniem kryterium terytorialnego, potencjału organizacji i obszaru działania, w ramach Priorytetu I, poprzez wspieranie:

1. indywidualnych działań inicjowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie realizacji zadań publicznych, działania edukacyjne związane ze wzmacnianiem świadomości społecznej i obywatelskiej, udział w debatach publicznych,
2. zbiorowych działań organizacji pozarządowych, przez aktywny udział w Forum,
3. zwiększenie świadomości ekologicznej obywateli, poprzez udział w seminariach, akcjach informacyjnych oraz aktywne włączenie się do działania poprzez współpracę z Biurem Interwencji Obywatelskiej

Załącznik 1

**Uruchomienie działalności i ramowy Program prac
Forum Organizacji Ekologicznych Województwa Pomorskiego**

L. p.	Zadanie	Termin	Wykonawca	Współpraca	Uwagi
1.	Opracowanie projektu Porozumienia o współpracy - Forum Organizacji Ekologicznych Województwa Pomorskiego	08.12	FNT		Wykonane
2.	Powołanie Forum Organizacji Ekologicznych Województwa Pomorskiego	09.12	Członkowie Forum		Poprzez złożenie podpisów
3.	Przegląd przedmiotu działania Forum (sposobów realizacji celów) i ustalenie priorytetowych obszarów współpracy dla horyzontu czasowego - do końca 2013 r.	10.12	FNT	Członkowie	Sposoby realizacji celów – patrz Załącznik (wyciąg z § 2 Porozumienia)
4.	Opracowanie zasad organizacyjnych współpracy w ramach Forum – wg priorytetowych obszarów współpracy	11.12	FNT	Członkowie Forum	
5.	Opracowanie szczegółowego planu działalności Forum do 2013 r. - wg priorytetowych obszarów	12.12	FNT	Członkowie Forum	
6.	Uchwalenie szczegółowego planu działalności Forum do 2013 r.	12.12	Członkowie Forum		
7.	Realizacja poszczególnych zadań ujętych w szczegółowym planie działalności Forum do 2013 r.	2013r.	Członkowie Forum		
8.	Ocena działalności Forum oraz opracowanie programu działalności na lata dalsze - wraz z wnioskami organizacyjnymi	10.13	FNT	Członkowie Forum	W tym dot. formy organizacyjno - prawnej

Cel i sposoby działania Forum Organizacji Ekologicznych Województwa Pomorskiego

1. Cel porozumienia o współpracy

Celem Porozumienia jest nawiązanie, konsolidacja i rozwijanie współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie województwa pomorskiego na rzecz ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem monitoringu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz aktywizacji działań obywateli i grup społecznych w tej ochronie i, poprzez to, przyczynianie się do realizacji celów polityki ekologicznej państwa.

2. Sposób realizacji celu

Współpraca, o której mowa w p.1 będzie realizowana w szczególności poprzez następujące działania:

- wzajemne informowanie się o podejmowanych działaniach i projektach z zakresu ochrony środowiska oraz aktywizacji obywatelskiej w tym obszarze,
- skoordynowane występowanie do organów administracji o udzielenie informacji o środowisku i jego ochronie,
- skoordynowany, ciągły monitoring: zanieczyszczeń środowiska, zagrożeń środowiskowych, decyzji środowiskowych, wykroczeń przeciwko środowisku, oraz prawidłowości i transparentności procesów administracyjnych i legislacyjnych dot. ochrony środowiska,
- wypracowywanie wspólnych strategii i stanowisk w sprawach ochrony środowiska i wspólne występowanie do władz samorządowych i administracyjnych w tych sprawach,
- współpracę w zakresie edukacji ekologicznej, mającej na celu uświadamianie praw i obowiązków obywateli wynikających z polityki ekologicznej państwa oraz przepisów prawa dot. ochrony środowiska, a także wzrost aktywności obywateli i wspólnot lokalnych w zakresie ochrony środowiska, opartej na zrównoważonym rozwoju,
- współpracę w zakresie przyjmowania zgłoszeń naruszeń zasad polityki ekologicznej, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju,
- skoordynowaną współpracę z zorganizowanymi grupami społecznymi działającymi w sferze ekologii w województwie pomorskim,
- wspólny udział w postępowaniach cywilnych i administracyjnych o ochronę środowiska, w ramach działań na rzecz osób i grup, w interesie obywateli,
- współpracę w promowaniu inwestycji przyjaznych środowisku i sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi,
- współpracę z organami administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz organizacjami pracowniczymi i przedsiębiorców w województwie pomorskim w obszarze ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju,
- wymianę informacji i doświadczeń oraz wzajemne wspieranie podejmowanych przez poszczególnych Sygnatariuszy działań statutowych.

**Porozumienie o współpracy
„Forum Organizacji Ekologicznych Województwa Pomorskiego”**

Preambuła

Mając na uwadze:

- 1) cel polityki ekologicznej państwa, którym jest w szczególności zapewnienie wysokiej jakości życia i zdrowia ludzi, m.in. poprzez skuteczną ochronę środowiska, z uwzględnieniem kluczowych jej zasad, jaką jest m.in. tworzenie instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunków do udziału obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie zrównoważonego rozwoju,
- 2) cel główny Programu Operacyjnego Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009 – 2013 (PO FIO), którym jest zwiększenie udziału organizacji pozarządowych i pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych, oraz cele szczegółowe, którymi są m.in. zwiększenie zaangażowania sektora tych organizacji na rzecz usług społecznych w zakresie integracji i aktywizacji społecznej,

**organizacje pozarządowe
działające na rzecz ochrony środowiska na obszarze województwa pomorskiego -
(zwane dalej **Sygnatariuszami** porozumienia),**

postanawiają zawiązać porozumienie o współpracy pod nazwą: „Forum Organizacji Ekologicznych”, zwane dalej **Porozumieniem**.

§ 1. Cel Porozumienia

Celem Porozumienia jest nawiązanie, konsolidacja i rozwijanie współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie województwa pomorskiego na rzecz ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem monitoringu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz aktywizacji działań obywateli i grup społecznych w tej ochronie i, poprzez to, przyczynianie się do realizacji celów polityki ekologicznej państwa.

§ 2. Sposób realizacji celu

1. Współpraca, o której mowa w § 1 będzie realizowana w szczególności poprzez:
 - wzajemne informowanie się o podejmowanych działaniach i projektach z zakresu ochrony środowiska oraz aktywizacji obywatelskiej w tym obszarze,

- skoordynowane występowanie do organów administracji o udzielenie informacji o środowisku i jego ochronie,
 - skoordynowany, ciągły monitoring: zanieczyszczeń środowiska, zagrożeń środowiskowych, decyzji środowiskowych, wykroczeń przeciwko środowisku, oraz prawidłowości i transparentności procesów administracyjnych i legislacyjnych dot. ochrony środowiska,
 - wypracowywanie wspólnych strategii i stanowisk w sprawach ochrony środowiska i wspólne występowanie do władz samorządowych i administracyjnych w tych sprawach,
 - współpraca w zakresie edukacji ekologicznej, mającej na celu uświadamianie praw i obowiązków obywateli wynikających z polityki ekologicznej państwa oraz przepisów prawa dot. ochrony środowiska, a także wzrost aktywności obywateli i wspólnot lokalnych w zakresie ochrony środowiska, opartej na zrównoważonym rozwoju,
 - współpraca w zakresie przyjmowania zgłoszeń naruszeń zasad polityki ekologicznej, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju,
 - skoordynowana współpraca z zorganizowanymi grupami społecznymi działających w sferze ekologii w województwie pomorskim,
 - wspólny udział w postępowaniach cywilnych i administracyjnych o ochronę środowiska, w ramach działań na rzecz osób i grup, w interesie obywateli,
 - współpraca w promowaniu inwestycji przyjaznych środowisku i sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi,
 - współpraca z organami administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz organizacjami pracowniczymi i przedsiębiorców w województwie pomorskim w obszarze ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju,
 - wymiana informacji i doświadczeń oraz wzajemne wspieranie podejmowanych przez poszczególnych Sygnatariuszy działań statutowych.
2. W celu realizacji poszczególnych zadań, o których mowa w p. 1 mogą być tworzone zespoły robocze, z przedstawicieli wszystkich lub zainteresowanych Sygnatariuszy.

§ 3. Lider Porozumienia

Liderem Porozumienia jest Fundacja Naukowo – Techniczna „Gdańsk”, realizująca projekt pt.: „Aktywizacja monitoringu społecznego wykonywania zadań publicznych w realizacji celów polityki ekologicznej państwa oraz ochrony środowiska opartej na zrównoważonym rozwoju w województwie pomorskim”, finansowanego z PO FIO.

§ 4. Zobowiązania Sygnatariuszy

1. Fundacja Naukowo – Techniczna „Gdańsk”, jako Lider Porozumienia, zobowiązuje się do:
 - opracowania projektu Programu działalności Forum i przedłożenia go do konsultacji przyszłym Sygnatariuszom, przed planowanym zjazdem założycielskim Forum,
 - umieszczenia informacji nt. projektowanego Forum na stronie internetowej projektu, a po powołaniu Forum, utworzenia strony internetowej Forum z linkiem do niej ze strony projektu,
 - dokonania ewentualnych modyfikacji aktu założycielskiego Forum w oparciu o uwagi i sugestie przyszłych Sygnatariuszy,
 - zorganizowania zjazdu założycielskiego Forum połączonego z: podpisaniem aktu założycielskiego przez Sygnatariuszy, sprawami organizacyjnymi oraz seminarium dla zainteresowanych uczestników,
 - dokonania niezbędnych czynności prawnych i organizacyjnych związanych z uruchomieniem działalności Forum.
2. Wszyscy Sygnatariusze Porozumienia zobowiązują się do:
 - zgodnego współdziałania w ramach Porozumienia w realizacji jego celów, zgodnie ze swoimi zadaniami statutowymi,
 - aktywnego współuczestnictwa w inicjowaniu, planowaniu oraz realizacji podejmowanych w ramach Porozumienia wspólnych działań,
 - promowania działalności Forum, jego celów oraz sposobów działania wśród organów władz administracji państwowej i samorządowej, zainteresowanych organizacji oraz obywateli.
3. Zobowiązania, o których mowa w p. 1 i 2 nie mogą naruszać postanowień statutów i innych dokumentów założycielskich poszczególnych Sygnatariuszy Porozumienia.

§ 5. Koszty

1. Wszystkie koszty związane z działalnością poszczególnych Sygnatariuszy w ramach Porozumienia ponoszą jego Sygnatariusze, każdy we własnym zakresie, odpowiednio do realizowanych zadań.
2. Poszczególni Sygnatariusze mogą podejmować wspólne przedsięwzięcia i projekty na wzajemnie uzgodnionych zasadach, ustalonych w odrębnych umowach, również z uwzględnieniem wynagrodzenia.

§ 6. Otwartość porozumienia

Porozumienie ma charakter otwarty. Oznacza to, że mogą do niego przystępować inne organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska na terenie województwa pomorskiego, o ile zaakceptują postanowienia niniejszego dokumentu.

§ 7. Czas obowiązywania

Porozumienie zawarte jest na czas nieokreślony. Porozumienie może być w każdym czasie przekształcone w inną formę prawną, o ile tak postanowią jego Sygnatariusze.

§ 8. Postanowienia końcowe

1. Porozumienie wchodzi w życie z dniem podpisania.
2. Niniejsze porozumienie sporządzono w ... jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdego z jego sygnatariuszy.

Organy ochrony środowiska w Polsce - problematyka prawna

Wstęp

Problematyka ochrony środowiska jest tą dziedziną życia społeczno-gospodarczego, która odgrywa ważną rolę, w działaniach politycznych i gospodarczych w skali globalnej, regionalnej i lokalnej.

Przez reformy administracji (w latach 1990 i 1998) to właśnie władze lokalne zobowiązane zostały do podjęcia i prowadzenia dialogu ze społeczeństwem oraz propagowanie zasad zrównoważonego rozwoju wśród społeczności na danym terenie. Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność działania organów administracji publicznej w sferze ochrony środowiska jest określenie przez ustawy ich zadań i kompetencji.

W związku z przystąpieniem Polski do UE mamy do czynienia jednak ze wzrostem liczby i stopnia skomplikowania obowiązków ekologicznych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania przyznane administracji samorządowej w zakresie ochrony środowiska mają zróżnicowany charakter i są bardzo rozległe, przekraczające niekiedy realne możliwości finansowe i rzeczowe jednostek samorządu terytorialnego. Zakres działania wspólnot samorządowych ulega ciągłym przekształceniom. Struktury te utrzymują bowiem wiele nowych, nierealizowanych dotąd zadań, a w zadaniach już istniejących dokonuje się wielu zmian w przepisach prawa. Duży wpływ na przeprowadzane zmiany ma rozwój społeczno-gospodarczy kraju, który pociąga za sobą nie tylko pozytywne, ale także liczne negatywne zmiany.⁽¹⁾

Konsekwencją tego jest nadmierna rozbudowa funkcjonowania administracji publicznej (w tym samorządowej) i wyposażenie jej w różnorodne instrumenty oraz metody działania. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy również w procesach dostosowywania polskiego porządku prawnego do niekiedy niedoskonałych i niespójnych norm unijnych.

2.0. Zadania ekologiczne administracji samorządowej i rządowej.

Z treści rozważań zawartych w powyższym wstępie - wynika, że do zakresu działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (tj. województwa, powiatu, gminy) należy m.in. ochrona środowiska. Jest to zadanie o tyle istotne, że wspomniane struktury są zobowiązane nie tylko je wykorzystywać, ale również uwzględniać podczas wykonywania innych (proekologicznych) zadań, które nie mają charakteru środowiskowego. Wyjściową podstawą prawną wyznaczenia działań ochronnych organów administracji samorządowych (w tym całej administracji publicznej) są przepisy Konstytucji R.P. Istotne znaczenie dla tej tematyki ma **art.5**. Wprowadza on dwojakiego rodzaju unormowania odnoszące się do ochrony środowiska tj. zasadę zrównoważonego rozwoju (Sustainable development) jako zasadę ustrojową dotyczącą podstawowych zasad państwa oraz określenie ochrony środowiska, jako jednej z podstawowych funkcji państwa.⁽²⁾

Konkretyzacja postanowień **art.5 Konstytucji R.P. nastąpiła w art.74 ustawy zasadniczej**, zgodnie z którym władze publiczne (ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza) zobowiązano do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne obecnemu i przyszłym pokoleniom, podejmowania działań środowiskowych oraz wspierania aktywności obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Spośród innych przepisów ustawy zasadniczej, znajdujących zastosowanie do realizacji zadań ekologicznych, na uwagę zasługuje również **art.166 ust.2**. Stosownie do jego postanowień wykonanie przez władze samorządowe innych (tj. poza wskazanymi zadaniami - o czym jest mowa dalej) ustawa może zlecić, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa".

Przepis ten zrazu wywołuje zastrzeżenia i wątpliwości - co właściwie oznacza zwrot „inne zadania publiczne”(?). Prawdopodobnie wydaje się, że „INNE" to takie, które nie są związane z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej. Jeśli zatem nie są to zadania lokalne, to wyłania się kolejne pytanie - jaki te zadania mają charakter (?). Udzielając odpowiedzi, należy raczej skłaniać się ku pogładowi, że „inne zadania publiczne", to zadania o charakterze ogólnopństwowym, podejmowane w interesie całego społeczeństwa. Moim zdaniem - zlecanie takich zadań np. gminom może jednak budzić wątpliwości w sytuacji ograniczonego terytorialnego zakresu działania gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, że przekazanie wspólnotom samorządowym zadań środowiskowych, powinno nastąpić w formie zadań zleconych. Tezę tę potwierdzają, także wypowiedzi niektórych teoretyków ochrony środowiska.

Poważnie zróżnicowanie stanowisk autorów występuje w kwestii, czy samorząd terytorialny w większości wykonuje zadania własne, czy też zadania zlecone w sferze ekologii.

Z jednej strony stwierdza się, że u źródeł większości samorządowych zadań środowiskowych nie leżą działania własne - zadania te wykonywane są w interesie ogólnonarodowym.

Według tego porządku **świadomość ekologiczna rządzących elit lokalnych jest niewielka**, dlatego też mechaniczna decentralizacja tych zadań na rzecz samorządu nie powinna mieć miejsca (3).

Z drugiej zaś strony (wg przeciwnego poglądu) - samorząd terytorialny wykonuje zadania ochronne głównie w formie zadań własnych.

Tenże drugi pogląd należy poddać jednak ostrej krytyce, albowiem zła sytuacja gmin w sferze finansów publicznych, częstokroć przyczynia się do tego, iż gmina nie jest w stanie udźwignąć ciężaru przedsięwzięć ochronnych, a ponadto deficyt środków finansowych w budżecie gmin przyczynia się do tego, iż ta jednostka samorządu terytorialnego ogranicza realizację wielu innych zadań, najczęściej kosztem zadań z zakresu ochrony środowiska. Tym bardziej, że inwestycje ekologiczne są niezwykle kosztowne, co powoduje, że wspólnoty samorządowe często nie są zainteresowane działaniem na rzecz ochrony środowiska. Jednocześnie samorząd jako taki, czyli rada gminy, nie ma możliwości wpływania na sposób wykonywania zdecydowanej większości zadań ze sfery ekologii.

Aby uniknąć tego rodzaju sytuacji **negatywnych** - należy przyjąć założenie, że większość zadań ochronnych jest raczej wykonywana w interesie ogólnospołecznym, ale zadania te powinny być zrealizowane przez wspólnoty samorządowe w formie zadań zleconych, czyli środki finansowe na ich wykonanie powinny pochodzić ze źródeł centralnych, a nie samorządowych.

W związku z tym rodzi się kolejne pytanie wymagające ustosunkowania, czy w związku z tym dadzą się wyodrębnić typowe zadania lokalne w dziedzinie ochrony środowiska (?).

Niewątpliwie lokalny charakter mają działania, których bezpośrednim adresatem jest obywatel, jako mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej. Są to zadania związane z ograniczeniem skutków funkcjonowania człowieka stanowiących zagrożenie środowiska.

Wśród zadań lokalnych gminy w zakresie ekologii wyróżnić można zadania wynikające z ustawy z 08.03.1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) - zwanej dalej w skrócie: „U.S.G.” związane niżej podanymi działaniami, tj.:

- z ładem przestrzennym, ochroną środowiska i przyrody oraz gospodarką wodną (zob. art. 7 ust 1 pkt 1 u.s.g.)
- z wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku, a także urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych (zob. art. 1 pkt 3 u.s.g.)
- z zielenią gminną i zadrzewieniem (zob.art.7 ust. 1 pkt 12 u.s.g.)

Trzeba zaznaczyć, iż tylko część wymienionych zadań posiada charakter zadań własnych gminy (4). Tytułem przykładu wypada odnotować, że art. 7 u.s.g. wymienia tylko kierunki działań ochronnych, wskazując jedynie, czym gmina ma się zajmować, lecz przepis ten nie określa dokładnie, o czym gmina może samodzielnie decydować.(5)

Trzeba tu zaznaczyć, iż kwestie szczegółowe wynikające z obowiązku realizacji oznaczonego zadania ekologicznego przez gminę wynikają dopiero z analizy przepisów prawa materialnego (poza u.s.g.), tj. z prawa ochrony środowiska) prawa ochrony przyrody, prawa wodnego i innych tego rodzaju gałęzi prawa o zasobach naturalnych.

Ze struktur samorządowych, w porównaniu z gminą, zmagającą się z poważnymi trudnościami ekonomicznymi, bardziej szerokie uprawnienia w zakresie ochrony środowiska posiada **powiat**, któremu przypisuje się - generalnie rzecz biorąc - posiadanie większego potencjału finansowego, gospodarczego, społecznego niż gminie.

Na szczególną uwagę w rozwiązywaniu problemów środowiskowych zasługuje **rola Starosty powiatu (6)**. O wyjątkowej pozycji tego organu świadczą przyznane mu zadania i szeroki zakres działań. Dotyczy to zwłaszcza podziału kompetencji między starostą, a marszałkiem województwa **w art.378 ust. 1 i ust. 2a ustawy - prawo ochrony środowiska** z dnia 27.04.2001r. (tj. Dz.U. z 2008r.,Nr 25, poz. 150 ze zm.) - zwanej dalej p.o.ś.

Pomimo przyznania przez ustawodawcę takich szerokich uprawnień staroście w p.o.ś. przepisy te nie określają wprost charakteru zadań ochronnych starosty, jak również nie precyzują, czy są to zadania własne o charakterze ponad gminnym, czy też może zadania z

zakresu administracji rządowej. Nigdzie na gruncie p.o.ś. nie zostały one bowiem wyodrębnione, jako zadania rządowe zlecone przez prawodawcę.

Z drugiej strony zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 05.06.1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz.1592 ze zm.) należałoby wnosić, że charakter spraw prowadzonych powinien być w tej ustawie określony, co jednak nie ma miejsca do tej pory - czyli brak takiego uregulowania w ustawie o samorządzie powiatowym - dalej w skrócie u.s.p. Niezależnie od powyższego można zatem przyjąć, iż powiat staje się podstawowym szczeblem (a więc nie gmina), któremu przypisane są zadania z zakresu ochrony środowiska, przy czym sprawy z tym związane mają charakter zadań ponad gminnych (zob. art. 4, ust. 1 pkt 13 u.s.p.)

Bezspornym również jest fakt, iż z dniem 01 stycznia 1999r. przejął zadania i kompetencje z dziedziny m.in. ochrony środowiska należące dotychczas do rejonowych urzędów administracji rządowej oraz struktur rządowej administracji specjalnej (7). Część spraw z zakresu ochrony środowiska, powiat, zwłaszcza starosta, przejął również od wojewody.(8) Zaprezentowane uwagi prowadzą do konstatacji, że z punktu widzenia realizowanych zadań, powiat bardziej zbliża się do administracji rządowej, niż samorządowej. Z tego względu zadania ekologiczne powiatu można nazwać zadaniami własnymi o charakterze rządowym. Stąd zasadny jest wniosek, że starosta otrzymał rządowe zadania ochronne, jako organ administracji samorządowej. Należy przypuszczać, że jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są kwestie związane z finansowaniem tych zadań (tj. z budżetu państwa, a nie z budżetu powiatu).(9)

Reasumując - tę część rozważań poświęconych pozycji powiatu w zakresie ochrony środowiska, należy postulować, aby w u.s.p. oraz w ustawach stanowiących strukturę prawa środowiskowego (p.o.ś.) nastąpiło w przeszłości rozwinięcie i podkreślenie roli powiatu i zadań jego organów w sprawach ekologicznych, głównie jako organów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej.(10)

Co się tyczy natomiast wspomnianego podziału kompetencji między starostą, a marszałkiem województwa z cyt. art.378 ust. 1 i ust. 2a p.o.ś., należy zaznaczyć że marszałek województwa jest właściwy w odniesieniu do przedsięwzięć, które mogą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z 03.10.2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U). z 2008r., Nr 199, poz.1227).

Rozwiązanie to pozwala skupić uwagę marszałka województwa na problemach najbardziej skomplikowanych i wymagających wiedzy o procesach technologicznych. W odróżnieniu od tego starosta ma zajmować się sprawami łatwiejszymi, choć częstokroć bardziej uciążliwymi dla lokalnej społeczności.(11)

Również w odróżnieniu od niedoregulowanego prawnie charakterem zadań ekologicznych gminy i powiatu, zadania samorządu województwa wymienione w przepisach p.o.ś. wskazanych numerycznie w art. 378, ust.4 p.o.ś. zostały przez ustawodawcę co do ich charakteru uznane jako zadania z zakresu administracji rządowej.(12)

Na zakończenie tej części rozważań, należy podkreślić, iż z dniem 15 listopada 2008r.:

1). Wojewoda przestał być organem ochrony środowiska rozstrzygającym sprawy indywidualne w zakresie ochrony środowiska, wobec przejęcia jego dotychczasowych kompetencji w tym zakresie przez marszałka województwa (zob. skreślenie przepisów: art.46a ust.7 pkt 1, art.56 ust 1, art.136d ust. 1 w p.o.ś. przez art.144 cyt. ustawy z 03.10.2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

2). Również z tym dniem, jako nowy organ administracji rządowej zostaje powołany regionalny dyrektor ochrony środowiska, właściwy do realizacji zadań, o których mowa w art.131 ust 1 cyt. ustawy z 03.10.2008r. na obszarze województwa.(13)

Wnioski końcowe dla rozdziału:

1. Jeśli raczej łatwo jest ogólnie określić merytoryczny zakres zadań administracji samorządowej w zakresie ochrony środowiska, o tyle trudności przysparza ustalenie konkretnych zadań w poszczególnych dziedzinach ochrony środowiska oraz ustalenie ich przydziału (przynależności) do określonych organów samorządowych.
2. Konkretnie odniesienie danego zadania ekologicznego w drodze przypisania oznaczonego organowi administracji samorządowej (gminie, powiatowi, województwu) i/lub organowi administracji rządowej (RDOŚ) wynika z ustaw merytorycznych (poś, ustawy o ochronie przyrody, ustawy prawo wodne, czy też ustawy z 03.10.2008r.), a zatem nie z ustaw regulujących funkcjonowanie poszczególnych rodzajów samorządu terytorialnego (tj. u.s.g., u.s.p., czy też u.s.w.), co jednak nakazuje w przyszłości legislacyjne doregulowanie niektórych zagadnień ekologicznych w samych ustawach samorządowych.
3. W ustawach samorządowych, bardziej szczegółowej (konkretyzacji) podlegają zasady i tryb przekazywania zadań rządowych organom samorządowym, jak również ustalenie charakteru tych zadań publicznych (własnych, zleconych, mieszanych itp.) z uwzględnieniem partycypacji w kosztach ich realizacji (źródło finansowania).

3.0. Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie.

Wg. Art.8 ustawy z 03.10.2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz.1227) - organy administracji są zobowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone.

O tym kto ma obowiązek udostępniania informacji przesądza art.3, pkt 14 p.o.ś. określający definicję organu administracji, przez który rozumie się:

a). ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego,

b). inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony, przy czym wręcz nie sposób tutaj wymienić wszystkich podmiotów spełniających wszystkie kryteria (14). Ustawa z 2008r. w art. 4, stanowiąc, iż „każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określanych przez tą ustawę”, nie przewiduje żadnych ograniczeń w korzystaniu z prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie z uwagi na wiek lub zdolność do czynności prawnych lub jakichkolwiek innych czynników. Co więcej dostęp do informacji nie jest uzależniony od uczestniczenia w żadnym konkretnym postępowaniu i posiadania jakiegokolwiek interesu w sprawie, czyli uprawnionym jest „każdy” (15). Ponadto dostępu do informacji nie wolno uzależniać od celu, dla którego informacja ma być wykorzystana, a w istocie organom nie wolno nawet żądać ujawnienia tego celu. Poza tym uzależnianie udostępniania informacji o środowisku w trybie ustawy od posiadania zdolności do czynności prawnych byłoby chyba niezgodne z konstytucyjnym prawem do informacji o środowisku i celem którego zostało ono gwarantowane. (zob.art.61 Konstytucji R.P.) Dość niejasna na tle art. 4 ustawy z 2008r. jest realizacja tego przepisu do odpowiednich postanowień Kpa w szczególności zaś kwestia, na ile przepis ten wpływa na uprawnienia strony do wglądu do konkretnych akt oznaczonej sprawy gwarantowanych w art.73 Kpa. Przede wszystkim zastanowić się tutaj należy, czy mamy do czynienia z rozszerzeniem na „każdego” w odniesieniu do pewnego rodzaju informacji: uprawnień dostępu do informacji przysługujących dotąd stronom.

Wydaje się, że uprawnienia „każdego” nie dotyczą dostępu do akt sprawy, wobec której ten „każdy” nie jest stroną postępowania w indywidualnej sprawie. Dodać należy, iż zgodnie z dość powszechnie akceptowanym poglądem, uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy przysługują też podmiotom na prawach strony, w tym organizacjom społecznym (pozarządowym), (16) czyli również m.in. fundacjom ekologicznym pod warunkiem uprzedniego przystąpienia do postępowania na rzecz konkretnej strony. Ustawa z 2008r. przewiduje w art. 16 - dziewięć wyjątków od zasady jawności. Ponadto zastosowanie tutaj znajduje również przepis art. 2, ust 3 p.o.ś., zgodnie z którym przepisy (poś) nie naruszają przepisów ustawy z 05.08.2010r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz.1228).

Podkreślenia wymaga, iż ustawa ta stosuje tutaj dwa odmienne sposoby regulacji. W ust. 1 art. 16 mamy do czynienia z nałożonym na organ obowiązkiem odmowy udzielenia informacji w przypadku wystąpienia określonych przesłanek tj. w pkt 1, 5, 8, 9, czyli obligatoryjna odmowa w przypadkach wymienionych w tych punktach. Natomiast w pozostałych przypadkach wskazanych w pkt 2, 3, 4, 6 i 7 art.16 ust. 1 przez użycie zwrotów „mogłoby zakłócić”, „mogłoby naruszyć”, „mogłoby spowodować”, „mogłoby pogorszyć” - mamy do czynienia z tzw., swobodnym uznaniem organu co do faktów, co w konsekwencji może być w rzeczywistości wręcz wykorzystywane niekiedy przez organ dla nieuzasadnionej odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie.

Wg art.14 ust 1 ustawy - organ administracji udostępnia informacje o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku z możliwością przedłużenia do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy (ust.2), natomiast wg art. 20 ust. 1 - odmowa udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji.

Ustawa z 2008r. w art. 22, ust. 1 wprowadziła „publicznie dostępne wykazy informacji o środowisku i jego ochronie”, do prowadzenia których są obowiązane wg ustawodawcy organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w art. 21 ust.2, przy czym wg. art.23 ust. 1 publiczne te prowadzi się w formie elektronicznej, zaś organ administracji obowiązany do prowadzenia wykazu udostępnia go w Biuletynie Informacji Publicznej. Z punktu widzenia obywateli zainteresowanych uzyskaniem informacji o środowisku i jego ochronie w zakresie miejsca ich zamieszkania, na szczególną uwagę i wyróżnienie zasługują udostępniane w BIP wg art.25, ust 1 ustawy z 2008r. informacje:

W pktcie 7 przez starostę:

- a) Z zakresu p.o.ś. - powiatowe programy ochrony środowiska, raporty z wykonania powierzonych programów ochrony środowiska,
- b) Z zakresu ustawy z 27.04.2001r. o odpadach:
 - powiatowy plan gospodarki odpadami,
 - sprawozdanie z realizacji powiatowego planu gospodarki odpadami.

W pktcie 8 przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta:

Analogiczne gminne programy ochrony środowiska, raporty z wykonania gminnych programów ochrony środowiska, gminny plan gospodarki odpadami oraz sprawozdanie z realizacji gminnego planu gospodarki odpadami.

Uwaga krytyczna:

Moim zdaniem - powiatowe i gminne programy ochrony środowiska przytoczone w pktcie 7 i 8 w art.25, ust 1 ustawy z 2008r. nie mogą być traktowane zupełnie odrębnie dla szerebła powiatowego i gminnego zważywszy na fakt, iż powiat terytorialnie obejmuje obszar kilku gmin i z tego chociażby względu istnieją sprawy realizacji programów gminnych podlegających koordynacji na powiatowym szczeblu ponadgminnym.

Ustawa z 2008r. stanowi w polskim prawodawstwie pierwszą ustawę ekologiczną, która szczegółowo reguluje uprawnienia organizacji ekologicznych, które na prawach strony uczestniczą w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji (zob. art.,44 i art.45 tej ustawy).

W porównaniu z interesem obywateli jako stanowiących daną wspólnotę samorządową (gminną, powiatową), z punktu widzenia interesów przedsiębiorców (inwestorów) istotne znaczenie posiada regulacja Działu V ustawy pt. „ Ocena oddziaływania

przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000.

W dziale tym kluczowe i nadrzędne znaczenie posiada art.71 stanowiący o tym, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, określa środowiskowe uwarunkowania realizacji oraz że uzyskanie decyzji w tym zakresie, jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Ustawodawca, przyjmując taką treść zapisu art.71 nie precyzuje jednak, co należy rozumieć przez użyte w tym przepisie sformułowanie: „przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” pozostawiając, takie ustalenie swobodnemu i arbitralnemu uznaniu organu administracji.

W odróżnieniu od tego, art.72,ust.1 ustawy z 2008r. wskazuje dla jego adresata informację, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem między innymi:

- decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego,
- decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopaliny,
- pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych,
- decyzji o zmianie lasu na użytek rolny,
- decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
- decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji kolejowej.

Istotne znaczenie w tym unormowaniu spełnia art.75, ust. 1 ustawy określający właściwość organów administracji do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

I tak regionalny dyrektor ochrony środowiska jest właściwy w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko m.in. dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych, instalacji do przesyłu ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazu, przedsięwzięć realizowanych: na terenach zamkniętych (wojskowych), na obszarach morskich.

Względem pozostałych organów ustawodawca przyznał pojedyncze kompetencje w postaci udzielenia uprawnienia do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach:

- staroście - w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów,
- dyrektorowi regionalnej dykcji Lasów Państwowych - w przypadku zmiany lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa na użytek rolny,
- wójtowi, burmistrzowi miasta w przypadku pozostałych przedsięwzięć.

Wspomniana uznaniowość działania organów w ramach ustawowej właściwości oraz ich wyraźna przewaga w rozstrzyganiu spraw w porównaniu z inicjatywami obywatelskimi powoduje, iż mimo istnienia racji uciążliwego przedsięwzięcia (inwestycyjnego) na środowisko - mało skuteczna w stosowaniu posiada art.79, ust. 1 ustawy z 2008r. iż przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko.

W rzeczywistości udział ten ogranicza się do zgłaszania uwag i propozycji pojedynczych obywateli, mieszkańców wspólnoty gminnej, (rzadko mieszkańców na szczeblu wspólnoty powiatowej) do przesądzonych niekiedy z góry propozycji organów samorządu

terytorialnego. W procedurze tej organy te pomijają formy udziału mieszkańców gminy w zebraniach ogółu mieszkańców gminy w zebraniach ogółu mieszkańców poszczególnych sołectw, czy też rad dzielnicowych i osiedlowych w miastach.

Bierność oraz brak zainteresowania mieszkańców wspólnot samorządowych w postępowaniach w ramach których przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika przede wszystkim z niewłaściwej polityki informacyjnej i edukacyjnej organów względem mieszkańców jako adresatów planowanych zamierzeń.

4.0. Organy ochrony przyrody.

Ustawa z 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 88), w wyniku zmiany przez ustawę z 2008r. względem art.91 przyjęła, iż „art.91 organami w zakresie ochrony przyrody są:

1). Minister właściwy do spraw ochrony środowiska,

1a). Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,

2). Wojewoda,

2a). regionalny dyrektor ochrony środowiska,

3). Starosta

4). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Idąc śladem rozwiązania organizacyjnego przyjętego w 1989r. ochrona przyrody została złączona z ochroną środowiska. Ten sam organ zwany niegdyś „naczelnym” (obowiązująca konstytucja RP nie operuje tym pojęciem), jakim jest Minister Środowiska, jest takim organem zarówno w ochronie środowiska, jak i w ochronie przyrody.⁽¹⁷⁾ Ustawa z 2008r. z dniem jej wejścia w życie w dniu 15 listopada 2008r. pomniejszyło poważnie pozycję prawną wojewody, przez skreślenie dotychczasowego jej art. 93, noszącego treść, iż „Wojewoda wykonuje zadania organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody przy pomocy wojewódzkiego konserwatora przyrody”. Poza tym ustawa z 2008r., w art.150 pkt. 8 zastąpiła wyraz wojewoda wyrazami „regionalny dyrektor ochrony środowiska” w szeregu przepisów ustawy o ochronie przyrody ⁽¹⁸⁾, przez co ten ostatni organ przyjął rozległe przed zmianą kompetencje wojewody w tej ustawie. W wyniku tego, wojewoda pozbawiony statusu organu administracji rządowej w zakresie załatwiania spraw indywidualnych i wydawania, w tym zakresie decyzji administracyjnych.

Przypisy:

1. S. Wrzosek „Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną”, Białystok 1999r.
2. Z. Bukowski „Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska”, w „Prawo i środowisko” 2002, nr 4, s. 64-65; M. Stoczkiewicz „Zasada zrównoważonego rozwoju, jako zasada prawna”, W. Pr. i Śr. 2001r.

3. M. Górski „Samorząd terytorialny, a ochrona środowiska" w „Państwo i Prawo", 1993, z 6, s. 63; E. Borkowska, J. Warakowski „ Ochrona środowiska, jako zadanie samorządu terytorialnego zarys problemów do rozwiązania", W-wa 1990r. s. 12
4. M. Górski „Kilka uwag w kwestii podziału zadań z zakresu ochrony środowiska pomiędzy organy administracji publicznej", w: „Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Prawo samorządowe i administracyjne", red. S. Dolata, T. I, Opole 2000, s. 362;
5. J. Ciechanowicz „Kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i kształtowania środowiska", w: RPEiS, 1991, z. 2, s. 99;
6. T. Rabska „Analiza skutków prawnych regulacji wprowadzanych przez ustawodawstwo dostosowawcze dla samorządów, gminy, powiatu i województwa", „Prawo UE na co dzień" 2001, Nr 5, s. 17;
7. Ustawa z dnia 13.10.1998r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) - wg art. 14 tej ustawy;
8. Zmieniony art.5, ust. 1, pkt 2 oraz ust. 2 i 3 ustawy z 28.09.1991 o lasach (Dz.U. z 2005r., Nr 45, poz. 435 ze zm.) na podstawie ustawy z 29.05.2005r. (Dz.U. z 2005r. Nr 175, poz. 1462) - art.7 tej ustawy;
9. A. Barczak „Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska" Dom Wyd. ABC. W-wa 2006, s. 45-46;
10. A Barczak, opr. lit. s.46;
11. A Barczak, opr. s.44
12. Zadania rządowe przypisane samorządom województwa oprócz cyt. art. 378, ust. 2a również w art.91, ust.1, 3, 3a, 5, art.92, ust. 1, art. 94, ust. 2, art. 95, ust. 1, art. 96, art. 119, ust. 2, art. 135, ust. 2, art. 162, ust. 3, 6, 7, art. 426 ust. 2 i 5, art. 428, ust.1, art. 430 ust. 2, art. 434, art. 435 ust. 3, 5, 6, art. 437 ust 1, 2, 4, 8, oraz art. 441, ust 1, 2, 4.
13. Ustawa ta w art. 131,ust. 1 enumeratywnie wymienia katalog zadań rządowych regionalnego dyrektora ochrony środowiska wymieniając: 1) udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko; 2) przeprowadzanie ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć lub udział w tych ocenach; 3) tworzenie i likwidacja form ochrony przyrody na podstawie ustawy z 16.04.2004 o ochronie przyrody; 4) ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody; 5) wydawanie decyzji na podstawie ustawy z 16.04.2004 o ochronie przyrody; 6) przeprowadzanie postępowań i wykonywanie innych zadań z ustawy z 13.04.2007r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz inne zadania, wymienione w pkt. 7-10 w art.131, ust. 1;
14. Ustawa - Prawo ochrony środowiska" Komentarz pod red. J. Jendrośki, Wrocław 2001 s. 143 - 144.
15. Wg art.13, ustawy z 2008r. - „Od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego”;
16. A. Adamiuk, J. Borkowski „Kpa Komentarz" W-wa 1996, s. 342;
17. W Radecki „Ustawa o ochronie przyrody" komentarz wyd. II, W-wa 2008, s.284;
18. Zmienione przepisy ustawy o ochronie przyrody - art. 35, ust. 2a pkt 2, art. 36, ust. 3, art. 63, ust. 9, art. 68, ust 1 pkt 5, art. 75 ust. 5, art.77 ust. 2, 3 i 10, art. 118 ust. 1, art. 122 ust 1-3, art. 126 ust.3-5 i 6 pkt. 2 lit b) oraz art.131 pkt 8 i 11.

Gospodarowanie odpadami wg prawa polskiego i przepisów Unii Europejskiej

I. WPROWADZENIE

Na gruncie prawa polskiego obowiązuje kilkanaście aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń) regulujących tematykę związaną z szeroko pojętą gospodarką odpadami. Do najważniejszych aktów prawnych rangi ustawowej normujących to zagadnienie należy zaliczyć ustawę z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.)

i ustawę z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

Polski ustawodawca przepisami tych aktów prawnych, a także wydanych na ich podstawie rozporządzeń wykonawczych na bieżąco wprowadza do krajowego porządku prawnego regulacje unijne określające zasady gospodarowania odpadami w Unii Europejskiej.

Do najważniejszych aktów unijnych z tego zakresu należy zaliczyć:

- 1) Dyrektywę Nr 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy (tekst mający znaczenie dla Europejskiego obszaru gospodarczego) – (Dz. Urz. WEL z 2008r, Nr 312, s. 3).
- 2) Dyrektywę nr 94/62/WE Rady z dnia 26 kwietnia 1999r. w sprawie składowania odpadów – (Dz. Urz. WEL 182 z 16.07.1999r., s.1)
- 3) Dyrektywę Nr 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WEL 365 z 31.12.1994r., s. 10)
- 4) Rozporządzenie Nr 1013/2006 (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. WEL z 2006r., Nr 190, s. 1 z późn. zm.).

Do zasad określających strategię Unii Europejskiej w gospodarowaniu odpadami należy w szczególności zaliczyć:

- 1) Ograniczanie powstawaniu odpadów polegające na tym, że recykling odpadów oraz ich składowanie powinny być stosowane wtedy, jeśli gromadzeniu odpadów nie udało się zapobiec.
- 2) Odpady powinny być odzyskiwane lub unieszkodliwiane w sposób niepowodujący zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska.
- 3) Składowanie odpadów powinno być maksymalnie ograniczone, tj. rozwiązaniem ostatecznym.
- 4) Bezpieczny transport odpadów przy jednoczesnym ograniczeniu zagrożeń wynikających z przemieszczania odpadów

Przełomowym krokiem do ujednolicenia porządków prawnych- krajowego i unijnego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, było ogłoszone w dniu 25 lipca 2011r. ustawy z dnia 01 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw

(Dz. U. z 2011r. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.). Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 01 stycznia 2012r. (poza nielicznymi wyjątkami), przy czym kompleksowy system nowych rozwiązań wprowadzonych tą ustawą zacznie funkcjonować najpóźniej w dniu 01 lipca 2013r., kiedy to wejdą w życie odpowiednie uchwały rad gmin, na podstawie których gminy rozpoczną świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicielki nieruchomości.

Zmiany wprowadzone nowelizacją z 2011r. w systemie gospodarowania odpadami polegają na tym, że:

- 1) Rada gminy, w drodze uchwały podejmuje decyzję, czy odpady będą odbierane wyłącznie z gospodarstw domowych, czy również od właścicieli nieruchomości, na terenie których prowadzona jest działalność, w związku z którą powstają odpady komunalne.
- 2) Przejęcie przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zwalnia właścicieli nieruchomości z obowiązku podpisywania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w tym zakresie.

Dodatkowo nowelizacja z 2011r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach reguluje obowiązek sprawozdawczy gmin oraz uprawnienia kontrolne wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w stosunku do samorządu gminnego, a także obowiązki prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, oraz ograniczeniem masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach odpadów.

Jednocześnie wzmocnione zostały kompetencje gmin w dziedzinie:

- 1) Określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która to opłata uwzględnia koszty zabierania, transportu, zbierania, odzysku, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów.
- 2) Funkcji kontrolnej poprzez monitorowanie działań podejmowanych zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

ROZDZIAŁ I- REGIONALNE INSTALACJE PRZETWARZANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH

- 1) Region gospodarki odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt. 15b) USTAWY z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.)- regionem gospodarki odpadami komunalnymi jest określony w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (WPGO) obszar liczący co najmniej 150 000 mieszkańców, przy czym regionem może być także pojedyncza gmina licząca powyżej 500 000 mieszkańców. Dotyczy to więc jedynie 5 największych miast w Polsce (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław i Poznań). Nie jest dopuszczalny podział jednej gminy pomiędzy dwa różne regiony- gminy mają być włączone w całości w skład jednego regionu¹.

Ustawodawca w ustawie o odpadach pomija dopuszczalność utworzenia regionu „międzywojewódzkiego”. W literaturze przyjmuje się jednak, że utworzenie takiego regionu jest prawnie dopuszczalne i powinno nastąpić w drodze uzgodnionej pomiędzy sejmikami województw (marszałkami województw), na terenie których planowane jest utworzenie wspólnego regionu. Przedmiotem uzgodnień powinno być ustalenie, które gminy spoza danego województwa zostaną uwzględnione w regionie położonym na obszarze sąsiedniego województwa².

Może się zdarzyć, że zaliczenie danej gminy do oznaczonego regionu narusza jej interesy. W takim przypadku gminie przysługuje, na podstawie art. 90 ust. 1 USTAWY z dnia 05 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), prawo do zaskarżenia uchwały sejmiku jako aktu prawa miejscowego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, przy czym skargę taką można wnieść dopiero po bezskutecznym wezwaniu przez gminę sejmiku województwa do usunięcia naruszenia.

1. Zob. M. Górski „Regiony gospodarki odpadami komunalnymi”, publik. w: „Przegląd Komunalny”, 2011, Nr 11, s. 34; zob. też- M. Duczmal „Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, cz. 1”, publik. w: „Odpady i Środowisko”, 2011, Nr 4, s. 29.
2. Zob. M. Górski „Regiony gospodarki odpadami komunalnymi”, s. 35; zob. też M. Duczmal „Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, cz. 1” s. 30.

2) Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych- w ogólności.

Pojęcie „regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych” zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 3 pkt. 15c) ustawy o odpadach, zgodnie z którym to przepisem: „ilekroć jest mowa o regionalnej instalacji, rozumie się przez to zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez najmniej 120 000 mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii.

Centralną rolę w definicji instalacji odgrywa pojęcie „stacjonarnego urządzenia technicznego” z art. 3 pkt. 6 USTAWY z dnia 27 kwietnia 2001r.- Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). W myśl tego przypisu cechą instalacji powinna być jej stacjonarność, jako założenie, że urządzenie to zasadniczo działa w określonym miejscu i co prawda może być przemieszczane, ale przemieszczenie ma to charakter wyjątkowy, a nie powtarzalny. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, urządzenia o charakterze przewoźnym nie posiadają cechy stacjonarności³.

Instalacją (oprócz omówionego powyżej „stacjonarnego urządzenia technicznego”) może być również „zespół stacjonarnych urządzeń technicznych”, który aby uzyskać status instalacji, łącznie musi spełniać trzy przesłanki. Po pierwsze- pomiędzy urządzeniami składającymi się na dany zespół musi istnieć powiązanie technologiczne. Po drugie- tytułem prawnym do zespołu urządzeń musi dysponować jeden podmiot. Po trzecie- urządzenia te muszą być położone na terenie jednego zakładu.

Wreszcie trzecim z warunków instalacji jest zlokalizowanie zespołu urządzeń technicznych współtworzących instalację na terenie takiego jednego zakładu, tj. „zakładu” zdefiniowanego w art. 3 pkt. 8- ustawy- Prawo ochrony środowiska. Trzeba tu zaznaczyć, że regionalna instalacja oprócz tego, że jest instalacją w rozumieniu wspomnianego art. 3 pkt. 6) Ustawy- Prawo ochrony środowiska- stanowi zarazem ZAKŁAD zagospodarowania odpadów w rozumieniu art. 3 pkt. 48 tej ustawy.

Poza tym regionalna instalacja, powinna posiadać odpowiednią moc przerobową i spełniać wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii oraz musi zapewniać określone procesy, którym poddawane będą przekazane do niej odpady komunalne. Procesy te wskazuje art. 3 ust. 3 pkt. 15c) ustawy o odpadach.

1. Zob. M. Górski i inni „Komentarz”, Warszawa 2011, s. 57 i 59.

W celu wyjaśnienia wątpliwości co do charakteru wyliczenia tych procesów – Ministerstwo Środowiska opublikowało oficjalną interpretację pojęcia: „regionalnej instalacji”⁴.

Zdaniem Ministerstwa Środowiska regionalną instalacją mógłby być zakład zapewniający:

- 1) tylko termiczne przekształcanie odpadów;
- 2) termiczne przekształcanie odpadów oraz wszystkie bądź niektóre z procesów wymienionych;
- 3) wszystkie procesy wymienione w art. 3 ust. 3 pkt. 15c) lit. a-c) ustawy o odpadach;
- 4) minimum jeden z procesów wymienionych w art. 3 ust. 3 pkt. 15c) lit. a-c) ustawy o odpadach.

Powyższe prowadzi do wniosku, że regionalna instalacja powinna zapewniać bądź termiczne przekształcanie odpadów, bądź termiczne przekształcanie wraz z każdym z procesów wymienionych w lit. A-c) w art. 3 ust. 3 pkt. 15 ustawy o odpadach łącznie, bądź każdy z procesów określonych w lit. a-c) w art. 3 ust. 3 pkt. 15 oddzielnie.

Trzeba tu zaznaczyć, że obowiązek przekazywania do regionalnej instalacji dotyczy jedynie odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (zob. art. 9e) ust. 1 pkt. 2) ustawy z 13.09.1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pozostałe rodzaje odpadów mogą być przekazywane do innych instalacji zagospodarowania odpadów.

Odpadami zmieszanymi są odpady, które nie zostały selektywnie zebrane, co oznacza, że nie zostały zebrane w sposób posegregowany, a obejmują jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się podobnymi właściwościami, a więc przykładowo: papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne (por. art. 3 ust. 3 pkt. 15a) ustawy o odpadach). Odpady te, według katalogu odpadów zawartego w rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2011r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206) zalicza się do grupy 20 03 01/niesegregowane- zmieszane- odpady komunalne.

2. Źródło: <http://www.mos.gov.pl> (Internet)

Z kolei odpady zielone są to ulegające biodegradacji odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych oraz targowisk, z wyjątkiem pochodzących z czyszczenia ulic i placów (art. 3 ust. 3 pkt. 8b) ustawy o odpadach) . Według katalogu odpadów zalicza się je do grupy 20 02 01 (odpady ulegające biodegradacji).

Natomiast pozostałości z sortowania odpadów komunalnych zalicza się do grupy 19 12 12 (inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów, inne niż wymienione w 19 12 11) oraz ewentualnie 19 12 11* (inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty, z mechanicznej obróbki odpadów, zawierające substancje niebezpieczne).

Podkreślenia wymaga fakt, że w odniesieniu do uzyskanych powyżej rodzajów odpadów podmiot je odbierający (firma) nie ma swobody wyboru instalacji, do której zostaną one przekazane, gdyż obowiązkowo przekazuje je do regionalnej instalacji, wskazanej w uchwale sejmiku w sprawie wykonania WPGO. Wybór będzie możliwy jedynie wówczas, gdy na obszarze regionu gospodarki odpadami będzie istniała więcej niż jedna instalacja przeznaczona do gospodarowania danego rodzaju odpadami i gdy wszystkie one zostaną ujęte w wykazie regionalnych instalacji zawartymi w uchwale sejmiku w sprawie WPGO.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o odpadach WPGO zawiera m.in. wykaz regionalnych instalacji w poszczególnych regionach i jest jedynie dokumentem planistycznym, który nie ma statusu aktu prawa miejscowego, dlatego też wiążące dla wszystkich na obszarze danego regionu będzie wskazanie regionalnych instalacji w uchwale sejmiku wojewódzkiego w sprawie wykonania WPGO, która to stanowi akt prawa miejscowego, czyli źródło prawa na obszarze województwa samorządowego.

3. Regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) w województwie pomorskim.

Sejmik Województwa Pomorskiego w wykonaniu cyt. art. 18 ust. 8 ustawy o odpadach w uchwalonym Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami wprowadził rozmieszczenie regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) w ilości siedmiu jednostek organizacyjnych obejmujących swym zasięgiem nast. poszczególne gminy, a mianowicie:

- 1) Szadółki (ZZO Szadółki)- Gdańsk, Pruszcz Gdański (gminy miejska i wiejska)- m.in. (Kolbudy, Kartuzy, Przodkowo, Somonino, Żukowo);

- 2) Eko Dolina (RIPOK Eko Dolina): Gdynia, Sopot, Kosakowo, Luzino, Reda, Rumia, Szemud, Wejherowo (m.in.)
- 3) północny (RIPOK Czarnówko): Czarna Dąbrówka, Chmielno, Sierakowice, Sulęczyń, Cewice, Lębork, Łeba, Nowa Wieś Lęborska, Wicko, Hel, Jastarnia, Krokowa, Puck (m.in.), Władysławowo, Damnica, Potęgowo, Choczewo, Gniewino, Linia, Łęczycy;
- 4) Północno-zachodni (RIPOK Bierkowo i Sierzno); Borzytuchom, Bytów, Kołczygłowy, Lipnica, Parchowo, Studzienice, Tuchomie, Trzebielino, Miastko, Stężycza, Dziemiany, Lipusz, Dębica Kaszubska, Głównicy, Kępice, Kobylnica, Słupsk (m.in.), Smołdzino, Ustka (m.in.);
- 5) Południowo-zachodni (RIPOK): Brusy, Chojnice (m.in.), Czersk, Konarzyny, Czarne, Człuchów, (m.in.) Debrzno, Koczała, Przechlewo, Rzeczenica;
- 6) Południowy (RIPOK Stary Las): Przywidz, Karsin, Kościerzyna (m.in.), Liniewo, Nowa Karczma, Stara Kiszewa, Bobowo, Czarna Woda, Kaliska, Lubichowo, Osieczna, Osiek, Skarszewy, Skórcz (m.in.), Smętowo Graniczne, Starogard Gdański (m.in.), Zblewo;
- 7) Wschodni (RIPOK Gliwa Mała i Rokitki- Tczew): Cedry Wielkie, Pszczółki, Suchy Dąb, Trąbki Wielkie, Gardeja, Kwidzyn (m.in.), Prabuty, Ryjewo, Sadlinki, Lichnowy, Malbork (m.in.), Miłoradz, Nowy Staw, Stare Pole, Krynica Morska, Nowy Dwór Gdański, Ostaszewo, Stegna, Sztutowo, Dzierzgoń, Mikołajki Pomorskie, Stary Dzierzgoń, Stary Targ, Sztum, Gniew, Morzeszczyn, Pelplin, Subkowy, Tczew (m.in.).⁵

Według art. 16 ust. 6 i 7 nowelizacji ustawy o odpadach (z 2011r.), zakazuje zbierania, oraz przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych, oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania poza regionem, na obszarze którego zostały one wytworzone, oraz zakazuje się przywozu na obszar regionu odpadów, o których mowa wyżej, wytworzonych poza obszarem tego regionu. Z przedłożonego powyżej wykazu regionalnych instalacji na przykładzie województwa pomorskiego, wynika, że w niektórych regionach dotrzymanie zasady ścisłej rejonizacji może okazać się nieracjonalne, gdyż instalacja znajdująca się w pewnym regionie może być dla niektórych gmin instalacją położoną bliżej niż ta, która jest przewidziana dla nich w regionie, do którego zostały zaliczone.

5. Zob. K. Netka „Problemy z odpadami”, publik. w: „Polska Dziennik Bałtycki” - „Forum Gospodarcze”, str. 8, dnia 11.10.2012r.

Pojawia się więc pytanie, czy w takiej sytuacji sejmik województwa może umieścić w wykazie regionalnych instalacji obsługujących dany region instalacji spoza jego obszaru. (?)

Wydaje się, że wykładnia językowa art. 9 ustawy o odpadach wyklucza taką możliwość. Pomimo tego, reprezentowany jest również pogląd odmienny, iż brak dopuszczalności takiego działania, mając na uwadze względu celowościowe, nie jest oczywisty, a rozwiązanie tego problemu przyniesie praktyka i sposób postępowania organów nadzoru⁶.

ROZDZIAŁ II- GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI PRZEZ GMINĘ (MIASTO)

1. Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zmiany wprowadzone w 2011r. w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2011r., Nr 152, poz. 897 z późn. Zm.) polegają przede wszystkim- jak już wspomniano poprzednio- na obligatoryjnym przejęciu przez gminy dotychczasowych obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych.

W związku z tym, gmina jest zobowiązana do stworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy (zob. art. 6c ust. 1 tej ustawy).

Zgodnie natomiast z art. 6d) ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg mający za przedmiot odbieranie wraz z zagospodarowaniem odpadów.

Jak stanowi art. 6d) ust. 2 ustawy, w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców, rada takiej gminy musi podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W takim przypadku przetargi organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów oddzielnie (art. 6d) ust. 3 ustawy).

6. Zob. M. Górski „Regiony gospodarki odpadami komunalnymi”, publik. w: „Przegląd Komunalny”, 2011r., Nr 11.

Trzeba tu również zaznaczyć, iż jak stanowi art. 6g) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do przetargów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli

nieruchomości albo przetargów mających za przedmiot odbieranie i zagospodarowanie odpadów- w zakresie nieuregulowanym powyższą ustawą stosuje się przepisy ustawy- Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z brzmieniem art. 6f) ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne- są to przykładowo szkoły oraz inne placówki oświatowe, biura czy obiekty handlowe.

Przyjmuje się, że odpady wytwarzane w biurach oraz obiektach handlowych mają w swoim składzie znacznie więcej, aniżeli wytwarzane w mieszkaniach/domach, składników możliwych do wyselekcjonowania, wobec czego osiągnięcie w przedmiotowej sytuacji przez gminę wymaganych wskaźników odzysku, recyklingu i redukcji byłoby łatwiejsze⁷.

qW tym miejscu wyłania się konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie: „Kto może prowadzić działalność w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych(?)

Zgodnie z art. 6d) ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podmiot świadczący usługi w zakresie zbierania i/lub zagospodarowania odpadów komunalnych wybierany jest w drodze wspomnianego przetargu. Bez wątpienia może nim być przedsiębiorca, co wynika wprost z art. 9c) ust. 1 ustawy, gdyż to przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zobowiązany jest uzyskać wpis do rejestru działalności regulowanej.

W literaturze prawniczej pojawiły się wątpliwości co do dopuszczalności świadczenia usług w zakresie odbierania i/lub zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminną jednostkę organizacyjną, jak również przez spółkę komunalną w drodze bezpośredniego zlecenia, tj. bez przeprowadzenia przetargu⁸.

7. Zob. M. Walny „Gospodarka odpadami w małych gminach” w: „Wspólnota” 2011r., Nr 46.

8. Zob. M. Górski „Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy” w: „Przegląd Komunalny”, 2011r., Nr 10; zob. też: „Gospodarowanie odpadami komunalnymi”, Warszawa 2012r.

W ostateczności przyjmuje się przeważający pogląd Ministerstwa Środowiska i stanowisko pozostałej części doktryny⁹, wyrażający się w tym, że:

- a) Celem ustawodawcy zawartym w art. 6d) ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było zobowiązanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta do wybrania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w drodze przetargu
- b) Nowelizacja z 2011r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi prawo szczególnie („lex specialis”) względem ogólnych przepisów

(„lex generalis”) ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011r., Nr 45, poz. 236). Mając to na uwadze, należy podkreślić, że gminna jednostka organizacyjna będzie mogła odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jedynie w przypadku, gdy zostanie wyłoniony w drodze przetargu, co oznacza, że aby przystąpić do przetargu będzie musiała przekształcić się w spółkę prawa handlowego.

- c) Odnosnie do spółki komunalnej- zgodnie z art. 6e) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, spółki z udziałem gminy (nawet ze 100-procentowym udziałem) są odrębną osobą prawną od samej Gminy, a zatem taka spółka może uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego¹⁰.

Warto jednak zaznaczyć, że przepis art. 6d) ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku jest krytykowany, jako sprzeczny ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który dopuszcza zlecenie bez przetargu spółkom komunalnym wykorzystywania określonych usług w niektórych sytuacjach, w przypadku uznania takiej spółki za tzw. podmiot wewnętrzny (wyrok Trybunału z dnia 18 listopada 1999r. w sprawie C-107/98 TECKAL¹¹). Stanowisko to zostało potwierdzone w sprawie wydanej właśnie na gruncie zbierania, transportu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych w wyroku Trybunału z dnia 10 września 2009r. w sprawie C-573/07 SEA SRL.V. COMUNE DI PONTE NOSSA¹².

9. Źródło: <http://www.mos.gov.pl/> artykuł 4472 obowiązki gminy 17008, czy gmina musi zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych html.

10. Zob. M. Duczmał „Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”, cz. 2, w: „Odpady i środowisko”, 2011r., Nr 5, s.9

11. G. Bednarczyk „O przetargu z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”, <http://www.jazon.krakow.pl/wszponach/?p=365> .

12. Źródło: <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:207:0014:0015:PL:PDF>

2. Umowa na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z treścią art. 6f) ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu o którym mowa w art. 6d) ust. 1 ustawy, umowę na odbieranie odpadów, która to umowa stanowi podstawę realizacji tychże zadań własnych przez gminę.

W piśmiennictwie wskazuje się, że zawierana z wyłonionym w trybie przetargu przedsiębiorcą umowa na odbieranie lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie jest typową umową zlecenia regulowaną w przepisach art. 734-751 K.C., ani też umową zawieraną na podstawie art. 750 K.C., zgodnie z którym do umów o

świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu, przy czym wskazane powyżej przepisy kodeksu cywilnego znajdują zastosowanie do tej umowy¹³.

Wykonywanie przez przedsiębiorcę czynności polegających na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niewątpliwie jest USŁUGĄ, a jednakże charakterystyka tej czynności przypomina również umowę o dzieło, w której to niezbędne jest, aby starania przyjmującego zamówienie doprowadziły w przyszłości do konkretnego indywidualnie oznaczonego rezultatu, jako koniecznego do osiągnięcia, podczas gdy umowa zlecenia jest umową starannego działania, co oznacza, że zleceniobiorca jest zobowiązany do zachowania przy jej wykonywaniu należytej staranności, co nie musi koniecznie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego rezultatu¹⁴.

W przedmiotowej umowie na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niewątpliwie istotny jest rezultat, to jest skuteczne odebranie odpadów. Jest to również stała realizacja usług, dlatego też w piśmiennictwie wskazuje się, że umowa ta ma charakter umowy mieszanej¹⁵.

13. Zob. M. Walny: „Prawidłowe konstruowanie umów” w: Wspólnota, 2011, Nr 46, s. 20

14. Zob. G. Kozieł w: „Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3. Zobowiązania- część szczególna” red. A. Kidyba, LEX/el. 2010, komentarz do art. 627 k.c.; zob. też.: K. Kopaczyńska-Pieczniak w: „Kodeks cywilny (...)”, red. A. Kidyba, komentarz do art. 734 k.c.

Jak wskazuje się również w piśmiennictwie, prawidłowo skonstruowana umowa na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stanowi podstawę realizacji zadań własnych gminy wynikających ze znowelizowanej w 2011r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶.

Umowa ta powinna nakładać na odbierającego odpady obowiązek dochowania wymogów wynikających z uchwały w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (art. 4 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Poza tym umowa powinna określać sytuacje, w których odpady przekazywane jako wyselekcjonowane mogą być przez przedsiębiorcę potraktowane jako zmieszane, szczegółowe zasady sprawozdawczości umożliwiające zamawiającemu (gminie) pełną kontrolę kosztów ponoszonych przez wykonawcę (art. 9n o nast. ustawy).

ROZDZIAŁ III- ZADANIA GMIN Z ZAKRESU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH.

1. Podstawowe zadania gmin.

Jednym z najistotniejszych obowiązków gmin jest obowiązek „ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych” oraz obowiązek tworzenia „punktów

selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt. 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Pojęcie „selektywnego zbierania” zdefiniowane zostało w art. 3 ust. 3 pkt. 15a) ustawy o odpadach, zgodnie z którym przez pojęcie to należy rozumieć: „zbieranie, w ramach którego strumień odpadów, w celu ułatwienia danego systemu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi właściwościami i takim samym charakterem.”. Istotne jest to, że odpadów zabranych w sposób selektywny- nie można mieszać z odpadami komunalnymi zmieszanymi, tj. niezabranymi selektywnie (tj. niesegregowanymi).

W literaturze wskazuje się, że przez pojęcie „ustanowienie” selektywnego zbierania odpadów należy rozumieć jako synonim słowa „wprowadzenie” bądź „zorganizowanie”¹⁷.

17. Zob. M. Duczmał „Ustawa o utrzymaniu czystości (...)” cz. 2, s. 2; zob. też w zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska interpretacjach przepisów prawnych- <http://www.mos.gov.pl>.

Ustawodawca nie rozstrzyga, w jaki sposób gminy mają zorganizować system selektywnego zbierania odpadów komunalnych z wyjątkiem tego, że zobowiązane są one w tym zakresie tworzyć punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (swoiście pojęta luka prawna). Przyjąć więc należy, że gminy mogą podejmować wszelkie prawnie dozwolone działania, które wedle ich przekonania będą celowe do stworzenia na ich terenie warunków do selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W tym zakresie gminy mogą przykładowo dostarczać właścicielom nieruchomości worki przeznaczone do segregowania odpadów komunalnych.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że ustanowienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy obejmować ma co najmniej następujące kategorie odpadów:

- 1) papier (makulatura);
- 2) metale;
- 3) tworzywa sztuczne;
- 4) szkło;
- 5) opakowania wielo materiałowe;
- 6) odpady komunalne podlegające biodegradacji, w tym także odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji¹⁸.

Gmina może prowadzić punkty selektywnego zbierania odpadów także poprzez gminne jednostki organizacyjne niewybrane w drodze przetargu. Uchwałę w tym zakresie podejmuje rada gminy. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt. 1) ustawy o gospodarce komunalnej, „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek

samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.”

Należy jednak zauważyć, że gmina i gminne jednostki organizacyjne, nie mają użyteczności w zakresie tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych- punkty te mogą być tworzone i prowadzone również przez inne podmioty, niezależnie od gminy¹⁹, do których zalicza się przede wszystkim przedsiębiorców (podmioty gospodarcze).

Trzeba tu również zaznaczyć, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych na ułatwić gminie osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (art. 3b) ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) oraz ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, a przekazywanych do składowania (art. 3c) ustawy).

18. Zob. „Gospodarowanie odpadami komunalnymi” (...), s. 123.

19. Zob. interpretacje przepisów prawnych na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska- <http://www.mos.gov.pl>

Znowelizowana w 2011r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na gminy obowiązek osiągnięcia w wyznaczonych terminach ustawowych odpowiednich poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku określonych frakcji odpadów komunalnych.

Zgodnie bowiem z art. 3b) ust. 1 ustawy gminy zobowiązane są osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020r.:

- 1) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła- w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metalami, innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych- w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Poza tym, na mocy nowelizacji z 2011r. do obowiązków gmin dodano wymóg ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- 1) do dnia 16 lipca 2013r. nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania
- 2) do dnia 16 lipca 2020r. nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania- w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w roku 1995 przez mieszkańców, ustalonych szacunkowo według danych statystycznych na podstawie liczby mieszkańców zamieszkujących daną gminę oraz procentowego udziału odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na gminy obowiązek udostępniania na stronach internetowych swoich urzędów informacji dotyczących:

- 1) podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy
- 2) miejsc zagospodarowania przez przedmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- 3) punktów selektywnego zbierania odpadów;
- 4) podmiotów zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych.

2. Uchwalenie regulaminu.

Znaczącą rolę przy organizowaniu systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych odgrywa regulamin uchwalony na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Regulamin ten stanowi akt prawa miejscowego, jest więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Określa on w szczególności zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym wymagania z zakresu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Powinien on przede wszystkim precyzować, które frakcje odpadów podlegających obowiązkowi segregowania oraz w jaki sposób zorganizowany został na terenie gminy system selektywnego zbierania odpadów.

Trzeba tu podkreślić, że omawiany regulamin stanowi uzupełnienie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie przez nią określonym, przy czym nie może on bezpośrednio powtarzać kwestii w niej uregulowanych (czyli niewskazane jest stosowanie tzw. prawa powielaczowego).

3. Przejęcie przez gminę niektórych obowiązków właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art., 6a) ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie, albo wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 3b) ustawy w zakresie przebywania się nieczystości ciekłych, oraz art. 5 ust. 1 pkt. 4) ustawy. Nieczystości tego rodzaju występują w zbiornikach bezodpływowych oraz w postaci: błota, śniegu, lodu. Do tego dochodzą inne zanieczyszczenia usuwane z chodników położonych wzdłuż nieruchomości (art. 6a) ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt. 3b) i 4 ustawy).

Przyjmując te obowiązki, rada gminy jednocześnie ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków i wskazuje terminy jej uiszczenia. Wysokość opłaty ustalana jest na podstawie art. 6a) ust. 3 ustawy.

Dodatkowymi usługami świadczonymi na rzecz właścicieli nieruchomości może być przykładowo wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, który to obowiązek zasadniczo obciąża właścicieli nieruchomości (zob. art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy). Rada gminy, podejmując przedmiotową uchwałę, ustala jednocześnie wysokość cen za wykonywanie dodatkowych usług.

4. Zezwolenia na usługi z zakresu czystości i porządku w gminach i wyłączenia z tych zezwoleń w działalności regulowanej.

Na świadczenie niektórych usług z zakresu czystości i porządku w gminach wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Według art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku- zezwolenia wymaga działalność przedsiębiorstw w zakresie:

- 1) opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- 2) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami;
- 3) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

W stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów, od dnia 01 stycznia 2012r. nie jest wymagane zezwolenie do prowadzenia działalności z zakresu odbierania odpadów komunalnych, albowiem przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w tym zakresie zobowiązany jest do uzyskania jedynie wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne (art. 9c) ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Wpis do rejestru zastępuje wydawanie przed dniem 01 stycznia 2012r. zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych i ma charakter konstytutywny, tj. radzi prawo do wykorzystywania działalności. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 nowelizacji z 2011r. przedsiębiorcy, którzy w dniu 01 stycznia 2012r. posiadali zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych, mogą nadal prowadzić ją na podstawie otrzymanej wcześniej decyzji (bez wpisu do rejestru), jednakże jedynie do końca 2012r. Po upływie tego terminu powinni oni uzyskać wpis do gminnego rejestru działalności regulowanej.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy gminne jednostki organizacyjne świadczące usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, również mają obowiązek wpisu do rejestru w gminie. Odpowiedzią na tak postawione pytanie jest stwierdzenie, że jednostki te nie będąc przedsiębiorcą nie mają obowiązku wpisu do rejestru działalności regulowanej²⁰.

20. Zob. M. Górski „Gminne jednostki organizacyjne (...)”, s. 18-19.

ROZDZIAŁ IV- PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE W GOSPODAROWANIU ODPADAMI.

1. Zgodnie z art. 10 nowelizacji z 2011r. rady gmin są zobowiązane podjąć w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, tj. do dnia 01 stycznia 2013r., uchwały w sprawie:
 - 1) wyboru jednej z określonych w art. 6j) ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty;
 - 2) ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności;
 - 3) określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi
 - 4) określenia wzorku deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości;
 - 5) określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Trzeba tu zaznaczyć, że jeżeli rada gminy nie podejmuje powyższych uchwał w terminie do dnia 01 stycznia 2013r., wojewoda działając w trybie nadzoru wezwie ją do ich podjęcia, wyznaczając ku temu odpowiedni termin.

Ustawodawca przyjął, że zarządzenia zastępcze wojewody wydane w danej sprawie za uchwały gmin (niewydane)- nie mogą wejść w życie później niż do dnia 01 lipca 2013r.

Uchwały nad gmin podjęte na podstawie dotychczasowego art. 6a) ustawy zachowują moc nie dłużej niż do dnia 01 lipca 2013r., chyba, że rada gminy wcześniej uchyli uchwałę.

Do dnia wejścia w życie uchwał albo zarządzeń, o których mowa powyżej, nie dłużej jednak niż do dnia 01 lipca 2013r., gmina nie jest zobowiązana do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których:

- 1) zamieszkują mieszkańcy
- 2) nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Nowelizacja z 2011r. zawiera tylko jeden przepis końcowy- art. 23, zgodnie z którymi przedmiotowa nowelizacja wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2012r., z wyjątkiem:

- 1) art. 9 pkt. 2 nowelizacji z 2011r., który wszedł w życie w dniu 09 sierpnia 2011r.- chodzi o zmianę art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666 z późn. zm.)
- 2) art. 1 pkt. 77 nowelizacji z 2011r. w zakresie dodania kar pieniężnych dla przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli

nieruchomości, dla gminnych jednostek organizacyjnych, gminy z tytułu niewykonywania obowiązków przypisywanych odpowiednio przez ustawodawcę, przedsiębiorcom, gminnym jednostkom organizacyjnym i gminie- który wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2013r.

- 3) wreszcie z wyjątkiem art. 1 pkt. 17 nowelizacji z 2011r.- tj. kary dla gminy z art. 6d) ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wchodzący w życie z dniem 01 lipca 2013r.

ROZDZIAŁ V- ODPADY w ujęciu PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

1. Zasadnicze znaczenie dla prawa Unii Europejskiej dotyczącego odpadów ma dyrektywa 2008/98/WE w sprawie odpadów²¹ o której mówi się, że ma charakter ramowy. Obok niej funkcjonują dyrektywy regulujące szczególnie rodzaje odpadów²². Dyrektywa 2008/98WE ma generalne znaczenie i zastosowanie do wszystkich rodzajów odpadów. Zasadniczą rolę odgrywa art. 3 tej dyrektywy według którego „odpad oznacza każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się został zobowiązany.”. Z zakresu stosowania dyrektywy są wyznaczone:

- wyziewy gazowe emitowane do atmosfery;
- grunty i budynki trwale związane z gruntem;
- zanieczyszczona gleba i inny materiał występujący w stanie naturalnym;
- odpady promieniotwórcze;
- wycofane z użytku materiały wybuchowe;
- odchody, jeżeli nie są objęte przepisem art. 2 ust. b) dyrektywy.

Dyrektywa 2008/98/WE nie dotyczy też:

- ścieków;
- produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego;
- zwłok zwierzęcych;
- odpadów powstałych w wyniku poszukiwania, wydobywania, przetwarzania i składowania zasobów mineralnych;
- osadów przemieszczanych w obrębie wód powierzchniowych, w zakresie jakim zostały objęte innymi przepisami UE.

21. Dziennik Urzędowy (Dz. Urz.) Unii Europejskiej (UE) L152 z 11.06.2008r., s.1

22. Zob. J. H. Jans, H.H.B. Verder “European Environmental Law, After Lisbon, Europa Law Publishing” 2011r., s. 437 i nast.

2. Dyrektywa 2008/98/WE wprowadza również pojęcie produktów ubocznych, których przemieszczanie nie podlega przepisom dyrektywy. Są to substancje lub przedmioty powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest

ich produkowanie. Warto także zaznaczyć, że niektóre określony odpady (ich rodzaje) przestają być odpadami w rozumieniu przepisów dyrektywy, gdy zostały poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu i spełniają określone w przepisach dyrektywy kryteria.

Przepisy dyrektywy poza tym ustalają następującą hierarchię postępowania z odpadami, jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami:

- 1) zapobieganie;
 - 2) przygotowanie do ponownego użytku;
 - 3) recykling;
 - 4) inne metody odzysku;
 - 5) unieszkodliwienie.
3. Wreszcie dyrektywa 2008/98/WE wprowadza koncepcję rozszerzonej odpowiedzialności producenta, stanowiąc, że każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty, ponosi rozszerzoną odpowiedzialność producenta. Zgodnie z zasadą: „zanieczyszczający płaci” stanowi też, że koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów, lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. Państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą postanowić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo, lub w całości przez producenta produktu, u którego powstaną odpady, jak też częściowo przez dystrybutorów tych produktów.
4. Zagadnienia związane z przemieszczaniem odpadów reguluje rozporządzenie 1013/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006r. w sprawie przemieszczania odpadów²³.

23. Dz. Urz. UE L z 2006r. Nr 190, s. 1 z późn. zm.

Jego przepisy mają zastosowanie do przemieszczania odpadów pomiędzy państwami członkowskimi UE na terytorium UE albo tranzytem przez państwa trzecie, przywożonych i wywożonych do UE i z UE do/z państw trzecich; przewożonych w ramach tranzytu przez terytorium UE.

Z zakresu stosowania rozporządzenia wytycza się m.in. wyładowywanie na wybrzeżu odpadów, w tym ścieków i pozostałości wytworzonych w trakcie normalnej eksploatacji statków i platform przybrzeżnych (na określonych warunkach), odpady wytworzone na pokładach pojazdów, pociągów, statków powietrznych i pływających, chyba, że odpady takie są wyładowywane w celu ich odzysku lub unieszkodliwienia, przemieszczania odpadów z Antarktydy do UE, przewóz do UE odpadów wytworzonych przez siły zbrojne lub organizacje pomocowe.