

*Nowy system gospodarki odpadami komunalnymi***REWOLUCJA, CZY EWOLUCJA?**

Marian Mazurek

Ministerstwo Środowiska pracuje nad założeniami do nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach („założenia”). Jednocześnie trwają prace parlamentarne nad poselskim (opracowanym przez Prawo i Sprawiedliwość) projektem ustawy zmieniającej wspomnianą wyżej ustawę. Zarówno założenia, jak i projekt poselski są, pomimo pewnych różnic, zbieżne w proponowanych kluczowych rozwiązaniach. W szczególności oba projekty proponują wdrożenie zupełnie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Jest to być może ostatni moment do zadania otwartych pytań, czy proponowany w tych projektach system jest konieczny, czy będzie efektywny pod względem społeczno-gospodarczym, a przede wszystkim, czy istnieje możliwość jego wdrożenia bez naruszenia konstytucyjnie chronionych tzw. praw nabytych?

W dużym uproszczeniu założenia i poselski projekt ustawy przewidują:

- przekazanie gminom pełnego władztwa nad odpadami komunalnymi,
- pozbawienie właścicieli nieruchomości, jako wytwórców tego rodzaju odpadów, swobody wyboru przedsiębiorcy, który na podstawie umowy cywilnoprawnej odbiera odpady,
- przejęcie tych zadań de facto bezpośrednio przez gminę, która decydowałaby kto wykonywałby usługi w tym zakresie na danym terenie (na podstawie zamówienia publicznego albo przez powierzenie ich swojemu zakładowi budżetowemu),
- nałożenie na właścicieli nieruchomości powszechnej opłaty („śmieciowej”) z tytułu odbioru, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów.

Już po pobieżnej analizie proponowanych rozwiązań można jednoznacznie stwierdzić, że nowy system stanowi zmianę o charakterze rewolucyjnym.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że obecny system kształtował się prawie

20 lat, w duchu społeczeństwa obywatelskiego, w oparciu o zasady subsydiarności (pomocniczości) oraz współpracy, w trójkącie gmina – właściciele nieruchomości – przedsiębiorcy działający w warunkach wolnej konkurencji. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustaw z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, gmina spełnia funkcje reglamentacyjne, kontrolne i egzekucyjne, gdyż:

- wydaje szczegółowe regulacje w tym zakresie: uchwała regulamin utrzymania porządku i czystości, gminny plan gospodarki odpadami oraz ustala wymagania dla przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenia,
- udziela zezwoleń przedsiębiorcom na odbieranie odpadów komunalnych oraz ustala w tych zezwoleniach szczegółowe warunki wykonywania tych usług (m.in. określa wiążące miejsca odzysku lub unieszkodliwiania); są one często bardzo drobiazgowo (znana mi decyzja liczy nawet 15 stron),
- kontroluje wykonywanie tych ze-

zwoleń, a w razie potrzeby zmieni ją, a nawet cofa,

- prowadzi ewidencję nieruchomości, których właściciele zawarli umowy z przedsiębiorcami na odbiór odpadów, w celu uchwycenia wytwórców śmieci, którzy uchylają się od ustawowego obowiązku,
- ustala tzw. górne (maksymalne) stawki, które przedsiębiorcy mogą pobierać za odbiór odpadów,
- organizuje kontrole właścicieli nieruchomości, a w razie potrzeby zarządza tzw. wykonanie zastępcze obowiązków tych wytwórców odpadów na bazie górnych stawek,
- rozpatruje roczne sprawozdania przedsiębiorców dotyczące masy, rodzajów oraz sposobu zagospodarowania odebranych odpadów.

Z kolei przedsiębiorcy, rywalizując na zasadach wolnej konkurencji, są odpowiedzialni za współpracę z gminami w tym zakresie, a w szczególności za wykonanie zawartych umów z właścicielami nieruchomości oraz zgodne z wymogami prawa i zezwoleń zagospodarowanie odebranych odpadów. Między innymi przedsiębiorcy przed przekazaniem odpadów, do ostatecznego miejsca odzysku (recyklingu) lub unieszkodliwiania, mogą je sortować lub w inny sposób przetwarzać w ramach tzw. odzysku wstępnego R15. Chodzi o to, aby w instalacjach dokonywać efektywnych czynności gospodarczych w celu oddzielenia tzw. surowców wtórnych (odpady opakowaniowe) oraz odpadów biodegradowalnych od reszty śmieci kwalifikujących się jedynie do składowania lub termicznego przekształcenia. Kończąc ten wątek warto przytoczyć, że gminy stopniowo wycofywały się z operacyjnego organizowania i wykonywania czynności gospodarczych w tym zakresie na pozycję regulato-

ra, inspiratora i kontrolera. Dowodem tego jest to, że większość z nich sprywatyzowała własne przedsiębiorstwa lub zakłady budżetowe, w zamian za wpływy do lokalnych budżetów oraz efekty z tzw. pakietów inwestycyjnych.

Jak wynika z zestawienia powyższych opisów tego, co jest i co ma być, nowe propozycje rozwiązań stanowią radykalną zmianę systemu. Jako uzasadnienie ich autorzy podają trzy grupy przyczyn:

- pierwsza, to zagrożenie wykonania zobowiązań akcesyjnych Polski wobec UE w zakresie zamykania niestandardowych składowisk, osiągnięcia obowiązujących poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych oraz poziomów redukcji składowania odpadów biodegradowalnych,
- druga, to brak zdolności obecnego systemu do budowy instalacji umożliwiających intensywne zagospodarowanie odpadów, a przez to zagrożenie dla absorpcji środków unijnych przeznaczonych na wsparcie tej dziedziny w Polsce, głównie z powodu niemożliwości zapewnienia tzw. wsadu do nowoczesnych, ale kosztownych zakładów (np. spalarni),
- trzecia, to ideologiczna – proponowany system sprawdza się w większości krajów tzw. starej Unii, a obecny jest nieekologiczny (trzy śmieciarki na jednej ulicy) lub nieegzekwowalny (uchylanie się właścicieli nieruchomości, nadużycia ze strony przedsiębiorców itp.).

Odnosząc się do tych argumentów, należy przede wszystkim zauważyć, że w sferze użyteczności publicznej, w tym w dziedzinie ochrony środowiska, podstawowym celem jest realizacja zadań w sposób optymalny, przy możliwie niskich kosztach

społeczno-gospodarczych. Gwarancję taką daje jedynie społeczna gospodarka wolno-rynkowa, z koniecznymi elementami regulacyjnymi. Z tego punktu widzenia trzeba podkreślić, że koniecznym elementem każdego systemu są bodźce ekonomiczne stymulujące pożądaną kierunek aktywności przedsiębiorców. W przypadku gospodarki odpadami komunalnymi zaistniały one od 1 stycznia 2008 r., a realnie dopiero z początkiem 2009 r. Wprowadzona wówczas, radykalnie podwyższona do 100 zł za 1 Mg, opłata środowiskowa za składowanie zmieszanych odpadów komunalnych, stworzyła warunki do planowania i budowy alternatywnych, intensywnych metod gospodarki odpadami. Jednocześnie wypada zauważyć, że już wcześniej powstały w Polsce dziesiątki instalacji do przetwarzania odpadów w celu ich przygotowania do odzysku i recyklingu (proces R15) w postaci sortowni odpadów lub zakładów produkcji paliw alternatywnych przeznaczonych do współspalania (np. w cementowniach).

Obecnie Polska osiąga wynikające ze stosownych dyrektyw poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Wykonanie pozostałych zobowiązań przedakcesyjnych wymaga skoordynowanych działań państwa, jednostek samorządu terytorialnego (J.S.T.) oraz przedsiębiorców. Radykalna zmiana systemu, którego ewentualne wdrożenie potrwałoby minimum 3 lata, zapewne temu nie pomoże, lecz wręcz przeciwnie.

Co do absorpcji środków unijnych, to nie są one celem samym w sobie, lecz instrumentem wspierającym pożądaną model gospodarki odpadami. Opiera się on na kilku regulach:

- po pierwsze zapobiegać powstawaniu odpadów,
- po drugie zapewnić ich ponowne gospodarcze wykorzystanie w zamknię-

tym kręgu: produkt – odpad – surowiec wtórny – recykling – produkt,

- po trzecie poddać odpad nie kwalifikujący się do recyklingu odzyskowi poprzez odzyskanie energii w procesie spalania lub współspalania.

Jak z powyższego wynika, Polsce nie są potrzebne wyłącznie spalarnie, lecz przede wszystkim setki lokalnych instalacji umożliwiających efektywny odzysk wstępny surowców wtórnych u źródła.

Z tego punktu widzenia przekazanie strukturalnym biurokratycznym pełnego władztwa nad odpadami komunalnymi oraz pozabawienie możliwości ich zagospodarowania przez przedsiębiorców odniesie skutek odwrotny od zamierzonego.

Należy też postawić retoryczne pytanie, czy w dobie rosnącego deficytu finansów publicznych J.S.T. stać na tzw. udział własny w projektach unijnych oraz czy J.S.T. mają budżet oraz dysponują odpowiednim personelem menedżerskim w celu zorganizowania proponowanego systemu. Nowy system przyniósłby wpływy do kasy gmin nie wcześniej niż po upływie roku. Warto podkreślić, że niedomagania obecnego systemu można stosunkowo łatwo wyeliminować, w szczególności poprzez:

- doprecyzowanie oraz uszczelnienie przepisów obecnie obowiązujących ustaw, a zwłaszcza przez przekazanie gminom jednoznacznie sprecyzowanego uprawnienia do kierowania strumieni zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z ich sortowania do ściśle określonych miejsc odzysku i unieszkodliwiania (J.S.T. otrzymają swój oczekiwany tzw. wsad do instalacji),
- narzucenie przedsiębiorcom jeszcze ostrzejszych wymagań i standardów co do warunków kwalifikujących do otrzymania zezwolenia

(kontrolę masy odpadów na poszczególnych etapach ich zagospodarowania, wyposażenie pojazdów w GPS itp.),

- wprowadzenie zaostrzonych sankcji finansowych i karnych, a wreszcie skutecznej kontroli oraz egzekucji obowiązków od właścicieli nieruchomości oraz przedsiębiorców (stworzenie tzw. policji śmieciowej w strukturach straży miejskiej),
- kontynuowanie, w perspektywie wieloletniej, procesu podwyższania stawek opłat środowiskowych za składowanie odpadów komunalnych (tylko w 2008 roku zebrano około 700 mln zł, można by je przeznaczyć na doskonalenie systemu i zamykanie niestandardowych składowisk),
- wprowadzenie systemu sankcyjnego premiującego przedsiębiorców redukujących w procesie odzysku R15 masy odpadów przeznaczonych do składowania.

Reasumując, należy stwierdzić, że proponowany system nie jest dobrym rozwiązaniem, gdyż:

- 1) oddaje automatycznie J.S.T. duży segment rynku, wyjmując go spod reguł wolnej konkurencji nawet w miastach (gminach), które rozwiązują ten obszar zadań wręcz modelowo (np. na zasadzie P.P.P.),
- 2) spowoduje ewidentny wzrost obciążeń dla społeczeństwa w postaci powszechnej opłaty śmieciowej, której wysokość będzie bardzo trudna do ustalenia w drodze logicznej taryfikacji,
- 3) godzi w zasadę zanieczyszczający płaci (naprawdę trudno porównać sytuację np. właściciela małego domku jednorodzinnego z operatorem wielkiego hotelu lub biurowca, którzy też

wytwarzają głównie odpady komunalne),

- 4) wygeneruje biurokratyczny system, którego koszty organizacji i utrzymania pochłoną znaczną część opłaty śmieciowej (gminy wiedzą jak trudno wyegzekwować podatki lokalne np. od nieruchomości lub od posiadania psów), a w konsekwencji spowoduje w dłuższym terminie wzrost obciążeń dla ludności,
- 5) nie będzie najprawdopodobniej zgodny z Konstytucją RP w zakresie, w jakim doprowadzi do rekomunalizacji rynku w gminach, które uprzednio sprywatyzowały swoje przedsiębiorstwa (prawa nabyte),
- 6) przekreśli zasadę pomocniczości zastępując aktywność obywateli i przedsiębiorców, w ramach współpracy z J.S.T., organizacją biurokratyczną (przetargi, liczne rady nadzorcze, setki nowych posad).

Trudno doprawdy dociec, dlaczego zamiast stopniowego, konsekwentnego doskonalenia obecnego systemu, usuwania krok po kroku jego luk, wad i niedoskonałości, chce się zafundować obywatelom iluzję nowego, ogólnopolskiego, wielkiego programu. Warto pamiętać, że marzenia rzadko się spełniają, w praktyce sukces przynosi praca organiczna. Jeszcze jedna refleksja – czy Polska zawsze musi iść utartym szlakiem, po którym często błądzi tzw. stara Unia (wiele krajów szuka sposobów wyjścia z obecnego systemu).

Może choć raz warto wyprzedzić czas i pokazać własne nowatorskie oraz innowacyjne rozwiązania. Ponadto po prostu egzekwować od wszystkich obowiązujące prawo.

Marian Mazurek
Wiceprezes Izby Przemysłowo Handlowej
Inwestorów Zagranicznych w Polsce