

# USTAWA ŚMIECIOWA – SUKCES CZY PORĄŻKA. PRZYKŁAD GMINY WASILKÓW

Jarosław Zalejski

Politechnika Białostocka, Białystok, Polska

## 1. Wstęp

Od wprowadzenia w życie znowelizowanej Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mija dwa lata. Zgodnie z Ustawą gminy mają obowiązek odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Już w okresie tworzenia prawa miejscowego dotyczącego Ustawy pojawiło się wiele problemów z implementacją (tak w samorządach, jak i ze strony mieszkańców). Kontrowersje związane były z wysokością stawek opłat oraz brakiem klarownych interpretacji nowego prawa, dlatego wiele gmin nie zakończyło procedury wdrożenia systemu do 1 lipca 2013 roku. Ustawodawca, widząc pewne ograniczenia Ustawy, znowelizował ją dwukrotnie, tzn. już w 2013 roku i 2014 (konsekwencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>15</sup>).

Analizując stan prawny i wdrożenie Ustawy, Autor opracowania przyjął do weryfikacji następujące hipotezy:

- przepisy prawne do 2012 roku niewłaściwie regulowały gospodarkę odpadami komunalnymi, co powodowało, że system gospodarki odpadami w Polsce nie był sprawny;
  - błędy wynikające ze znowelizowanej Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 2012 roku oraz Rozporządzeń Rady Ministrów z nią związanych stanowią przyczynę konfliktów w relacji samorząd – mieszkańcy;
- niedostateczna polityka informacyjna, związana z wprowadzeniem zmian dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, wynikająca z Ustawy z 2012 roku (dotyczy to zarówno samorządów, jak właścicieli nieruchomości).

## 2. Główne założenia Ustawodawcy

Zgodnie z treścią znowelizowanej Ustawy utrzymanie czystości i porządku w gminie należy do jej zadań własnych (rozdz.2, art. 3 Ustawy). W praktyce oznacza to, że to właśnie gminy są odpowiedzialne między innymi za wywóz odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Oczekiwane efekty to: ograniczenie wywozu odpadów w sposób niekontrolowany, objęcie systemem wszystkich mieszkańców gminy, zmobilizowanie mieszkańców do segregowania odpadów poprzez ustalenie odpowiedniej wysokości opłat. Założeniem Ustawodawcy jest uzyskanie poziomu recyklingu do dnia 31 grudnia 2020:

- papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale – do poziomu co najmniej 50% wagowo;
- odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo (rozdz.2, art. 3b Ustawy).

Ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- do dnia 16 lipca 2013 - do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- do dnia 16 lipca 2020 – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (rozdz. 2, art. 3c Ustawy).

---

<sup>15</sup>Zastrzeżenia dotyczyły braku maksymalnej stawki opłaty oraz swobody rady gminy w zwolnieniach podatkowych.

Jako podstawę naliczania opłaty od nieruchomości zamieszkiwanych gmina może przyjąć:

- liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość,
- ilość zużytej wody,
- powierzchnię lokalu mieszkalnego.

Po nowelizacji Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 25 stycznia 2013 roku można łączyć sposoby naliczania opłat. W przypadku gospodarstwa domowego może to być również jedna stawka od całego gospodarstwa domowego (samorządy uchwalając prawo miejscowe do końca 2012 roku, zgodnie z wytycznymi, nie uwzględniały tego rozwiązania z wyjątkiem Gminy Wasilków).

W sytuacji, gdy gmina nie wywiązuje się ze swych obowiązków w zakresie wywozu odpadów, właściciel nieruchomości jest zobowiązany do przekazania odpadów komunalnych na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (podmiot ten musi być wpisany do rejestru działalności regulowanej, o której mowa w Ustawie).

Zadaniem gminy jest także wskazywanie punktów prowadzenia zbiórek zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Do obowiązków gminy należy również określenie wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych.

Zadaniem Rady każdej gminy jest ustalenie regulaminu (rozdz.2, art.4 Ustawy), w którym określi obowiązujące zasady zapewniające utrzymanie czystości, a tym samym wypełnienie przez gminę nałożonych na nią obowiązków (gmina może w nim obciążyć właścicieli nieruchomości dodatkowymi obowiązkami, które będą obowiązywać)

### **3. Podstawowe normy prawne**

System gospodarki odpadami w Polsce jest regulowany przez:

- dyrektywy UE,
- 75 ustaw regulujących zagadnienia,
- 140 rozporządzeń RM i Ministrów,
- akty prawa miejscowego stanowione przez Sejmiki Wojewódzkie i Rady Gmin (powiatom nie przydzielono zadań).

Najważniejsze uregulowania dotyczące gospodarki odpadami:

- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U., 2005, nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) zmieniona ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., 2011, nr 152, poz. 897 z późn. zm.);

- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U., 2013, poz. 21); data wejścia w życie - 23 stycznia 2013 roku;

- Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach została opublikowana w Dz. U., 2013, poz. 228 z 19 lutego 2013 r. ;

- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 o zmianie Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., 2015, poz. 87), data wejścia w życie - 1.02.2015. (Ustawa miała na celu wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 roku, K 17/12);

- Wojewódzki Program Gospodarki Odpadami - akt prawa miejscowego (w woj. podlaskim Sejmik przyjął Uchwałę Nr XX/233/12 w dniu 21 czerwca 2012 wraz z późn. zm.) Jest to podstawowy akt który reguluje gospodarkę odpadami w województwie. Wszelkie działania i wykonywanie zadań w gminach musi być z nimi zgodne.

#### 4. Proces wprowadzenia i obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Wasilków

Kalendarium wprowadzenia w życie Ustawy w Gminie Wasilków:<sup>16</sup>

- uchwała w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami oraz ustalenia stawki tej opłaty (11 październik 2012); Uchwała była jedną z pierwszych w woj. podlaskim a przyjęcie kryterium opłat ze względu na gospodarstwo domowe było próbą weryfikacji zgodności Uchwały z obowiązującą Ustawą (umożliwiła przyjęcie stawki opłaty na mieszkańca, zużycie wody czy też powierzchnię zajmowanego lokalu). Uchwała została uznana za zgodną z prawem a wiele gmin zaczęło wzorować się na przyjętych założeniach w Gminie Wasilków. Stawki przyjęte w Uchwale obowiązywały od lipca do września 2013 roku, ponieważ Uchwała z czerwca 2013 roku wprowadziła zmiany obowiązujące od czwartego kwartału 2013 roku;

Tabela.1 – Wysokość stawek za odpady komunalne w Uchwale Rady Miejskiej (październik 2012)

Rodzaj opłat	Liczba osób w gospodarstwie domowym		
	1-2 osoby	3-5 osób	od 6 osób -
stawka za odpady niesegregowane	40 zł	70 zł	100 zł
stawka za odpady segregowane	20 zł	35 zł	50 zł

Źródło: opracowanie własne uwzględniające informacje uzyskane w Urzędzie Gminy Wasilków

- uchwała w sprawie przyjęcia programu osłonowego wsparcia rodzin wielodzietnych (grudzień 2012);
- kampania informacyjna na temat systemu odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców w Gminie (luty– marzec 2013) – każde gospodarstwo domowe otrzymało biuletyn informacyjny na temat zmian w gospodarowaniu odpadami;
- dystrybucja i zbieranie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (luty – maj);
- odrzucenie uchwały w sprawie zmiany metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami oraz ustalenia stawki tej opłaty (kwiecień 2013) – uchwała była konsekwencją protestu dotyczącego zbyt wysokich stawek opłat za odpady komunalne, który zainicjowała grupa radnych z opozycji (zebrano ponad tysiąc podpisów mieszkańców Gminy);
- przetarg na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (maj 2013) – wygrała firma ASTWA z Białegostoku (kwota związana z kosztem obsługi odbioru odpadów wynosiła 42 618 zł miesięcznie);
- uchwała (dotycząca zmiany stawek za odpady komunalne) w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (27 czerwca 2013);

<sup>16</sup>Informacje uzyskane od kierownika ds. inwestycji w Urzędzie Gminy Wasilków oraz wynikające z doświadczenia autora publikacji (w latach 2010 -2014 radny w Gminie Wasilków, od 2012 roku Przewodniczący Rady Miasta Gminy Wasilków).

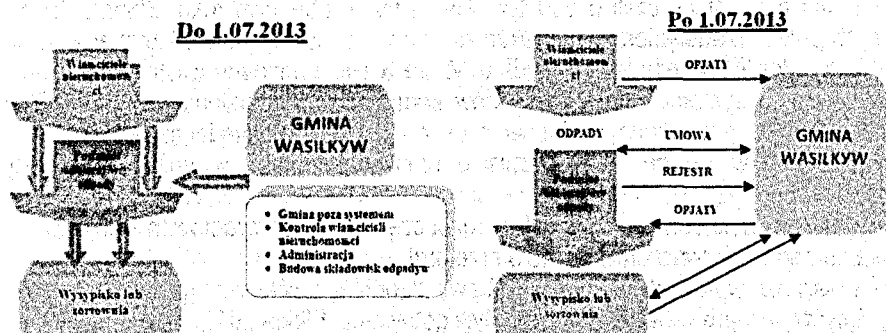
Tabela.2 – Wysokość stawek za odpady komunalne w Uchwale Rady Miejskiej (czerwiec 2013)

Rodzaj opłat	Liczba osób w gospodarstwie domowym		
	1 osoba	1-3 osób	od 4 osób -
stawka za odpady niesegregowane	14 zł	28 zł	48 zł
stawka za odpady segregowane	7 zł	14 zł	24 zł

Uchwała w sprawie programu osionowego dla rodzin wielodzietnych straciła swoją moc obowiązywania

Źródło: opracowanie własne uwzględniające informacje uzyskane w Urzędzie Gminy Wasilków

- umowę na obsługę tzw. PSZOK podpisano ze Związkiem Gmin „Czyste Środowisko” – miesięczna opłata została ustalona na poziomie 3 200 zł;
- we wrześniu 2012 roku firma ASTWA wypowiedziała umowę dotyczącą odbioru odpadów komunalnych na terenie Gminy Wasilków (trzy miesięczne wypowiedzenie);
- przetarg na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (grudzień 2012) – wygrała firma Czyścioch z Białegostoku (kwota związana z systemem obsługi systemu odbioru odpadów komunalnych wyniosła 78 083 zł miesięcznie). Umowa została podpisana na okres dwóch lat (od stycznia 2013 do grudnia 2015).



Rys.1 – System gospodarowania odpadami w Gminie Wasilków (przed i po 1 lipca 2015 roku)  
Źródło: opracowanie własne

Z deklaracji złożonych przez mieszkańców wynika, że w 2014 roku powinno wpłynąć na konto Urzędu Gminy na obsługę systemu 889 859 zł, natomiast wpłynęło 910 000 zł (związane to było z późniejszymi wpływami płatności od mieszkańców za 2013 rok). W 2014 roku około 93% gospodarstw domowych uregulowało płatności związane z odbiorem odpadów komunalnych w Gminie. Koszt obsługi systemu gospodarki odpadami komunalnymi przez Gminę Wasilków w 2014 roku wyniósł 1 121 000 zł (biorąc pod uwagę zaoszczędzone środki za 2013 rok, ponieważ opłaty za trzeci kwartał 2013 roku były wyższe, co związane było ze stawkami obowiązującymi na mocy pierwszej Uchwały Rady Miejskiej). Zgodnie z informacją uzyskaną w Urzędzie Gminy koszt obsługi systemu zbilansował się na koniec 2014 roku (pozostało 10 000 zł po półrocznym działaniu systemu). Planowane koszty na 2015 rok wyniosą około:

- 937 000 zł – koszt obsługi przez firmę Czyścioch,

- 38 900 zł – koszt obsługi PSZOK,
- dodatkowo koszty administrowania systemem.

Jak wynika z analiz pracowników odpowiedzialnych za administrowanie systemem na koniec 2015 roku powstanie deficyt około 200 000 zł. Burmistrz oraz Rada Miejska biorą pod uwagę zmiany stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych, co związane jest z pozyskaniem środków na zbilansowanie systemu.<sup>17</sup>

Warto podkreślić, że wiele gmin nie kontroluje odbioru odpadów<sup>18</sup>. Nie inaczej jest w Gminie Wasilków, gdzie faktycznie nie ma kontroli firmy odbierającej odpady. Firma odbierająca odpady także nie weryfikuje segregowania odpadów przez mieszkańców<sup>19</sup>.

W 2014 roku 7% gospodarstw domowych w Gminie Wasilków nie uregulowało opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z obowiązującymi w 2014 roku przepisami organem egzekucyjnym opłat za gospodarowanie odpadami był Burmistrz Wasilkowa. Znowelizowana Ustawa z 28 listopada 2014 roku przywróciła zasady ogólne, w myśl których organem egzekucyjnym jest naczelnik urzędu skarbowego i prezydenci niektórych miast. Ustawa umożliwia jednak utrzymanie windykacji w gestii samorządu, jednak musi być w tej sprawie podpisane odpowiednie porozumienie z urzędem skarbowym (Gmina Wasilków nie ma podpisanego porozumienia, dlatego Burmistrz ma obowiązek przekazania akt właściwemu organowi do egzekucji, czyli naczelnikowi urzędu skarbowego).

## 5. Zakończenie

Generalnie skutki wprowadzenia Ustawy utrzymania czystości i porządku w gminie należy ocenić pozytywnie. Jak szacuje GUS, „w 2013 roku z gospodarstw domowych zebrano 7,1 mln ton śmieci, czyli o 300 tys. więcej niż w ubiegłym roku. Zbiórka śmieci wytwarzanych przez przedsiębiorstwa (a także zebranych z ulic czy parków) zmniejszyła się o ponad 400 tys. ton<sup>20</sup>. Należy jednak podkreślić, że w wielu gminach wystąpiły problemy ze zorganizowaniem systemu odbioru odpadów komunalnych i ustaleniem stawek. Stan wprowadzenia Ustawy przez gminy na koniec czerwca 2013 roku wyglądał następująco:<sup>21</sup>

- na 2479 gmin w Polsce 1763 podpisało umowy z firmami wywożącymi odpady komunalne,
- w 499 gminach wyłoniono wykonawców i rozpoczęto proces przygotowania umów,
- 195 samorządów dopiero organizowało przetargi.

Gmina Wasilków wprowadziła zapisy Ustawy zgodnie z wytycznymi, tzn. wszystkie procedury dotyczące wprowadzenia systemu były gotowe na 1 lipca 2013 roku.

Przedstawiona analiza wdrożenia oraz realizacji działań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w Gminie wykazała pewne problemy, które wynikały z ograniczeń Ustawy oraz niskiego poziomu polityki informacyjnej służb na szczeblu rządowym. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- nowelizację Ustawy w 2013 i 2014 roku;
- harmonogram wprowadzenia Ustawy w życie (brak mechanizmów kontroli władz centralnych w odniesieniu do wprowadzanej Ustawy). Gmina Wasilków uchwaliła, w opinii

<sup>17</sup>Informacje uzyskano w wywiadzie swobodnym z pracownikiem Urzędu Miejskiego w Wasilkowie, który jest odpowiedzialny za działanie systemu gospodarki odpadami.

<sup>18</sup>[www.administrator24.info/artykul/id7180,co-druga-gmina-nie-kontroluje-odbioru-odpadow,stan](http://www.administrator24.info/artykul/id7180,co-druga-gmina-nie-kontroluje-odbioru-odpadow,stan) z dnia 25.04.2015.

<sup>19</sup>Autor publikacji był Przewodniczącym Rady Miejskiej w Gminie Wasilków do 16.listopada 2014.

<sup>20</sup>[www.administrator24.info/artykul/id7291,grzebanie-w-smieciach,stan](http://www.administrator24.info/artykul/id7291,grzebanie-w-smieciach,stan) z dnia 23.04.2015.

<sup>21</sup>[www.biznes.onet.pl/premier-musimy-sie-solidarnie-nauczyc-lepszej-utyl,18493,5551121,5535500,474,1,news-detaj,stan](http://www.biznes.onet.pl/premier-musimy-sie-solidarnie-nauczyc-lepszej-utyl,18493,5551121,5535500,474,1,news-detaj,stan) z dnia 26.04.2015.

Autora, zbyt szybko prawo miejscowe (choć zgodnie z harmonogramem, tzn. do końca 2012 roku), które było następnie nowelizowane na skutek zmian w Ustawie i konfliktu na linii samorząd – mieszkańcy. Wiele gmin uchwaliło prawo miejscowe (bez żadnych konsekwencji) po okresie wyznaczonym przez władze wykonawcze na szczeblu centralnym;

- brak narzędzi kontroli nad firmą obsługującą wywóz odpadów oraz na okres współpracy (wypowiedzenie umowy przez firmę po trzech miesiącach).

W opracowaniu wykazano liczne niedociągnięcia wynikające z procedowania norm prawnych związanych z gospodarką odpadami oraz komunikacji w relacji rząd-samorząd-mieszkańcy, co wskazuje na pozytywną weryfikację hipotez przyjętych we wstępie.

Pozytywnym aspektem wprowadzenia Ustawy jest objęcie systemem wszystkich gospodarstw domowych, co ma wpływ na ograniczenie wywozu odpadów na tzw. dzikie wysypiska. Praktyka działania pokazuje pewne ograniczenia w funkcjonowaniu nowego systemu, np. brak narzędzi kontroli segregowania odpadów, zrywanie umów przez firmy obsługujące wywóz odpadów na terenie gminy, co wpływa na zmiany opłat oraz problemy z egzekwowaniem płatności za wywóz odpadów.

Po dwóch latach od wprowadzonych zmian systemie gospodarowania odpadami komunalnymi trudno jest określić, czy spowodują osiągnięcie określonego w Ustawie poziomu recyklingu i ograniczenia masy odpadów przekazywanych do składowania, które wynikają z dyrektyw przyjętych przez Unię Europejską. W dużej mierze będzie to zależne od zmiany świadomości Polaków odnośnie zagrożeń wynikających z zanieczyszczenia środowiska naturalnego i ich wpływu na jakość życia.

#### **Bibliografia**

1. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U., 2005, nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) zmieniona ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., 2011, nr 152, poz. 897 z późn. zm.).

2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U., 2013, poz. 21); data wejścia w życie 23 stycznia 2013 roku.

3. Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach została opublikowana w Dz. U., 2013, poz. 228 z 19 lutego 2013 r.

4. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 o zmianie Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., 2015, poz. 87), data wejścia w życie - 1.02.2015.

5. [www.administrator24.info/artykul/id7180,co-druga-gmina-nie-kontroluje-odbioru-odpadow](http://www.administrator24.info/artykul/id7180,co-druga-gmina-nie-kontroluje-odbioru-odpadow).

6. [www.administrator24.info/artykul/id7291,grzebanie-w-smieciach](http://www.administrator24.info/artykul/id7291,grzebanie-w-smieciach).

7. [www.biznes.onet.pl/premier-musimy-sie-solidarnie-nauczyc-lepszej-utyl,18493,5551121,5535500,474,1,news-detaj](http://www.biznes.onet.pl/premier-musimy-sie-solidarnie-nauczyc-lepszej-utyl,18493,5551121,5535500,474,1,news-detaj).

## **МЕЖЦИВИЛИЗАЦИОННЫЙ ДИАЛОГ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**И.П. Захаревич**

*Главное управление идеологической работы, культуры и по делам молодежи  
Брестского облисполкома, г. Брест, Беларусь*

Современный цивилизационный процесс находится в состоянии качественного перехода, когда классическая модель представления об обществе, человеке и государстве трансформируется в постклассическую. Это означает, что параметрами,