

# Antoni Skowroński

---

## System prawno-administracyjny, modele i sposoby prowadzenia gospodarki odpadami w gminach : ogólne wiadomości

---

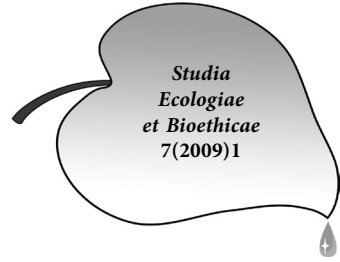
Studia Ecologiae et Bioethicae 7/1, 143-155

---

2009

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.



**Antoni SKOWROŃSKI**  
IEiB WFCh UKSW Warszawa

# **System prawno-administracyjny, modele i sposoby prowadzenia gospodarki odpadami w gminach. (Ogólne wiadomości)**

## **Wstęp**

Środowisko przyrodnicze dostarcza nam zasobów potrzebnych do utrzymania, reprodukcji i rozwoju biologicznego życia oraz zasobów potrzebnych do prowadzenia rozwoju cywilizacyjno-społecznego, czyli do prowadzenia życia kulturowego. Wykorzystując zasoby przyrodnicze, zarówno do pierwszego jak i do drugiego celu, człowiek pozostawia po sobie odpady negatywnie wpływające na nasze przyrodnicze otoczenie. Z jednej strony czerpiemy z zasobów przyrody, a z drugiej wprowadzamy do środowiska przyrodniczego wszystko to, co jest pozostałością naszej bytowej działalności. W kontekście ekologicznym, stwarza to problem właściwej organizacji i gospodarowania odpadami.

Niniejszy artykuł ma na celu zaprezentowanie aktualnych zasad i sposobów zapobiegania zanieczyszczeniom. Rozległość tak postawionego zagadnienia, domaga się zawężenia podjętej analizy. Skupię się zatem tylko na jednym, ale bardzo istotnym wymiarze tej problematyki, a mianowicie, jak gmina, jako podstawowa jednostka samorządowa może i powinna prowadzić gospodarkę odpadową. W artykule zostanie opisana najpierw rola i miejsce gminy w systemie administracji samorządowej, a następnie zostaną omówione kompetencje gminy w zakresie ochrony środowiska a zwłaszcza utrzymania czystości na swoim terenie, po czym będą przedstawione i przeanalizowane aspekty prawno-administracyjne, etapy i sposoby prowadzenia gospodarki odpadami w gminie.

## **Gmina w systemie administracji samorządowej**

Reformę administracji samorządowej rozpoczęto w Polsce w roku 1990. Wtedy to reaktywowano samorząd gminny. W roku 1998 utworzono kolejne dwa szczeble samorządowej administracji publicznej: powiat

i województwo<sup>1</sup>. Reforma weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., i regulowało ją kilka ustaw, m.in.:

1. ustawa o samorządzie województwa<sup>2</sup>,
2. ustawa o samorządzie powiatowym<sup>3</sup>,
3. ustawa o samorządzie gminnym<sup>4</sup>.

Ten trzystopniowy podział administracji samorządowej spowodował decentralizację władzy, co miało w systemie demokratycznym przyczynić się do lepszej realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym. Samodzielne jednostki administracyjne otrzymały prawo podejmowania niezależnych, kreatywnych działań na rzecz wspólnot samorządowych i środki finansowe m.in. z budżetu państwa, na realizację zleconych zadań. Dlatego powiat i gmina, z administracyjnego punktu widzenia, są dziś w stanie zapewnić realizację wszystkich potrzeb związanych z załatwianiem codziennych, bieżących spraw dotyczących funkcjonowania człowieka jako obywatela i członka lokalnej wspólnoty<sup>5</sup>. Sama zaś gmina, jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Teza ta znajduje odzwierciedlenie między innymi w zapisach ustawy zasadniczej<sup>6</sup>. Osoby zamieszkujące daną gminę tworzą wspólnotę samorządową. Gmina jest więc terytorialnym związkiem osób. Posiada osobowość prawną, a jej niezależność jest zagwarantowana przepisami prawa i można jej dochodzić na drodze sądowej. Wielkość gminy, obszar który wchodzi w jej skład, nazwa i siedziba są oznaczone w odpowiednim rozporządzeniu Rady Ministrów. Jednakże Rada Ministrów jest zobowiązana do dokonywania odpowiednich konsultacji z danym społeczeństwem, przed podjęciem ostatecznych rozstrzygnięć.

W skład samorządu gminnego wchodzi następujące organy<sup>7</sup>:

- 1) stanowiący – jest nim odpowiednio:
  - a) rada gminy – w przypadku gmin, których siedziba nie znajduje się w mieście,
  - b) rada miejska w przypadku gmin, których siedziba znajduje się w mieście.
- 2) wykonawczy – jest nim odpowiednio:
  - a) wójt w przypadku gmin, których siedziba nie znajduje się w mieście,
  - b) burmistrz w przypadku gmin, których siedziba znajduje się w mieście,

<sup>1</sup> Por. G. GÓRSKI, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 310; D. KORPETTA, *Samorząd terytorialny* [w] [http://msgp.sggw.waw.pl/materialy/samorzad\\_terytorialny.pdf](http://msgp.sggw.waw.pl/materialy/samorzad_terytorialny.pdf), (czerwiec 2009 r.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91 Poz. 576 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91 Poz. 578 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 52 Poz. 420). Dalej przywoływana będzie jako ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>5</sup> Por. A. TUCHOLSKA, *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Warszawa, 2007, s. 23.

<sup>6</sup> Por. Art. 164 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 Poz. 483). Dalej przywoływana będzie jako ustawa zasadnicza lub Konstytucja RP.

<sup>7</sup> Por. Art. 26 ustawy o samorządzie gminnym.

c) prezydent miasta, w przypadku gmin, których siedziba znajduje się w mieście zamieszkałym przez ponad 100 tys. mieszkańców.

Rada gminy jest organem przedstawicielskim gminnej społeczności. Jest ona wybierana w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych na czteroletnią kadencję. Ilość członków rady jest określona ustawowo i zależy od ilości mieszkańców danej gminy<sup>8</sup>. Rada gminy wykonuje zadania stanowiące i kontrolne. Poniższa tabela przedstawia przykładowe rodzaje zadań kontrolnych i stanowiących realizowanych przez radę gminy.

**Tabela 1.** Zestawienie przykładowych zadań kontrolnych i stanowiących realizowanych przez radę gminy

Zadania stanowiące:	Zadania kontrolne:
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Stanowienie aktów prawa miejscowego np. uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.</li><li>2. Uchwalanie budżetu.</li><li>3. Nadawanie honorowego obywatelstwa.</li><li>4. Zawieranie porozumień z administracją rządową.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kontrola działań podejmowanych przez Organ wykonawczy gminy.</li><li>2. Kontrola działań podejmowanych przez gminne jednostki organizacyjne i pomocnicze.</li></ol>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Pająk, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Piła 2006, s. 30.

Bieżącymi sprawami związanymi z funkcjonowaniem gminy oraz jej reprezentowaniem na zewnątrz, zajmuje się wójt. Jest on wybierany w wyborach powszechnych bezpośrednich, równych i tajnych. Wójt jest organem wykonawczym w gminie spełniającym następujące czynności<sup>9</sup>:

1. przygotowywanie projektów uchwał,
2. określanie sposobu wykonywania uchwał,
3. gospodarowanie mieniem komunalnym,
4. wykonywanie budżetu,
5. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W samorządzie gminnym istnieją dwie formy sprawowania władzy: przedstawicielska i bezpośrednia. Forma przedstawicielska jest sprawowana przez wymienione wyżej organy gminny. Natomiast bezpośrednie sprawowanie władzy odbywa się w drodze referendum lokalnego<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> B. DOLNICKI, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 77.

<sup>9</sup> Art. 30 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>10</sup> Referendum lokalne w gminie może dotyczyć: (1) odwołania organu wykonawczego gminy, (2) odwołania organu stanowiącego wszystkich szczebli administracji samorządowej, (3) samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne. Por. M. CYRANKIEWICZ, *Kiedy mieszkańcy*

Gmina realizuje swoje zadania i zaplanowane przedsięwzięcia, w oparciu o określony budżet. Dochody gminy stanowią w szczególności:

- 1) podatki i opłaty lokalne,
- 2) dochody własne (np. ze sprzedaży lub dzierżawy mienia gminnego),
- 3) subwencje z budżetu państwa,
- 4) dotacje.

Działania podejmowane przez samorząd gminy podlegają nadzorowi przez<sup>11</sup>:

- a) Prezesa Rady Ministrów,
- b) Wojewodę,
- c) Regionalną Izbę Obrachunkową.

Nadzór ten dotyczy zgodności działań podejmowanych przez organy gminy z przepisami prawa.

Gmina realizuje zadania publiczne samodzielnie, ponosząc za nie w pełni odpowiedzialność. Nie może ona zrzec się wykonywania tych zadań, które na mocy prawa stanowią zadania własne gminy. Wśród tych zadań znajdują się także działania na rzecz zapewnienia najogólniej mówiąc bezpieczeństwa ekologicznego swoim mieszkańcom, a pośród nich także zadania dotyczące gospodarki odpadami.

### **Zadania gminy w zakresie ochrony środowiska**

Jeśli chodzi o zadania gminy to, te dzielimy na dwa rodzaje. Są to zadania własne i zadania zlecone. Pierwsze z nich służą zaspokojeniu zbiorowych potrzeb. Drugie natomiast zlecane są gminie w drodze umowy przez administrację rządową wraz ze środkami na ich realizację<sup>12</sup>. Należy także pamiętać o konstytucyjnej zasadzie domniemania kompetencji gmin. Chodzi w niej o to, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych<sup>13</sup>.

Do zadań własnych gminy należą między innymi sprawy zachowania ładu przestrzennego, prowadzenia gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, rozbudowy i utrzymania gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną

---

*samodzielnie decydują o losach gminy*, [w] [www.rp.pl/artykul/55684,253969\\_Kiedy\\_mieszkancy\\_decyduja\\_samodzielnie\\_o\\_sprawach\\_gminy.html](http://www.rp.pl/artykul/55684,253969_Kiedy_mieszkancy_decyduja_samodzielnie_o_sprawach_gminy.html), (styczeń 2009 r.).

<sup>11</sup> Por. W. WYTRĄŻEK, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w] [www.kul.lublin.pl/files/42/Nadzor.pdf](http://www.kul.lublin.pl/files/42/Nadzor.pdf), (lipiec 2009 r.).

<sup>12</sup> Por. K. PAJĄK, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Warszawa 2006, s. 30-31.

<sup>13</sup> Art. 163 *Konstytucji RP*.

i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (...) <sup>14</sup>. Zadania gminy w dziedzinie ochrony środowiska są ogólnie zarysowane w Ustawie o samorządzie terytorialnym. Jednak w sposób bardziej dokładny i szczegółowy, zadania te są opisane w innych ustawach bezpośrednio związanych z ochroną środowiska, a także w całym szeregu rozporządzeń szczególnych. Takim aktem prawnym jest m. in. ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. <sup>15</sup> Do kompetencji gminy w myśl art. 44 niniejszej ustawy, należy podejmowanie uchwał w sprawie wyznaczania lub zniesienia form ochrony przyrody, takich jak pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne lub zespoły przyrodniczo – krajobrazowe. Gmina zgodnie z art. 83, ust. 1 tej ustawy, wydaje zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości i ustala stosowną opłatę za ich usuwanie. <sup>16</sup> Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wymierzyć też administracyjną karę pieniężną, np. za: niewłaściwe wykonanie robót ziemnych, złe użytkowanie urządzeń mechanicznych lub technicznych, albo wprowadzenie do środowiska szkodliwych substancji chemicznych <sup>17</sup>. Innym ważnym dokumentem szczegółowo określającym zakres działań gminy w dziedzinie ochrony środowiska, jest ustawa z roku 2001, prawo wodne. <sup>18</sup> Zgodnie z art. 29 tej ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntu prac polegających na przywróceniu stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegającym szkodom, w chwili gdy właściciel przyczynił się do niekorzystnych zmian stanu wody, a zmiany te dotyczą także gruntów sąsiednich. Zaś art. 81 prawa wodnego nakłada na organy administracji samorządowej zadania związane z ochroną przed powodzią lub suszą <sup>19</sup>. Natomiast ustawa z czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków <sup>20</sup> ustala, że gmina ma obowiązek zbiorowego zaopatrzenia w wodę do picia oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

<sup>14</sup> Art. 7 ustawy. o samorządzie gminnym.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, (Dz. U. z 2004 Nr 92 Poz. 880). Przywoływana dalej jako ustawa o ochronie przyrody.

<sup>16</sup> Wielkość tej opłaty zależy od obwołu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa (art. 85). Por. M. SUCHY, *Wybrane obowiązki i uprawnienia gminy w zakresie ochrony środowiska*, [w:] KRUPA J., STROJNY J., TABOSZ W. (red.), *Ekologia i ochrona środowiska a wybrane aspekty rozwoju społeczno – gospodarczego*, Rzeszów 2005, s. 38-39.

<sup>17</sup> Art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001r. *prawo wodne*, (Dz. U. z 2001 Nr 115 Poz. 1229).

<sup>19</sup> B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2005, s. 201.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (Dz. U. z 2001Nr 72 Poz. 747).

Gmina ustala także zasady działania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych oraz warunki współpracy pomiędzy odbiorcami usług a przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym<sup>21</sup>.

Duże znaczenie w gminie odgrywa planowanie i gospodarowanie przestrzenią. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>22</sup> ustawodawca wprowadził obowiązek brania pod uwagę w zagospodarowaniu przestrzennym m.in. wymagań dotyczących ochrony środowiska. Organy samorządu terytorialnego mają obowiązek podejmowania działań, które wiążą się z gospodarowaniem przestrzenią. Ma to odbywać się w taki sposób, aby w ich trakcie były realizowane cele ochrony środowiska.<sup>23</sup>

Pośród różnych obowiązków spoczywających na gminie, jest także zadanie dotyczące organizowania i prowadzenia gospodarki odpadami, tak aby zagwarantować lokalnej wspólnocie bezpieczeństwo ekologiczne. W nowej Polityce Ekologicznej Państwa na lata 2007-2010<sup>24</sup>, w rozdziale szóstym tego dokumentu, wymienione zostały następujące kierunki działań w tej dziedzinie:

- ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, zwiększenia ilości odpadów poddawanych odzyskowi, w tym recyklingowi, zmniejszenia ilości odpadów kierowanych na składowiska;
- sukcesywne zwiększanie stawek opłat za składowanie odpadów, w szczególności zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji oraz odpadów, które można poddać procesom odzysku, w tym recyklingu, a także wyeliminowanie praktyk rekultywacji składowisk tego typu odpadami;
- intensyfikacja edukacji ekologicznej promującej minimalizację powstawania odpadów i właściwego postępowania z nimi oraz prowadzenie skutecznej kampanii informacyjno-edukacyjnej w tym zakresie;
- objęcie wszystkich mieszkańców zorganizowanymi systemami zbierania odpadów oraz zapewnienie przepływu strumieni odpadów zgodnie zuchwalonymi planami gospodarki odpadami<sup>25</sup>.

Jak widać z tego krótkiego przeglądu przepisów prawnych, zakres działań gminy w ochronie środowiska jest różnorodny. Przytoczone artykuły, są tylko przykładami, a nie zbiorem wszystkich rozwiązań normatywnych jakie określają

<sup>21</sup> Por. M. MICHALIK, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] *Samorząd na rzecz ochrony środowiska*, Częstochowa 2002, s. 18; M. SUCHY, *Wybrane obowiązki i uprawnienia gminy...* dz. cyt., s. 35-36.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. z 2003 Nr 80 Poz. 717).

<sup>23</sup> M. GÓRSKI (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 86-87.

<sup>24</sup> Zob. *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2006.

<sup>25</sup> Tamże, s. 39-55.

rolę i zadania gminy w działaniach na rzecz ochrony środowiska. Szczególną rolę i zadanie do spełnienia ma gmina w gospodarce odpadami.

## **Regulacje prawne w UE i Polsce w kwestii zagospodarowania odpadów**

Do najważniejszych uregulowań prawnych Unii Europejskiej dotyczących problematyki gospodarowania odpadami, których lista liczy kilkadziesiąt pozycji, zaliczyć można następujące dokumenty (dyrektywy):

- Dyrektywa Rady 75/442/EEC z 15 lipca 1975 roku w sprawie odpadów (tzw. dyrektywa ramowa) zastąpiona, a właściwie ujednoliconą Dyrektywą 2006/12/WE Rady i Parlamentu Europejskiego z 5 kwietnia 2006 roku w sprawie odpadów,
- Dyrektywa Rady 91/689/EEC z 12 grudnia 1991 roku w sprawie odpadów niebezpiecznych znowelizowana dyrektywą Rady 94/31/WE,
- Dyrektywa Rady i Parlamentu 2000/76/EC z 4 grudnia 2000 roku w sprawie spalania odpadów,
- Dyrektywa Rady 94/67/EC z 16 grudnia 1994 roku w sprawie spalania niebezpiecznych odpadów,
- Dyrektywa Rady 1999/31/EC z 26 kwietnia 1999 roku w sprawie składowania odpadów,
- Dyrektywa Rady i Parlamentu 2005/20/WE z 9 marca 2005 roku zmieniająca dyrektywę 94/62/EC z 20 grudnia 1994 roku w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych,
- Dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego 2006/66/WE z 6 września 2006 roku w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG,
- Dyrektywa Rady i Parlamentu 2000/53/EC z 18 września 2000 roku w sprawie wraków samochodowych,
- Dyrektywa Rady i Parlamentu 2003/108/EC zmieniająca dyrektywę 2002/96/EC w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE).

W tym systemie unijnych aktów normatywnych, podstawowe znaczenie odgrywa Dyrektywa Rady 2006/12/WE w sprawie odpadów (dyrektywa ramowa)<sup>26</sup>. W tej dyrektywie znajdują się kluczowe definicje poszczególnych pojęć procesu gospodarki odpadami, opisuje ona także zasady ogólne tej gospodarki, a także główne obowiązki, w tym obowiązek posiadania zezwolenia przez obiekty

---

<sup>26</sup> Komentarz i szersze omówienie można znaleźć m.in. w: P. PRZYBYŁOWSKI (red.), *Podstawy Zarządzania Środowiskowego*, Gdynia 2005, s.28-29; Cz. ROSIK-DULEWSKA, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2007, s. 11-15; Z. GRABOWSKI, *Prawne i techniczne uwarunkowania budowy systemu gospodarki odpadami*, [w:] S. ZABAWA (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami. Gospodarowanie odpadami w świetle obowiązującego prawa*, Poznań 2006, s. 113-115.



związane z tą gospodarką<sup>27</sup>. Zasady te są ustalone hierarchicznie.<sup>28</sup> Pierwszą jest zasada zapobiegania tworzenia lub ograniczania ilości odpadów i ich szkodliwości. Odbywa się to poprzez promocję czystszych technologii, nastawionych na oszczędne wykorzystanie surowców naturalnych; wprowadzenie do obrotu takich produktów, które nie miałyby wpływu na wzrost ilości odpadów lub ich szkodliwości, a także rozwój takich technik unieszkodliwiania substancji niebezpiecznych z odpadów przeznaczonych do odzysku.

W polskim prawie definicje oraz ogólne zasady gospodarowania odpadami, są zawarte w ustawie prawo ochrony środowiska<sup>29</sup>. Szczegółowo zaś zagadnienia dotyczące odpadów rozstrzyga ustawa o odpadach<sup>30</sup>. Definiuje ona podstawowe pojęcia dotyczące gospodarki odpadami, formułuje zasady gospodarowania odpadami, jak również określa wymogi dotyczące planów gospodarki odpadami. Wskazuje zadania w obrębie gospodarki odpadami przysługujące samorządom oraz obowiązki ciążące na posiadaczach odpadów i podmiotach prowadzących działalność transportową odpadów. Ustawa o odpadach wyznacza ponadto szczegółowe zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów, m.in. bateriami i akumulatorami, odpadami medycznymi i weterynaryjnymi. Ustawa reguluje także kwestie dotyczące termicznego przekształcania odpadów, ich składowania oraz magazynowania, jak również określa rozwiązania sankcyjne i karne. Ustawa o odpadach zawiera załączniki, które wymieniają: kategorie odpadów; kategorie, rodzaje, właściwości oraz składniki odpadów niebezpiecznych; procesy odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

Kwestię dotyczące odpadów wymagających szczególnego postępowania reguluje cały kanon odrębnych przypisów, z pośród których można wyliczyć:

- ustawę z 11 maja 2001 roku o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. z 2001 Nr 63 Poz. 638 z późn. zm.) określająca definicję tych odpadów, obowiązki producentów opakowań oraz sprzedawców produktów w opakowaniach;
- ustawę z 11 maja 2001 roku o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarki niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz. U. z 2001 Nr 6, Poz. 639 z późn. zm.) regulująca szczegółowe kwestie odzysku, określająca w jaki sposób przedsiębiorcy wypełniać winni swoje obowiązki, wprowadzająca system informacji i ewidencji procesów gospodarki odpadami, ustanawiająca obowiązki administracji głównie dotyczą-

<sup>27</sup> J. JERMAŃSKI, *Nowa dyrektywa w sprawie odpadów*, „Przegląd Komunalny” 7(178)2006, s. 33.

<sup>28</sup> B. DZIADKIEWICZ, *Gospodarowanie odpadami i utrzymanie czystości we wspólnocie mieszkaniowej. Obowiązki i odpowiedzialność zarządców*, Warszawa 2006, s. 32.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2001 Nr 62 Poz. 627 z późn. zm.). Przywoływana dalej jako ustawa POŚ.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* (Dz. U. z 2001 Nr 62 Poz. 628). Przywoływana dalej jako ustawa o odpadach.

ce ustanawiania opłat produktowych oraz depozytowych, jak również kwestii wykorzystywania środków z tych opłat;

- ustawę z 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2005 Nr 25 Poz. 202 z późn. zm.) wskazująca obowiązki podmiotów wprowadzających pojazdy na rynek oraz zajmujących się ich demontażem czy zbieraniem, obowiązki właścicieli pojazdów, administracji publicznej oraz przepisy karne;
- ustawę z 29 lipca 2005 roku o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2005 Nr 180 Poz. 1495 z późn. zm.) wskazująca obowiązki wprowadzających ten sprzęt na rynek, zadania Inspekcji Ochrony Środowiska w tym zakresie, wprowadzająca zabezpieczenia finansowe, opłatę produktową, jak również odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów tego rodzaju zarówno karną jak i pieniężną;<sup>31</sup>
- ustawę z 19 czerwca 1997 roku o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. z 2004 Nr 3 Poz. 20 z późn. zm.) wprowadzająca przede wszystkim zakaz importu, produkcji oraz obrotu wyrobów zawierających azbest oraz samego azbestu z wyjątkiem wyrobów określonych w załączniku nr 1 do tej ustawy: płyt azbestowo-kauczukowych, uszczelki z płyt azbestowo-kauczukowych, azbestu włóknistego.

W praktyce gmin, obok ustawy o odpadach, ważną rolę odgrywają: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>32</sup>, wraz z pozostałymi przepisami szczegółowymi, uchwalany przez radę gminy „Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie” oraz „Plan gospodarki odpadami”<sup>33</sup>. Te dokumenty legislacyjne określają szczegółowe sposoby postępowania z odpadami na terenie gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości odnośnie utrzymania czystości i porządku, warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług w zakresie gospodarki odpadowej oraz sankcje karne za nieprzestrzeganie obowiązujących praw i zasad.

## Etapy gospodarki odpadami

Gospodarka odpadami prowadzona jest na kilku etapach. Pierwszy etap to zbieranie odpadów. Są to wszelkie działania prowadzące do przygotowania odpadów do ich transportu, a więc przede wszystkim umieszczanie w pojem-

---

<sup>31</sup> B. POSKROBKO (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 2007, s. 225-228.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 Nr 236 Poz. 2008 z późn. zm.). Przywoływana dalej jako ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

<sup>33</sup> Por. W. RADECKI, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 57, 122-123.

nikach, segregowanie i magazynowanie odpadów.<sup>34</sup> Odpady gromadzone są w odpowiednich zbiornikach: przenośnych pojemnikach, przewoźnych kontenerach oraz jednorazowych workach.<sup>35</sup> Pojemniki na odpady rozumiane jako zbiorniki o pojemności do 1100 dm<sup>3</sup> stosowane są zwykle w systemie niewymiennym. Pojemniki przydomowe mają najczęściej pojemność 110 i 220 dm<sup>3</sup>.<sup>36</sup> Takie pojemniki stosowane są m.in. na prywatnych posesjach. Przy większej ilości odpadów stosowane są wymienne kontenery o pojemności przekraczającej 1100 dm<sup>3</sup>.<sup>37</sup> Odpady gromadzone są ponadto w ulicznych koszach na śmieci oraz w workach z tworzyw sztucznych ustawianych na specjalnych stelażach np. podczas imprez masowych.<sup>38</sup> Już na etapie gromadzenia odpadów, może być dokonana ich wstępna segregacja, co w polskich gminach ma coraz częściej miejsce.

Po zebraniu odpadów następuje kolejna faza, czyli ich transport na miejsce odzysku lub składowania. Transport odpadów, z różną częstotliwością, może przybierać formę dwustopniową. Pierwszy etap polega na zebraniu odpadów z nieruchomości przez śmieciarkę zaopatrzoną w mechanizmy załadownicze przystosowane do obsługi zbiorników różnego rodzaju. W drugim etapie uczestniczą pojemniki transportowe dużych rozmiarów, które odbierają odpady z kilku śmieciarek.<sup>39</sup> Ma to miejsce na tzw. stacjach przeładunkowych. Na tych stacjach pośrednich zachodzi: rozładunek odpadów ze śmieciarek; wysegregowanie surowców wtórnych, które można poddać recyklingowi; rozdrobnienie wielkogabarytowych odpadów; statyczne zagęszczenie odpadów w pojazdach lub kontenerach; prasowanie lub belowanie w prasach stacjonarnych. W końcowym etapie ma miejsce załadunek odpadów na pojazdy oraz ich transport do miejsc, gdzie zostaną poddane unieszkodliwieniu.<sup>40</sup> Transport, w całym systemie gospodarki odpadami, procentowo jest najbardziej kosztownym etapem, zwłaszcza jeżeli miejsce przeznaczenia odpadów jest znacznie oddalone od miejsca ich zebrania.

Kończącym etapem gospodarki odpadami jest ich odzysk lub unieszkodliwienie. Do tego etapu wlicza się także nadzór nad prowadzonymi działaniami oraz nad miejscami składowania odpadów (wysypisko)<sup>41</sup>. Dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, nieodzowne jest stworzenie zinte-

<sup>34</sup> Art. 3 ust. 3 pkt 23, ustawa o odpadach.

<sup>35</sup> R. LEBODA, P. OLESZCZUK, *Odpady komunalne i ich zagospodarowanie. Zagadnienia wybrane*, Lublin 2000, s. 26-34.

<sup>36</sup> R. PRZYWARSKA, *Podstawy oczyszczania miast i terenów wiejskich*, Bytom 2003, s. 34; M. ŻYGADŁO, *Gospodarka odpadami komunalnymi*, Kielce 1998, s. 26-27.

<sup>37</sup> R. PRZYWARSKA, *Podstawy oczyszczania miast...*, dz. cyt., s. 34.

<sup>38</sup> K. D'OBYRN, E. SZALIŃSKA, *Odpady komunalne. Zbiórka, recykling, unieszkodliwianie odpadów komunalnych i komunalnopodobnych*, Kraków 2005, s. 48-49.

<sup>39</sup> Tamże, s. 53-58.

<sup>40</sup> R. PRZYWARSKA, *Podstawy oczyszczania miast...*, dz. cyt., s. 69-79; L. DINDORF, *Gospodarka odpadami w małej gminie*, Białystok 1995, s. 34-36.

<sup>41</sup> Art. 3 ust. 3 pkt 1, ustawy o odpadach.

growanej i wystarczającej sieci instalacji oraz urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska. Chcąc sprostać tym wymogom, gminy mogą prowadzić własne lub wspólne (we współpracy z innymi gminami) instalacje. W sprawnym i efektywnym funkcjonowaniu takiego systemu pomaga plan gospodarki odpadami, opracowany i wdrożony przez gminę.

## **Sposoby organizacji gospodarki odpadami w gminach**

Zasadniczo możemy wyróżnić trzy modele dotyczące form organizacji gospodarki odpadami w gminie. Pierwszy model polega na tym, że gmina czy też związek międzygminny prowadzi działalność w zakresie gospodarowania odpadami samodzielnie. Wówczas gmina obciąża właścicieli nieruchomości ustaloną opłatą o charakterze publiczno-prawnym i sama zajmuje się organizacją zbiórki, transportem i pozbywaniem się odpadów komunalnych. Nad wszystkim czuwa więc gmina, która staje się właścicielem odpadów i za nie w całości odpowiada. Zaletą takiego systemu jest pełna kontrola gminy nad gospodarką odpadami na swoim terenie, wiarygodność i stabilność finansowa czy też łatwość zaciągnięcia kredytu na te cele. Natomiast słabością, jest słaba organizacja i stosunkowo wysokie koszty funkcjonowania takiego systemu.

Alternatywny model polega na organizowaniu i zawieraniu przez gminę umów pomiędzy właścicielami nieruchomości a wykonawcą. W tym przypadku gmina nie jest ani posiadaczem odpadów ani narzucającym opłaty.<sup>42</sup> Organizacją gospodarki odpadami zajmuje się spółka będąca własnością lub współwłasnością gminy. Gmina ma zatem pełną kontrolę nad gospodarką odpadami, łatwiejsze staje się pozyskanie kredytu lub udziałowców niż w przypadku samodzielnego prowadzenia systemu. Niestety pojawia się ryzyko wywierania wpływu na firmę przez gminę. Problem może ponadto stanowić niska wiarygodność finansowa spółki.<sup>43</sup>

Trzecia opcja opiera się na zawieraniu umów na odbiór nieczystości pomiędzy właścicielami nieruchomości a przedsiębiorcami zajmującymi się wywozem, unieszkodliwianiem i odzyskiem odpadów. Gospodarka odpadami na terenie gminy lub związku prowadzona jest wówczas przez firmę prywatną posiadającą odpowiednie pozwolenie i zdolności gospodarcze.<sup>44</sup> W tym przypadku przedsiębiorca staje się zarządzającym i odpowiadającym za odpady.<sup>45</sup> Zaletą tego systemu jest przede wszystkim dobra organizacja, zmniejszenie kosztów obsługi,

---

<sup>42</sup> W. ZIŃCZUK, *Modele (nie)idealne*, „Przegląd Komunalny” 1(172)2006, s. 33.

<sup>43</sup> Z. M. KARACZUN (red.), *Gospodarka odpadami na terenach wiejskich. Poradnik*, Warszawa 2005, s. 30.

<sup>44</sup> Tamże, s. 30.

<sup>45</sup> W. ZIŃCZUK, *Modele...*, art. cyt., s. 33.

łatwość rozliczania i pozyskiwania środków finansowych.<sup>46</sup> Negatywną cechą jest słaba możliwość nadzoru i kontroli przez władze gminy przebiegu gospodarki odpadami. Żeby poprawić ten stan rzeczy, gmina musi prowadzić rejestr zawieranych umów oraz kontrolować faktury mieszkańców za wywóz odpadów.

W ostatnich latach ten ostatni system zaczyna dominować w polskich gminach. Jest on szczególnie wygodny na terenach wiejskich, choć i tam kontrola nad zawieraniem umów stanowi problem. Zdarza się wiele przypadków, w których mieszkańcy unikają podpisania umowy. Gdy zostają do tego zmuszeni, wybierają pojemnik, a nawet worek o najmniejszej pojemności i najrzadszą częstotliwość odbioru odpadów tak, żeby było najtaniej. Oficjalnie posiadacze odpadów wypełniają nałożone na nich obowiązki, a w rzeczywistości pozbywają się odpadów nielegalnie, np. spalając w domowym piecu.

Ze względu na problemy związane z egzekwowaniem obowiązku pozbywania się odpadów przez właścicieli nieruchomości coraz częściej pojawia się pomysł wprowadzania tzw. podatku śmieciowego.<sup>47</sup> Taka obligatoryjna i ściągana odgórnie opłata, pozwoliłaby na prawidłowe finansowanie i funkcjonowanie całego systemu. Dodatkowo wpływ na skuteczny system zarządzania odpadami ma sfera infrastrukturalna i rosnąca świadomość ekologiczna lokalnej wspólnoty.

Małe gminy mogą mieć problemy ze stworzeniem prawidłowo funkcjonującego systemu gospodarki odpadami, szczególnie jeżeli chodzi o etap odzysku i unieszkodliwiania. Dlatego też wskazana jest współpraca sąsiadujących gmin w tej materii i tworzenie większych struktur nazywanych związkami międzygminnymi. Dzięki takiemu regionalnemu współdziałaniu zmniejszeniu ulegają nakłady na realizację gospodarki odpadami oraz koszty eksploatacyjne.<sup>48</sup> Wspólnie łatwiej jest zorganizować odzysk i unieszkodliwianie odpadów, co daje nie tylko korzyści ekonomiczne, ale i środowiskowe, gdyż zmniejszony zostaje negatywny wpływ na okoliczne środowisko.

## Zakończenie

Omówiony tutaj system prawno-administracyjny, modele i sposoby prowadzenia gospodarki odpadami w gminach, jest zbiorem i przekrojowym schematem czy ilustracją, jak jest prowadzona dzisiaj gospodarka odpadowa w gminach, zgodnie z obowiązującym prawem, wytycznymi i stosowaną praktyką. Jest to próba zebranie w jedno (w miarę zwartą całość) zagadnień dotyczących tej

<sup>46</sup> Z.M. KARACZUN (red.), *Gospodarka odpadami...*, dz. cyt., s. 30.

<sup>47</sup> Nazwa „podatek śmieciowy” nie jest precyzyjna, bo dotyczy zryczałtowanej opłaty ale pojawia się w potocznych propozycjach zmiany systemu zarządzania odpadami. W. RADECKI, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach...*, dz. cyt., s. 252; J. JERZMAŃSKI, *Opłaty za odbiór odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 11(182)2006, s. 48-49.

<sup>48</sup> L. DINDORF, *Gospodarka odpadami...*, dz. cyt., s. 79-84.

problematyki. Mam nadzieję, że przysłuży się ona chociażby studentom i seminarzystom podejmującym w swoich pracach analizę szczegółowych zagadnień z zakresu szeroko rozumianej gospodarki odpadami. To teoretyczne spojrzenie na zarządzanie gospodarką odpadami w gminach, nie ocenia sposobu jej funkcjonowania i nie wymienia żadnych pozytywów lub negatywów tego systemu. Kwestie te, stanowią odrębny problem, na który warto spojrzeć też z perspektywy naukowej.

## **Legal and administrative system, models and methods of the municipal waste management (general information)**

### SUMMARY

The article touches actual principles and ways of waste economy leading in community. Community (Gmina) is a basic territorial unit of a local government which is obliged for environmental protection including assurance of cleanliness at its territory. The task can be fulfilled in different ways allowing actual rules of community, national and local rights. Pertaining to the rights, the article shows the analysis of legal and administrative aspects and in a synthetic way gathers and displays stages and methods of waste economy leading in community.