

Dorota Burzyńska

Władztwo zadaniowe gminy w postępowaniu z odpadami komunalnymi w gminie

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, 111-122

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dorota Burzyńska

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
e-mail: dorota.burzynska@uni.lodz.pl

Władztwo zadaniowe gminy w postępowaniu z odpadami komunalnymi w gminie

Kody JEL: H73, H76, H83

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, samorząd terytorialny, zadania gminy

Streszczenie. Gospodarka odpadami komunalnymi stanowi jeden z najważniejszych priorytetów zadaniowych gmin w Polsce. Wprowadzenie systemu od 1 lipca 2013 r. nałożyło na administrację samorządową nowe obowiązki i prawa. Tworząc nowy system gospodarowania odpadami, uwzględniono m.in. organizację odbioru odpadów, ich selektywną zbiórkę oraz utrzymanie i eksploatację instalacji, urządzeń do ich odzysku i unieszkodliwiania zgodnie z oczekiwaniami unijnymi. Celem artykułu jest określenie zakresu władztwa zadaniowego gminy w gospodarce odpadami komunalnymi w Polsce, wskazanie przesłanek prawnych do wprowadzenia nowego systemu oraz ocena funkcjonowania działań samorządów gminnych realizujących odpowiednie zadania z zakresu gospodarki odpadami.

Wprowadzenie

Polska jak wiele innych europejskich i światowych państw boryka się z problemem narastającej ilości śmieci. Wśród odpadów największą ilość stanowią odpady komunalne. Mając na uwadze poprawę sytuacji gospodarki odpadami, wprowadzono reformę, rozpoczynając od segmentu odpadów komunalnych. Nowymi rozwiązaniami, wprowadzonymi przez regulacje prawne w zakresie odpadów, ustawę tzw. śmieciową (Ustawa, 2011), postawiono na ograniczenie składowania odpadów, większą ilość odzyskiwanych surowców wtórnych, ograniczenie uciążliwości odpadów, budowę infrastruktury technicznej (sortowni, spalarni, kompostowni) i stosowanie technologii małodopadowych przetwarzania surowców. W nowo działającym systemie gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce od

pierwszego lipca 2013 r. gmina zyskała wpływ na wszelkie elementy istniejącego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych i otrzymała prawo do kreowania własnej wizji urzeczywistnienia zamierzonych koncepcji gospodarki odpadowej. Do zadań własnych gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zalicza się zagwarantowanie możliwości działania systemu tzw. selektywnego gromadzenia i zbierania odpadów, aby możliwa była realizacja zmniejszenia składów odpadów, które ulegają biodegradacji, segregacji odpadów zagrażających, a także wypracowanie zamierzonego odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Ustawodawca stworzył ponadto wiele regulacji systemowych, które nadały władzom publicznym szereg kompetencji, jak: wymiar opłaty uiszczanej przez posiadaczy nieruchomości za gospodarowanie wytworzonymi odpadami komunalnymi, zasady i normy założone przez gminę w zakresie gospodarki odpadami, narzędzia praktycznego wypełniania regulacji prawnych przez przedsiębiorców (Styś, Foks, 2014, s. 13–14). Do najistotniejszych zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami zalicza się:

- opracowanie i zatwierdzenie regulaminu utrzymania czystości i porządku (warunki obowiązujące oraz przedmiot prowadzących działalność w zakresie gospodarki odpadami),
- ustalenie wartości stawki za usługi zagospodarowania wytworzonych odpadów,
- zapewnienie budowy, zachowania i eksploatacji instalacji oraz sprzętów służących do procesów odzysku i unieszkodliwienia odpadów,
- opracowanie oraz przeprowadzenie czynności przetargu – regulacja rynku lokalnego gospodarowania odpadami komunalnymi.

Po nowelizacji ustawy o odpadach wprowadzono obowiązkowe zadania własne gmin w zakresie gospodarki odpadami. Ponadto gospodarka odpadami jest regulowana wieloma rozporządzeniami wykonawczymi. Obowiązki gminy w zakresie zagospodarowania odpadów reguluje także ustawa Prawo ochrony środowiska oraz ustawa odnosząca się do czystości i porządku w gminie.

1. Przesłanki legislacyjne zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminy

Zapisy traktatu zawartego pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi nakładają na strony układu obowiązek przeciwdziałania ciągłemu pogarszaniu się stanu środowiska naturalnego (Traktat, 2012). Działania w tym zakresie mają opierać się na kontrolowaniu poziomu zanieczyszczeń, ograniczaniu ilości produkowanych odpadów oraz ich utylizacji i bezpiecznym składowaniu. Środkiem w realizacji tego celu powinna być wymiana doświadczeń między państwami członkowskimi, programy szkoleniowe oraz zbliżenie obowiązujących przepisów prawnych w danym państwie do standardów Wspólnoty. Akty prawne tworzone przez Unię Europejską nawiązujące do ochrony środowiska są bowiem punktem odniesienia dla wszystkich państw członkowskich oraz

praktycznym modelem współpracy ponadnarodowej. W ostatnich latach Unia zaakceptowała wiele aktów prawnych, najczęściej w postaci dyrektyw, nastawionych na „odtworzenie” właściwego stanu środowiska oraz jego ochronę. Kilkanaście spośród nich dotyczyło bezpośrednio odpadów (Rosik-Dulewska, 2015, s. 11). Zgodnie z dyrektywą ramową o odpadach 75/442/EWG (Dyrektywa, 1975) państwa członkowskie zostały zobligowane do działań w zakresie usuwania odpadów, przy uwzględnieniu uwarunkowań geograficznych oraz potrzeby posiadania specjalistycznych zakładów dla pewnych rodzajów odpadów z zastosowaniem najlepszych dla danego rodzaju odpadów metod i technologii zapewniających ochronę środowiska i zdrowia ludzkiego. Stosowanie tych reguł miało na celu wprowadzenie w państwach członkowskich jasnych zasad odpowiedzialności władz publicznych za prawidłowe i efektywne zarządzanie komunalną gospodarką odpadową (Dobrowolski, 2002). Podstawowym aktem w kwestii odpowiedniego postępowania z odpadami komunalnymi jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. (Dyrektywa, 2008). Fundamentalną myślą tego aktu jest ustanawianie określonych środków prawnych, które popierają ideę tzw. społeczeństwa recyklingu oraz sprzyjają eliminacji zbędnych ilości odpadów. Realizacja wyżej wymienionej idei obliuguje państwa członkowskie do podejmowania wszelkich starań wspierających do kolejnego użytkowania produktów, a także zachęcanie do działań, które służyć będą wykorzystaniu danego odpadu, w szczególności przez wspomaganie zabiegów mających na celu ponowne zużycie powstałego odpadu, a także zastosowanie instrumentów ekonomicznych oraz przygotowanie zakresu kryteriów nakreślenia celów ilościowych. Okoliczności te mają fundamentalną rangę dla przepisów prawa wewnętrznego, których konstrukcja pozwoli urzeczywistnić cele sprecyzowane w prawie unijnym (Górski, 2013, s. 61).

2. Regulacje krajowe

Podstawowym aktem prawnym w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi jest ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Ustawa ta zawiera zapisy dyrektyw, rozporządzeń i decyzji Unii Europejskiej z zakresu gospodarki odpadowej, które Polska wzięła pod uwagę w swoim stanowisku negocjacyjnym. Obowiązująca w kraju ustawa o odpadach reguluje obowiązki nałożone na: wytwórców odpadów, posiadaczy odpadów, którzy nimi gospodarują, sprzedawców odpadów, pośredników w obrocie odpadami, a także organy administracji publicznej z zakresu gospodarowania odpadami. Zapisy ustawy szczegółowo wyjaśniają szereg definicji używanych w gospodarce odpadami. Ustawodawca dokonał klasyfikacji odpadów oraz wskazał zasady, jakimi powinno się kierować w postępowaniu z odpadami. Dodatkowo ustawa jasno wskazuje warunki i uprawnienia, jakie muszą być spełnione przy prowadzeniu działalności w zakresie odbioru i przetwarzania odpadów. Dokumentem odnoszącym się bezpośrednio do odpadów jest Krajowy Plan Gospodarki Odpadami (Krajowy Plan, 2014, s. 7). Obowiązujący obecnie w Polsce zaktualizowany Krajowy Plan Gospodarki Odpadami jest aktualizacją

KPGO 2014 przyjętego na mocy Uchwały nr 217 Rady Ministrów z 24 grudnia 2010. Dostosowując się do wymogów Komisji Europejskiej, dokonano wcześniejszej aktualizacji zgodnie z „art. 28 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 w sprawie odpadów” (Krajowy Plan, 2014), która była warunkiem pozyskania środków z funduszy europejskich na lata 2014–2020 w zakresie inwestowania w gospodarkę odpadami. Zaktualizowany KPGO 2014 zawiera opis celów i zadań, które obejmują lata 2016–2021, w perspektywie do roku 2030. Dokument ten jest sporządzony zgodnie ze stanem prawnym na dzień 31 lipca 2015 roku. Opisujący plan zawiera w swej treści analizę stanu gospodarki odpadami, prognozowane zmiany w tej dziedzinie, główne kierunki działań i cele obejmujące zapobieganie powstawaniu odpadów, harmonogram inwestycji, sposób ich realizacji, źródła finansowania, monitoring, terminy osiągnięcia wyznaczonych celów. W dokumencie tym formułowane są cele jakościowe i ilościowe. Cele jakościowe narzucają obowiązek zachowania odpowiedniej hierarchii w postępowaniu z odpadami oraz stworzenie powiązanych ze sobą systemów gospodarowania odpadami na różnych poziomach.

3. Pojęcie odpadów komunalnych

Postępowanie z odpadami komunalnymi opiera się przede wszystkim na przepisach ustawy, która ma charakter aktu ogólnego, wskazującego okoliczności, w których jej przepisy w kwestii odpadów komunalnych nie dotyczą, a więc wchodzi w zakres ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Klasyfikacja odpadów między wskazane ustawy wynika z przyjętej w regulacji koncepcji podziału odpadów na dwie główne grupy – odpady komunalne i odpady pozostałe. Odpady komunalne, według przyjętej przez obie ustawy definicji, są wyodrębnione za pomocą łączonego kryterium, tj. ze względu na źródło pochodzenia oraz składu i charakteru. Zgodnie z definicją odpadami są wszelkie substancje lub przedmioty, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do ich pozbycia się jest obowiązany, i które należą do jednej z kategorii określonych w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach.

Podziału odpadów można dokonywać posługując się różnymi kryteriami. Może to być ich charakterystyka jakościowa, a więc skład chemiczny, toksyczność, stan skupienia, można się też posłużyć stopniem przydatności odpadu do dalszego przetworzenia i wykorzystania. Za kryterium może służyć także sfera powstawania i uciążliwość dla środowiska. Najczęstszym jednak kryterium podziału jest uwzględnienie pochodzenia odpadu jako wyznacznika zaliczenia go do konkretnej grupy. Według rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 roku w sprawie katalogu odpadów w zależności od źródła ich powstania odpady komunalne zaliczane są do 20. grupy, jako „odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie – 20”. Poszczególne kody odpadów, od 20 03 99, szczegółowo klasyfikują odpady na poszczególne szczegółowo określone grupy:

„20 – Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie 20 01 – Odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie (z wyłączeniem 15 01) (...), 20 02 – Odpady z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy) (...), 20 03 – inne odpady komunalne” (Rozporządzenie, 2014, s. 44–46).

Odpady komunalne, zgodnie z ustawą o odpadach, to odpady powstałe w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstałych w gospodarstwach domowych. Gospodarowanie odpadami komunalnymi to zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie, w tym nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów. Gospodarka odpadami komunalnymi w ostatnim czasie zmieniła kolejność priorytetowości postępowania z odpadami. Na pierwszym miejscu postawiono samo zapobieganie ich powstawaniu, w tym edukację społeczną, a następnie zmniejszanie ilości wytwarzania odpadów u samego źródła, wprowadzenie selektywnej zbiórki, przygotowanie do ponownego użycia, a więc wytworzenie surowców wtórnych czy recykling odpadów. Według danych GUS (styczeń 2016 r.) gospodarstwa domowe są podstawowym wytwórcą odpadów komunalnych (79,8%), biura, instytucje, handel, mały biznes (16,8%), usługi komunalne (3,4%). W procesie selekcyjonowania odpadów również dominują gospodarstwa domowe (85,1%), biura, instytucje, handel, mały biznes (11,1%), usługi komunalne (3,8%). W ostatnich latach wzrasta także udział gospodarstw domowych w procesie zebranych selektywnie odpadów komunalnych – z 80,7% w 2013 r. do 85,1% w 2014 r.

4. Prawa i obowiązki gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

„Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. (...) Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy” (Ustawa, 1990).

Władztwo zadaniowe gminy stanowi ważny element zasady domniemania własności organów gminy. Chodzi tu o wszystkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym, które ustawowo nie zostały zarezerwowane na rzecz innych podmiotów. Zasada ta została wyrażona w art. 6 u.s.g. Pojęcie władztwa zadaniowego gminy jest jednym z podstawowych pojęć występujących w prawie administracyjnym. Ma ono dość uniwersalny charakter. Trudno jest wskazać bezpośrednie relacje zachodzące pomiędzy terminem władztwa zadaniowego gminy a terminem administracji samorządowej. Według podejścia klasycznego władztwo zadaniowe gminy to wyróżniająca i nieodłączna cecha gminy, która realizuje nałożony na nią zakres zadań. Należy odróżnić właściwość organów gminy jako pewnego rodzaju stan prawny od zadań gminnych wprost wynikających z obowiązujących norm prawa. Dzięki władztwu zadaniowemu gminy mają możliwość oddziaływania na postępowanie swoich mieszkańców w celu zrealizowania zadań. W zakresie władztwa

gmina ma prawo posługiwania się narzędziami prawnymi. Za ich pomocą gmina może skontrolować działania mieszkańców, aby sprawdzić, czy są przez nich wykonywane obowiązki nałożone przez prawo. W zakresie władztwa zadaniowego na gminie spoczywa odpowiedzialność organizacji życia lokalnego. W tym kontekście niezmiernie ważnym obowiązkiem spoczywającym na gminie jest zorganizowanie sprawnie działającego systemu postępowania z odpadami komunalnymi (Górski, 2010, s. 41). Jednym z elementów odpowiedzialności administracji w zakresie władztwa administracyjnego jest władcze określenie obowiązków i praw. W tym przypadku pole do popisu mają te instytucje, które prawnie związane są z ochroną środowiska. Odpowiedzialność instytucji ochrony środowiska odgrywa bowiem istotną rolę w procesie organizacji i funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (Korzeniowski, 2014, s. 449–450). Wśród zadań obowiązkowych gminy, ściśle określonych przez ustawę o samorządzie gminnym, są zadania dotyczące sektora odpadów komunalnych. W świetle nowej ustawy z 1 lipca 2011 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lokalny samorząd, służący mieszkańcom, przejmuje na siebie również obowiązek gospodarowania odpadami komunalnymi. Każdy z elementów składających się na ten sektor jest ściśle związany z gminą, która jest odpowiedzialna za odebranie, ale i właściwe zagospodarowanie odpadów. Przy przygotowywaniu i opracowywaniu własnego gminnego systemu gmina musi opierać się na zapisach ustawy, nie zapominając jednocześnie o uwarunkowaniach miejscowych. W zakresie gospodarki odpadami do obowiązków gminy należy:

- zapewnienie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych;
- zapewnienie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych w celu ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wydzielenia odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych oraz osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych;
- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców;
- zapewnienie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, do dnia 31 grudnia 2010 r. do nie więcej niż 75% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz do dnia 31 grudnia 2013 r. do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji i do dnia 31 grudnia 2020 r. do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych na poziomie 1995 roku.

Istotą efektywnego systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest selektywna zbiórka odpadów „u źródła” ich powstania. Wymagania dotyczące postępowania, a także obowiązków związanych z pozostałymi odpadami obciążają głównie wytwórców i odbiorców odpadów. Tak więc zgodnie z ustawą o odpadach, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstawanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić tak, aby: zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytworzeniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użytkowania, zapewniać odzysk (jeżeli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów), zapewniać unieszkodliwianie odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi.

System zbiórki „u źródła” to najbardziej efektywny sposób selektywnej zbiórki odpadów, a jednocześnie najbardziej skomplikowany organizacyjnie. Największe trudności sprawia brak nawyków społeczeństwa do selektywnej zbiórki, załamanie się obrotu surowcami wtórnymi, brak przystosowania przemysłu do wykorzystania odpadów, a także brak odpowiednich bodźców ekonomicznych i finansowych.

W ustawie o odpadach sformułowano zasadę przestrzegania właściwej hierarchii postępowania z odpadami. Najbardziej preferowanym działaniem jest zapobieganie powstawaniu odpadów, następnie ograniczenie ilości i uciążliwości odpadów, odzysk, unieszkodliwianie, z wyłączeniem składowania, a najmniej preferowanym działaniem jest składowanie odpadów. Odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstania, a jeśli nie jest to możliwe, to uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, powinny być przekazane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą zostać poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Stosuje się także zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta, gdzie producent jest nie tylko odpowiedzialny za powstające odpady, ale również za odpady powstające w trakcie użytkowania, jak i po zużyciu wytworzonych przez niego produktów. Tak więc odzysk, zgodnie z ustawą, to wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub części lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii. Gminy mają swobodę i uwzględniają własne możliwości, tradycje i doświadczenia w realizacji systemu zbiórki odpadów. Szczególnie gminy zainteresowane są odpowiednim zorganizowaniem systemu postępowania z odpadami, a w ostatnich latach selektywną zbiórką i segregacją.

Celem takiego działania jest: ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych, osiągnięcie wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami bądź przedsiębiorcami koniecznych do takich działań instalacji i urządzeń, zapewnienie warunków ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania.

Tabela 1. Dopuszczalne poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (w %)

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dopuszczalne poziomy składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji	75	50	50	50	45	45	40	40	35

Źródło: Rozporządzenie (2012), poz. 676.

Tabela 2. Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (w %)

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło	10	12	14	16	18	20	30	40	50

Źródło: Rozporządzenie (2012), poz. 676.

Gminy realizują ten rodzaj zadań zgodnie z planem gospodarki odpadami, który powinien być częścią ogólnego programu ochrony środowiska, podejmowanego i wykonywanego w zgodzie z ustawą o ochronie środowiska. Samorządy są w zasadzie suwerenne w ustalaniu celów gospodarki odpadami. Aby zapewnić, że priorytety zawarte w planach niższego rzędu nie będą sprzeczne z tymi, które ustalono na wyższym szczeblu, wprowadzono procedurę uzgodnienia, np. plany gminne musiały zostać uzgodnione z planami powiatowymi i wojewódzkimi. Skutkuje to tym, że wszelkie podejmowane przez gminę działania oraz wydawane decyzje, zezwolenia i uzgodnienia muszą być zgodne z zatwierdzonymi gminnymi planami gospodarki odpadami. Gminny plan gospodarki odpadami obejmuje tylko odpady komunalne powstające na obszarze danej gminy oraz przywożone na jej obszar, z uwzględnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych. Plany gospodarki odpadami opracowywane są dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad ustawy o odpadach, a także dla stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska.

Przed gminami stoją specjalne zadania dotyczące utylizacji, a często też odzyskania odpadu, a zwłaszcza realizacji inwestycji składowisk odpadów. Nie w każdej gminie obiekty i urządzenia muszą powstać, istnieje bowiem możliwość ich budowy i eksploatacji wspólnie z innymi gminami. W świetle brzmienia ustawy o odpadach oraz o utrzymaniu czystości i porządku w gminach samorząd gminny reguluje problemy odpadów i tym

samym czystości na swoim terytorium. Ustawa o odpadach określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, ale także warunki udzielania zezwoleń podmiotom gospodarczym świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Zgodnie z ustawą do tego się odnosząc określone zostały zadania organizatorskie i kompetencyjne umożliwiające zrealizowanie zadań. Najważniejsze zadanie to zorganizowanie systemu utrzymania porządku i czystości w gminie. Ustawa wylicza zadania, jakie w tym zakresie obciążają gminy. Realizacja zadań ma na celu zagwarantowanie ładu i porządku oraz właściwych warunków higienicznych w miejscu, gdzie przebywają mieszkańcy. Kluczową rolę w gospodarowaniu odpadami komunalnymi w gminie odgrywa regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jest to podstawowy dokument umożliwiający gminie wypełnianie obowiązków organizatorskich. Ponadto gminy mają obowiązek określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usuwanie odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych i zróżnicowania stawek. Ustalając stawki, powinna brać pod uwagę takie okoliczności, jak: koszty usuwania odpadów, zapewnienie odpowiedniej rentowności zainteresowanych podmiotów i zabezpieczenie mieszkańców przed nadmiernymi, nieuzasadnionymi kosztami. W obecnym stanie prawnym przepisy czynią gminę odpowiedzialną za sferę gospodarki odpadami i czystości w gminie.

Podsumowanie

Zadania gmin w zakresie odpowiedzialności za gospodarkę odpadami w kolejnych zmianach legislacyjnych dokładniej precyzują zakres odpowiedzialności władz publicznych za komunalną gospodarkę odpadami. Gminy zostały zobligowane do zapewnienia objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich odpadów komunalnych oraz zapewnienia warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych itp. Waga problemów ochrony środowiska, postęp technologiczny, kształtowanie ekologicznego wizerunku lokalnego przyczyniają się do wzrostu zainteresowania sferą ochrony środowiska. Rosnące wymagania społeczne, technologiczne i środowiskowe skłaniają do poszukiwania nowych, efektywnych form finansowania zadań ekologicznych oraz realizacji inwestycji rozwojowych. Motorem działań dla wielu samorządów gminnych jest presja społeczna na realizację zadań gospodarki odpadami. Występuje ona przede wszystkim w takich gminach, gdzie proces zadań ekologicznych przyniósł oczekiwane rezultaty zauważalne przez mieszkańców. Zwłaszcza takie efekty, które poprawiły jakość życia mieszkańców. Proces ten traci wyłącznie charakter miejscowy, a jednocześnie lokalne struktury samorządowe zmuszone są wyważać korzyści wydatkowania środków na te cele i równoważyć je z dochodami. W warunkach niestabilności gospodarczej źródła finansowania inwestycji ekologicznych nabierają szczególnego znaczenia. Zwłaszcza ograniczoność środków własnych skłania do poszukiwania alternatywnych rozwiązań. Przegląd zadań na rzecz

ochrony środowiska wskazuje ich ogromną różnorodność i obowiązek realizowania ich na poziomie samorządu gminy. Liczne akty prawne wyznaczające zadania rozmieszczone są w kilku ustawach, co nie sprzyja przejrzystości wyznaczenia zakresów zadań. Zachodzące zmiany w przepisach nie dają podstaw stabilności systemu zadań.

Wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy stanowiło dużo wyzwanie dla jednostek samorządów terytorialnych. Należy stwierdzić, iż przejęcie przez gminę obowiązku gospodarowania odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości nie przynosi jej szczególnych korzyści. Od początku ustawodawca przyjął założenie, że gmina nie ma prawa zarabiać na gospodarowaniu odpadami. Stworzenie nowego systemu musi opierać się na samofinansowaniu, tzn. koszty związane z gospodarowaniem odpadami muszą być pokrywane ze środków pochodzących z wpłat z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W rzeczywistości jest to bardzo trudne i zazwyczaj gminom brakuje środków na regulowanie zobowiązań związanych z odpadami komunalnymi. Wprowadzenie i wdrożenie nowego systemu wiązało się z poniesieniem przez gminę wysokich kosztów finansowych. Jest to system stosunkowo drogi dla właścicieli nieruchomości, którzy sami nie mają możliwości obniżenia wysokości opłat. System nie jest doskonały i ma wiele wad. Dzięki przejęciu przez gminę obowiązku odbioru odpadów i ich zagospodarowania odciążało się właścicieli nieruchomości od obowiązku zawierania umów z przedsiębiorstwem komunalnym. System gospodarowania odpadami komunalnymi najwięcej korzyści przyniósł przedsiębiorstwom komunalnym. Nie muszą one już obsługiwać indywidualnych klientów, czy też wystawiać olbrzymiej ilości tytułów wykonawczych z tytułu nieuregulowania należności za odbiór odpadów w terminie. Klientami takich przedsiębiorstw stały się gminy, co w konsekwencji przyczyniło się do wzrostu liczby nieruchomości obsługiwanych przez przedsiębiorstwo. Niestety wiele gmin nie wywiązuje się z obowiązku osiągnięcia odpowiednich wskaźników narzuconych przez Unię Europejską. W takiej sytuacji na gminę zostanie nałożona kara finansowa, która prawdopodobnie zostanie sfinansowana poprzez podwyższenie stawki opłaty z tytułu gospodarowania odpadami dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych w danej gminie. Generalnie zmiany na rynku gospodarowania odpadami wpłynęły w zasadniczy sposób na kształt i strukturę gospodarki odpadowej, wymuszając przeprowadzenie zmian w zakresie organizacji ich działalności oraz w zakresie technologii wykorzystywanych w procesie postępowania z odpadami. W sferze inwestycyjnej zauważa się konieczność ponoszenia kolejnych nakładów na rozwój infrastruktury gospodarki odpadami komunalnymi, a w szczególności w obszarze selektywnego zbierania odpadów oraz instalacji przetwarzania odpadów. W systemie organizacji zauważa się efekty uruchamiania sprawozdawczości danych o odpadach oraz ich monitorowania. Osiągnięcie planowanych celów w gospodarce odpadowej nakłada na gminy przeprowadzenie szeregu działań planistycznych, organizacyjnych oraz realizacyjnych. To na gminach spoczywa presja zwiększenia efektywności gospodarowania odpadami oraz usprawnienie mechanizmów zwiększenia wykorzystania instrumentów ekonomicznych wpływających na osiągnięcie założonych celów w gospodarce odpadowej.

Bibliografia

- Dobrowolski, D. (2002). Przykłady systemów gospodarki odpadami w Europie. *Odpady i Środowisko*, 2.
- Dyrektywa z 15.07.1975 r. w sprawie odpadów. Dz. Urz. WE L 194.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.
- Górski, M. (2013). *Nowy system prawny w gospodarce odpadami*. Warszawa: Rekopol Organizacja Odzysku.
- Górski, M. (2010). Nowy system zarządzania odpadami komunalnymi? *Przegląd Komunalny*, 12.
- GUS. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/infrastruktura-komunalna-w-2014-r,3,12.html>.
- Korzeniowski, P. (2014). *Model prawny systemu gospodarki odpadami*. Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014. Warszawa 2010. Projekt z dnia 30.07.2010.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 13.09.2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. DzU 2013, poz. 1399.
- Rosik-Dulewska, C. (2015). *Podstawy gospodarki odpadami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów, poz. 676. Pobrane z: https://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_07/1d56c64f83a21f4c2efe93d40212a6f9.pdf, dostęp 4.03.2016.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9.12.2014 r. w sprawie katalogu odpadów. DzU z 29.12.2014 r., poz. 1923, na podstawie DzU 2013, poz. 21, z późn. zm.
- Styś, T., Foks, R., (2014). *Rynek gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Perspektywa 2030*. Warszawa: Instytut Sobieskiego.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Dz. Urz. 2012/C 326/01.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. DzU 1990., nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. DzU 1999, nr 132, poz. 622, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. DzU 2001, nr 62, poz. 628, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. DzU 2011, nr 152, poz. 897, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. DzU 2013, poz. 21.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. DzU 2013, poz. 228.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. DzU 2015, poz. 122.

THE LOCAL TASK AUTHORITY IN MUNICIPAL WASTE PROCEDURE

Keywords: economy municipal wastes, local authority, municipal tasks

Summary. Economy municipal wastes is the important priority in communal units of local governments in Poland. The introducing the new system from 1 July 2013 imposed on the local authority municipality new responsibilities. By creating the new system of the waste management the arrange of the waste reception, selective waste collection, maintenance and operation of the installation (for their recovery and disposal in accordance with EU expectations) has been taken into account. The aim of the article is to define the scope of the local task authority in municipal waste procedure in Poland, indication of the legal conditions, implementing the new system and the evaluation of the functioning the local authority activity implementation in the relevant ratios of the municipal waste management.

Translated by Dorota Burzyńska

Cytowanie

Burzyńska, D. (2016). Władztwo zadaniowe gminy w postępowaniu z odpadami komunalnymi w gminie. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 111–122.