

Bożena ZWOLIŃSKA¹

RAMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE REGIONALNYCH SYSTEMÓW GOSPODARKI ODPADAMI

Logistyka gospodarki odpadami wymaga stworzenia efektywnego systemu realizującego cele proekologiczne. Układy zagospodarowujące odpady powinny w maksymalny sposób wykorzystywać pozostałości poprodukcyjne powstałe w sektorze przemysłowym oraz odpady komunalne. Uregulowania prawne stanowią ramy postępowania z wytwarzanymi pozostałościami w obydwu sektorach. Każdy region (gmina, powiat, województwo) ma prawo do prowadzenia własnej polityki ekologicznej zgodnej z przyjętym ogólnokrajowym planem gospodarki odpadami (KPGO). Miejskowa strategia ekorozwoju nie może wywoływać skutków prawnych ani ekonomicznych na zewnątrz administracyjnego obszaru działania. Istnieje również hierarchia zatwierdzania projektów dla terytorialnych planów polityki środowiskowej.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR REGIONAL WASTE MANAGEMENT SYSTEMS

The logistics of waste management requires creating an efficient system which would realize the pro – ecological goals. Waste management systems should maximize the usage of industrial and community waste. Law regulations set the framework for the utilization of waste in both sectors. Each region (municipality, district, province) has the right to introduce its own ecological policy in accordance with the National Waste Management Plan (KPGO). Regional eco – development strategy, however, cannot trigger any legal or economical outcomes outside of the administrative territory. Furthermore, there is a hierarchical system of approving the regional projects for ecological policy plans.

1. WSTĘP

Działaniom człowieka zarówno w sektorze wytwórczym jak również konsumpcyjnym towarzyszy „produkcja” pewnej ilości odpadów. „Prawo dotyczące odpadów stało się jednym z najbardziej obszernych i skomplikowanych segmentów prawa ochrony środowiska w prawie międzynarodowym, prawie wspólnotowym (prawie Unii Europejskiej) i prawie wewnętrznym wielu państw świata.” [1] Realizacja zadań ochrony środowiska przed destrukcyjnym wpływem generowanych odpadów w ostatnich latach

¹Podkarpacka Szkoła Wyższa im. Bł. Ks. Władysława Findysza w Jasle, Wydział Transportu,
38-200 Jasło, ul. Na Kotłinę 8, tel. 13-44-59-513, e-mail: zwolinska@op.pl

stała się jednym z głównych planów rozwoju wielu organizacji. Istniejące rozwiązania techniczno – technologiczne, normy oraz akty prawne (ustawy i dyrektywy) stanowią ramowe uwarunkowania logistyki gospodarki odpadami. „W krajach wysoko rozwiniętych zauważyć można włączenie procesu rozwoju ekologicznego do procesu tworzenia rozwiązań prawnych i ekonomicznych oraz do nowych stylów zarządzania.” [2]

2. PRZEPISY PRAWA DOTYCZĄCE ODPADÓW

Polska przystępując do wspólnoty państw Unii Europejskiej musiała dokonać recepcji prawa unijnego w każdym obszarze. Sfera legislacyjna dotycząca ochrony środowiska to zbiór wielu ustaw, rozporządzeń i aktów wykonawczych. Ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 roku [3] stanowi podstawowy akt prawny dotyczący postępowania z generowanymi odpadami. W powiązaniu z innymi przepisami poruszającymi problematykę ochrony środowiska, zarówno prawa unijnego jak również wewnętrznego – polskiego, wyznaczone są ramy postępowania z wytwarzanymi pozostałościami w logistycznym systemie zagospodarowania odpadów. Do najważniejszych aktów prawnych zaliczamy;

- **UNIJNE:**
 - » Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów,
 - » Dyrektywa Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych,
 - » Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów.
- **POLSKIE:**
 - » Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627,
 - » Ustawa o odpadach, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 628,
 - » Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie katalogu odpadów, Dz. U. Nr 112, poz. 1206,
 - » Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, Dz. U. 2001 nr 63 poz. 639,
 - » Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, Dz. U. 2001 nr 63 poz. 638.

Sfera prawna w każdej dziedzinie jest obszarem niezwykle dynamicznym. Zmiany aktów prawnych następują poprzez nowelizację, wprowadzanie w życie innych ustaw, na których mocy poprzednie mogą tracić ważność lub też uchwalanie rozporządzeń i aktów wykonawczych. W celu stworzenia zgodnie z prawem funkcjonującego logistycznego systemu gospodarki odpadami należy systematycznie śledzić wprowadzane w życie akty prawne z każdego obszaru.

2.1 Klasyfikacja generowanych odpadów

Przekształcenia aktów prawnych na przestrzeni ostatnich lat nie dotyczą ramowych procesów gospodarowania odpadami, ich klasyfikacji, obowiązków władz gminnych, samorządowych oraz osób/instytucji bezpośrednio związanych z generowaniem pozostałości lub ich transportem. Przykładowe zmiany wprowadzone przez Dz. U. Nr 175,

poz. 1462 dotyczą przeniesienia kompetencji między szczeblami władz wojewódzkich, gminnych i samorządowych. [1]

Ustawa *o odpadach* będąca naczelnym aktem prawnym w postępowaniu z wytworzonymi pozostałościami grupuje je wg miejsca powstawania, tj.: na odpady komunalne oraz odpady przemysłowe. Szywna klasyfikacja wg miejsca powstawania odpadów, nie uwzględniająca składu morfologicznego, narzucona była w poprzedniej ustawie o tej samej nazwie z dnia 21 kwietnia 1997 r. Traktowanie odpadów wytworzonych w jednostkach gospodarczych posiadających identyczne właściwości co odpady komunalne powstałe w skupiskach ludzkich, skutkowało zwiększeniem nakładów na politykę postępowania w obrębie przedsiębiorstwa. Późniejsza ustawa z 2001 roku zdejmowała sztywno nałożony sposób postępowania z odpadami o charakterze komunalnym, wytworzonymi w przedsiębiorstwach, tak jak z odpadami poprodukcyjnymi.

Rozporządzenie w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206) klasyfikuje wytwarzane pozostałości na 20 grup. Tabela nr 1 przedstawia wybrane grupy pozostałości sklasyfikowane w katalogu odpadów.

Tab. 1. Wybrane grupy klasyfikacji odpadów

Grupa	Nazwa
01 00 00	Odpady powstające przy poszukiwaniu, wydobywaniu i wzbogacaniu rud oraz innych surowców mineralnych
02 00 00	Odpady z rolnictwa, sadownictwa, hodowli, rybołówstwa, leśnictwa oraz przetwórstwa żywności
05 00 00	Odpady z przeróbki ropy naftowej, oczyszczania gazu ziemnego oraz wysokotemperaturowej przeróbki węgla
10 00 00	Odpady nieorganiczne z procesów termicznych
15 00 00	Odpady opakowań, sorbentów, tkanin, materiałów filtracyjnych i ochronnych nie ujęte w innych grupach
16 00 00	Odpady różne, nie ujęte w innych grupach
19 00 00	Odpady z urządzeń do likwidacji i neutralizacji odpadów oraz oczyszczania ścieków i gospodarki wodnej
20 00 00	Odpady komunalne

Bibliografia[2]

Grupa 20 to odpady komunalne – do których należą „odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady nie zawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych”. [3] Generowane odpady należące do grupy 20, zgodnie z istniejącym prawem bez względu na miejsce ich powstawania mogą trafiać do wdrożonych wojewódzkich, gminnych, miejskich lub samorządowych

systemów odbioru odpadów komunalnych. Tabela nr 2 przedstawia wybrane podgrupy i rodzaje odpadów komunalnych należące do grupy 20.

Tab. 2. Wybrane podgrupy i rodzaje odpadów komunalnych

Grupa	Nazwa
20 00 00	Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie
20 01 00	Odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie (z wyłączeniem 15 01)
20 01 01	Papier i tektura
20 01 13*	Rozpuszczalniki (* – odpad niebezpieczny)
20 02 00	Odpady z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy)
20 03 00	Inne odpady komunalne
20 03 01	Niese segregowane (zmieszane) odpady komunalne
20 03 03	Odpady z czyszczenia ulic i placów
20 03 07	Odpady wielkogabarytowe
20 03 99	Odpady komunalne nie wymienione w innych podgrupach

Bibliografia[6]

Na podstawie nowelizacji dotyczącej sposobu podstępowania z odpadami o charakterze komunalnym, bez względu na miejsce ich wytworzenia, w kompleksowych systemach zagospodarowania odpadów można wyróżnić dwa strumienie przepływów generowanych pozostałości, tj.:

- strumień odpadów komunalnych, charakteryzujących się zróżnicowaną strukturą uzależnioną od wielu czynników: miejsca powstawania – miasto, wieś, struktury zabudowy, standardu życia, zmiennością ilościowo –

jakościową w okresie w jakim powstały – kwartał, rok; posiadają od 40 do 50 procent udziału części organicznych i mineralnych w całej swojej masie [4], niewielka ilość w stosunku do odpadów przemysłowych;

- strumień odpadów przemysłowych, charakteryzujących się dużym udziałem całej masy odpadów niebezpiecznych, nierównomiernym rozlokowaniem na terenie kraju oraz możliwością uproszczonego selektywnego gromadzenia u źródła powstawania, duża ilość w stosunku do odpadów komunalnych generowanych w skali roku.

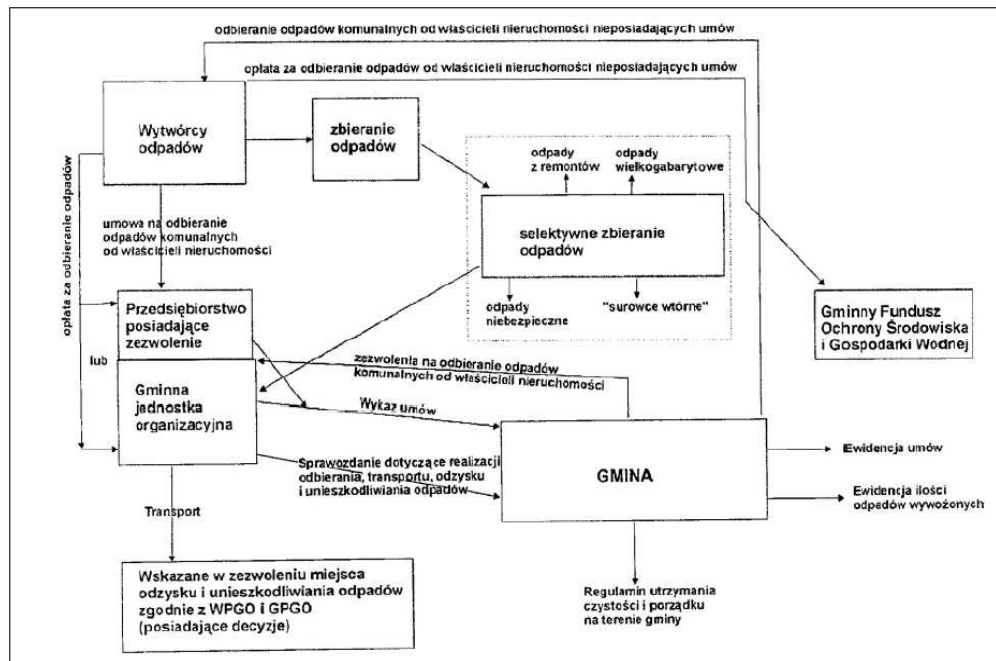
Wyodrębnienie strumienia odpadów nie przemysłowych z całościowego potoku pozostałości generowanych w jednostkach gospodarczych umożliwia przedsiębiorcom korzystanie z wojewódzkich (lub gminnych) systemów odbioru odpadów komunalnych. Z danych statystycznych wynika, że w 2009 roku zostało wytworzonych 12 053 tys ton [7] odpadów komunalnych z czego zebranych w gospodarstwach domowych 6 907 tys ton [7]. Z małych przedsiębiorstw, w szczególności tych nie produkcyjnych, świadczących na rzecz klientów usługi np.: w zakresie księgowym lub doradczym, z handlu, małego biznesu, instytucji usług świadczonych na potrzeby publiczne, wytwarzających jedynie odpady o charakterze komunalnym, został zdjęty obowiązek ewidencjonowania zbiorczych zestawień danych o ilości wytwarzanych odpadów w zadanych okresach i przekazywania ich do odpowiednich jednostek.

2.1 Krajowy Plan Gospodarki Odpadami

Ustawa *o odpadach* wprowadziła obowiązek opracowywania planów gospodarki odpadami nie rzadziej niż co 4 lata. Pierwszy krajowy plan gospodarki odpadami (KPGO) został stworzony w 2002 roku. Plan gospodarki odpadami obejmuje zakres działań w celu zapewnienia zintegrowanego na terenie całego kraju sposobu ochrony środowiska przed negatywnym wpływem generowanych odpadów.[5] Plan dotyczy[5]:

- odpadów komunalnych,
- odpadów niebezpiecznych,
- odpadów opakowaniowych,
- komunalnych osadów ściekowych,
- odpadów importowanych na teren Polski.

Rysunek 1 przedstawia model sytemu gospodarki odpadami komunalnymi zgodny z Krajowym Planem Gospodarki Odpadami uchwalonym przez Radę Ministrów uchwałą Nr 219 (M.P. z 2003r. Nr 11, poz. 159). [5]



Rys.1. Model systemu gospodarowania odpadami [źródło: 5]

Utworzony zgodnie z krajowym planem gospodarki odpadami oraz istniejącym prawem, system zagospodarowania pozostałości określa poziomy agregacji zadań w zakresie:

- ewidencjonowania;
 - ~ ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów zgodnie z przyjętą klasyfikacją,
 - ~ umów zawartych między wytwórcami odpadów a podmiotami odbierającymi pozostałości,
- wydawania pozwoleń na wytwarzanie odpadów,
- działań gospodarki odpadami;
 - ~ segregacji odpadów,
 - ~ odbierania odpadów,
 - ~ transportu odpadów do miejsc przeznaczenia,
 - ~ odzysku, unieszkodliwiania i przetwarzania odpadów,
 - ~ magazynowania odpadów,
 - ~ składowania odpadów,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów karnych i nakładanie kar (np. pieniężnych) za naruszenie wymagań ochrony środowiska,
- prowadzenia i udostępniania sprawozdań i raportów z odbytych działań,
- osiągnięcia założonych celów w polityce ekologicznej państwa.

Założeniem ustawy *o odpadach* w art. 14 jest stworzenie wzajemnie uzupełniających się relacji co do realizacji określonych zadań systemu gospodarki odpadami w hierarchii władz wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Na mocy tego artykułu jednostki samorządowe mogą prowadzić miejscową politykę ekologiczną zgodną z prawem krajowym. Wówczas „*plany takie mają charakter polityki administracyjnej*” [1] i obowiązują na danym obszarze nie mając wyników skutkowo – prawnych poza tym obszarem administracyjnym. Miejscowe plany gospodarki odpadami nie mogą być niezgodne z planami wyższego szczebla i muszą być realizowane pod kontrolą organów nadrzędnych. Kompleksowy plan gospodarki odpadami tworzą [1]:

- **krajowy plan** – projekt planu krajowego opiniowany jest przez zarządy województw, uchwalany przez Radę Ministrów na wniosek Ministerstwa Środowiska,
- **wojewódzki plan** – projekt planu wojewódzkiego opiniowany jest:
 - ~ przez Ministerstwo Środowiska,
 - ~ przez organy wykonawcze powiatów i gmin z obszaru województwa,
 - ~ przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska,
 - ~ w ograniczonym zakresie przez regionalnych dyrektorów zarządu gospodarki wodnej (w szczególnych przypadkach przez dyrektora urzędu morskiego),wojewódzki plan uchwalany przez sejmik województwa,
- **powiatowy plan** – projekt planu powiatowego opiniowany jest:
 - ~ przez zarząd województwa,
 - ~ przez organy wykonawcze gmin z terenu powiatu,
 - ~ przez dyrektora zarządu gospodarki wodnej (w szczególnych przypadkach przez dyrektora urzędu morskiego),powiatowy plan uchwalany przez radę powiatu,
- **gminny plan** – projekt planu gminnego opiniowany jest:
 - o przez zarząd województwa i zarząd powiatu,
 - o przez dyrektora zarządu gospodarki wodnej (w szczególnych przypadkach przez dyrektora urzędu morskiego),gminny plan uchwalany przez radę gminy.

3. WNIOSKI

Procesy w zakresie ochrony środowiska przed destrukcyjnym wpływem generowanych odpadów polegają na usunięciu ich ze źródłowych sfer powstawania, wykorzystaniu jako surowce wtórne oraz unieszkodliwieniu negatywnych oddziaływań. Obecnie znaczna ilość wytworzonych odpadów trafia na składowiska. Z legislacyjnego punktu widzenia składowane zaliczane jest do procesu unieszkodliwiania jako eliminacja odpadu z aspektu jego nieprzydatności w miejscu i/lub czasie. Z ekologicznego punktu widzenia skierowanie strumienia wytwarzanych odpadów na teren składowiska nie przynosi pożądaných skutków. Składowanie powinno być procesem ostatecznym, maksymalnie ograniczonym co do ilości masy odpadów składowanych oraz ich różnorodności. Istnieje wiele rozwiązań techniczno – technologicznych umożliwiających pełne wykorzystanie pewnych grup odpadów między innymi: odpadów tworzyw sztucznych, metali, papieru, szkła i inne. Wydzielenie pożądaných rodzajów odpadów z całego strumienia odbywać się może

poprzez selektywne gromadzenie bądź w przypadku nieselektywnego zbierania kolejnymi etapami powinno być stopniowe rozdzielanie wg frakcji.

Odpad posiadający możliwość ponownego wykorzystania w logistycznym systemie będzie stanowił część strumienia zaopatrzeniowego np. przedsiębiorstw wytwórczych. W gospodarce wolnorynkowej o sukcesie przedsiębiorstwa oraz produktu na rynku ważną rolę odgrywa rachunek nakładów i zysków. Wiele przedsiębiorstw osiąga lepsze efekty w sferze zaopatrzeniowej z korzyści skali (wykorzystanie wielkości zamawianego towaru i otrzymanie z tego tytułu rabatów i upustów), koordynacji i kontroli działań (ograniczonej liczbie źródeł zaopatrzeniowych i związanej z tym mniejszej liczby procedur zakupu). W przypadkach takich oczywiste jest, że przedsiębiorstwa nie będą zaopatrywały się w potrzebne im materiały w punktach o rozdrobnionej strukturze. W logistycznym modelu systemu gospodarowania odpadami powinny być uwzględnione również strumienie przepływu kapitału i korzyści ekonomiczne firm wykorzystujących do produkcji odpady, np. poprzez dofinansowanie transportu wykorzystywanych surowców wtórnych. Obok przepisów prawa narzucających sposób i ilości zagospodarowania pewnych grup odpadów (np. odpady opakowaniowe) powinny znaleźć się rozwiązania zachęcające producentów do zaopatrywania się w surowce wtórne ograniczając tym ilość wykorzystywanych surowców naturalnych.

4. BIBLIOGRAFIA

- [1] Radecki W.: *Ustawa o odpadach – komentarz*, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC 2006.
- [2] Korzeń Z.: *Ekologistyka*, Poznań, Biblioteka logistyka 2001.
- [3] Ustawa o odpadach, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 628.
- [4] Strzała J., Mosso – Pietraszewska T.: *Kompendium wiedzy o ekologii*, Warszawa PWN 2006.
- [5] Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010, załącznik do uchwały nr 233 Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2006 roku.
- [6] Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie katalogu odpadów, Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1206.
- [7] Ochrona środowiska 2010, zbiorcze opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego.