

*Anna Folgier*

## **ANALIZA ORGANIZACJI SYSTEMU ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU BYDGOSKIEGO STUDIUM PORÓWNAWCZE (CZ. I)**

**Słowa kluczowe:** odpady komunalne, system zagospodarowania odpadów, edukacja ekologiczna

### **Streszczenie**

Opracowanie niniejsze rozpoczyna cykl artykułów mających na celu analizę i ocenę systemu gospodarki odpadami komunalnymi dla gmin wchodzących w skład powiatu bydgoskiego. Analiza prowadzona będzie zarówno w odniesieniu do stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2012 r., kiedy weszła w życie rewolucyjna nowelizacja ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, jak i po tej dacie śledząc stan wdrażania w życie nowych rozwiązań. Pozwoli to na analizę i z kolei odpowiedź na pytanie, w jaki sposób gminy wywiązują się z nałożonych nowych obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Część I cyklu, po krótkiej charakterystyce powiatu bydgoskiego, skupia się na zagadnieniach głównych założeń dotychczasowego systemu funkcjonującego w powiecie bydgoskim tj. do dnia 31 grudnia 2011 r., zakresie objęcia mieszkańców tym systemem, wydawaniu zezwoleń, ewidencji i kontroli umów zawieranych przez właścicieli nieruchomości na odbiór odpadów komunalnych, a także edukacji ekologicznej mieszkańców gminy.

### **Uwagi wprowadzające**

Gmina jako najmniejsza jednostka w hierarchii zasadniczego podziału terytorialnego państwa, obarczona została szeregiem zadań, wśród których wyróżnia się utrzymanie czystości i porządku na swoim terenie. W powyższym zakresie zadania te mają charakter głównie organizacyjno-kontrolny. Najważniejszym i podstawowym zadaniem w ramach utrzymania czystości i porządku jest zorganizowanie efektywnego systemu postępowania z odpadami komunalnymi na swoim terenie. Aby temu sprostać gmina wyposażona została w szereg instrumentów prawnych, w tym niezmiernie istotny, jak stanowienie aktów prawa miejscowego (regulamin utrzymania czystości i porządku). Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie<sup>1</sup> w dotychczasowym brzmieniu nie zawierała

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 236, poz.2008 z późn. zm.

jednak bliższych wskazówek co do sposobu organizacji takiego systemu. Oznaczało to, że gminy powinny go konstruować uwzględniając własne możliwości, tradycje i doświadczenia. Zatem zbudowanie systemu mogło opierać się na dwojakiego rodzaju działaniach: czysto organizacyjnych – gminy tworzą własne jednostki organizacyjne, podejmujące określone działania, bądź też o charakterze bardziej organizatorskim, stwarzające warunki do podejmowania odpowiednich prac przez zobowiązane czy zainteresowane podmioty<sup>2</sup>.

Według W. Radeckiego<sup>3</sup>, aby system zbierania i odbierania odpadów komunalnych był efektywny musi spełniać dwa warunki:

1. obejmować wszystkich mieszkańców gminy oraz
2. wszystkie rodzaje odpadów komunalnych, a więc także odpady niebezpieczne znajdujące się w odpadach komunalnych i odpady pochodzące z zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Zatem system ma gwarantować wszystkim mieszkańcom odbieranie odpadów komunalnych. Zgodnie z ustawą u.c.p.g. podmiotem zobowiązanym do zbierania odpadów komunalnych są „właściciele nieruchomości”. Mieszkaniec gminy (osoba fizyczna, pełnoletnia i małoletnia, mająca miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy) a właściciel nieruchomości (każdy podmiot mający jakiegokolwiek uprawnienia do nieruchomości, w tym jednostki organizacyjne) – nie są pojęciami tożsamymi. Oznacza to, że gmina nie jest upoważniona do regulowania obowiązków wynikających z ustawy w stosunku do osób będących mieszkańcami gminy, a jedynie w stosunku do właścicieli nieruchomości. Użycie tego określenia (mieszkaniec gminy) należy uznać za niewłaściwe w kontekście organizowania systemu zbierania odpadów komunalnych. Może zdarzyć się tak, że wszystkie osoby fizyczne wchodzące w skład osoby prawnej nie będą mieszkańcami gminy, tylko będą na jej terenie pracowały<sup>4</sup>.

W dotychczasowym modelu postępowania z odpadami komunalnymi gmina miała obowiązek ustalić zasady funkcjonowania systemu odbierania odpadów komunalnych i dalszego ich zagospodarowania, obejmującego wszystkich mieszkańców. Gmina ustalała zatem zasady zbierania odpadów, w tym zbiórki selektywnej oraz zapewniała możliwość przekazania odpadów do urządzeń i instalacji służących do ich zagospodarowania. Dalszą konsekwencją było zapewnienie przez gminę dostępu do instalacji i urządzeń – poprzez budowę samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami bądź podmiotami odpowiednich obiektów, bądź też stworze-

<sup>2</sup> M. Górski, *Gmina jako właściciel odpadów komunalnych*, Przegląd Komunalny 2010, Nr 5. <http://archiwum.komunalny.home.pl/archiwum/index.php?mod=tekst&id=11344>.

<sup>3</sup> W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 114.

<sup>4</sup> B. Dziadkiewicz [w:] *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, red. P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, B. Dziadkiewicz, Warszawa 2007, s. 128-129.

nie warunków do realizacji takich obiektów przez przedsiębiorców. Właściciel nieruchomości miał ustawowy obowiązek podpisać umowę na odbiór odpadów komunalnych z podmiotem posiadającym zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych i przekazywać odpady do odbioru z częstotliwością i w ilości określonej przez gminę w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Regulamin, który stanowi akt prawa miejscowego powszechnie obowiązujący, określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Niestety rzadko stanowił on skuteczne narzędzie polityki gminnej w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w nieznanności treści regulaminu przez mieszkańców. Ponadto wiele regulaminów było niezgodnych z obowiązującym prawem, albo po prostu gminy go nie uchwały. Brak też w dotychczas obowiązujących rozwiązaniach prawnych przepisu, który nakładałby na gminy restrykcje z powodu w ogóle nie uchwalenia regulaminu czy też uchwalenia go ale ze znacznym opóźnieniem.

Nadzór nad obowiązkiem posiadania umowy na odbiór odpadów komunalnych i jej realizacją miała sprawować gmina, przy czym środkiem egzekucyjnym była odpowiedzialność zarówno karna („wykroczeniowa”) osób naruszających wskazane obowiązki, jak i administracyjna, poprzez wykonanie przez gminę niezrealizowanego obowiązku i wyegzekwowanie wynikających stąd kosztów. Mieszkaniec gminy wrzucający odpady do pojemnika przenosił własność rzeczy ruchomych (odpadów) na podmiot świadczący usługi odbioru odpadów, a nadto co za tym idzie obowiązek zagospodarowania odpadów w sposób zgodny z zasadami określonymi w ustawie o odpadach, w szczególności przekazania do instalacji lub urządzenia wskazanego przez organ gminy w zezwoleniu na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych. Za wykonywane usługi mieszkańcy ponosili opłaty, które powinny być egzekwowane w drodze cywilno-prawnej przez podmiot je świadczący. Gmina ustalając, w sposób wiążący górną stawkę tych opłat miała realny wpływ na ich wysokość<sup>5</sup>.

Zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wydawane były przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat. Organ wydający zezwolenie nadzorował wypełnianie przez uprawniony podmiot obowiązków wynikających z ustawy oraz spełnianie

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2009 r. kontrolę 28 jednostek samorządu terytorialnego w województwach: podlaskim, pomorskim, śląskim i zachodnio-pomorskim, w tym 24 urzędów gmin i 4 urzędów marszałkowskich. Z raportu z przeprowadzonej kontroli wynika, że gminy nie zapewniły mieszkańcom ochrony przed nadmiernym wzrostem opłat za wywożenie odpadów. Prawie połowa z nich nie uchwaliła maksymalnych stawek, jakie można pobierać za wywóz odpadów komunalnych. Zob. *Gospodarka odpadami komunalnymi* (od redakcji), Odpady Komunalne 2010, Nr 7, s. 4-5.

warunków określonych w decyzji, posiadał też uprawnienie do cofnięcia zezwolenia.

W dotychczasowym systemie gmina mogła przejąć obowiązki właścicieli nieruchomości w drodze uchwały poprzedzonej przeprowadzeniem referendum lokalnego wśród mieszkańców. Jednak w związku z niemożnością uzyskania frekwencji na poziomie 30%, gminy rzadko korzystały z tej instytucji (tylko nielicznym gminom w Polsce się to udało).

Przedstawiona powyżej organizacja systemu miała umożliwić, w szczególności:

1. ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
2. wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
3. osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, zgodnie z prawem unijnym.

Jednym z mankamentów dotychczasowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi, jak zostanie wykazane, był brak szczególnych środków nadzoru wobec gminy służących egzekwowaniu wykonywania przez nią obciążających ją obowiązków, stąd gminy często czuły się bezkarne.

Dla przedstawienia organizacji systemu zagospodarowania odpadów komunalnych w powiecie bydgoskim wykorzystano dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji programu ochrony środowiska wraz z planem gospodarki odpadami przygotowane przez gminy (Białe Błota, Dobrcz, Osielsko i Solec Kujawski) oraz sprawozdanie z wykonania programu ochrony środowiska wraz z planem gospodarki odpadami dla powiatu bydgoskiego za lata 2008-2009, a także materiały zebrane w wizytowanych gminach, głównie dotyczące okresu sprawozdawczego za lata 2009-2010.

## Charakterystyka powiatu bydgoskiego

Powiat bydgoski, jest powiatem ziemskim utworzony został w 1999 r. Usytuowany jest w środkowo-zachodniej części województwa kujawsko-pomorskiego, (które składa się z 19 powiatów ziemskich i 4 powiatów grodzkich: Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek oraz 52 miast), z wyłączeniem samego miasta Bydgoszczy, które na prawach powiatu znajduje się poza jego granicami. Powiat zajmuje powierzchnię 1.394,8 km<sup>2</sup> i znajduje się na 3 co do wielkości (w 2010 r.) miejscu w województwie kujawsko-pomorskim za powiatem świeckim i włocławskim. Zamieszkuje go 104.248 osób (stan na dzień 30.09.2010 r.), co w rankingu powia-

tów woj. kujawsko-pomorskiego daje mu 2 miejsce za powiatem inowrocławskim (164.112). Z kolei w rankingu powiatów w Polsce według powierzchni zajmuje 49 lokatę (2010 r.). Największy powiat w Polsce białostocki w województwie podlaskim ma pow. 297.644 ha (prawie 3 tys. km<sub>2</sub>) a najmniejszy w Polsce, bieruńsko-lódzkiński w województwie śląskim – 15.815 ha (158 km<sub>2</sub>)<sup>6</sup>.

Z powiatem bydgoskim graniczą powiaty: chełmiński, inowrocławski, nakielski, toruński, tucholski, świecki, żniński. Tworzą go gminy: Białe Błota, Dobrcz, Dąbrowa Chełmińska, Koronowo, Nowa Wieś Wielka, Osielsko, Sienko oraz Solec Kujawski, obejmuje łącznie 124 sołectwa. Dwa ośrodki posiadają status miast: Koronowo i Solec Kujawski.

Gmina Koronowo jest największa obszarowo, obejmuje 41.170 ha, w tym miasto Koronowo 2.818 ha. Zamieszkuje ją 22.267 osób, w tego miasto 10.678 osób. Najmniejsza jest Gmina Osielsko o pow. 10.300 ha. W Gminie Białe Błota i Nowej Wsi Wielkiej ponad połowę powierzchni zajmują lasy, odpowiednio: 52% i 60%. Ustępuje im niewiele Gmina Dąbrowa Chełmińska – 45%. W powiecie bydgoskim – ponad 40% terytorium stanowią lasy, z czego 95% to lasy publiczne.

W 2009 r. w powiecie bydgoskim zebrano łącznie 25.765,79 ton zmieszanych odpadów komunalnych, w tym z gospodarstw domowych 18.123,67 ton. Najwięcej w Gminie Koronowo (6.066,71 t), a najmniej w Gminie Dąbrowa Chełmińska: 512,18 t. Dla porównania w 2007 r. zmieszanych odpadów komunalnych zebrano ogółem – 24.784,12 ton, w tym z gospodarstw domowych – 17.089,38 ton; w 2008 – ogółem – 26.301,24 ton, w tym z gospodarstw domowych – 17.973,39 ton, a w 2005 r. – ogółem zmieszanych odpadów komunalnych – 18.662,92 ton, w tym z gospodarstw domowych – 12.714,65 tony. Podstawowym sposobem unieszkodliwiania odpadów jest ich składowanie – w latach 2009-2010 wskaźnik ten wyniósł od 99-100% (zob. tabela nr 6). W 2009 r. selektywnie zebranych zostało 39.362,4 ton odpadów komunalnych, w tym: papier i tektura: 5.136,5 ton, szkło: 11.477,3 ton, tworzywa sztuczne: 5.614,5 ton, zużyty sprzęt: 2.033,7 ton, odpady biodegradowalne: 11.023,2 ton<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Główny Urząd Statystyczny, Ranking jednostek terytorialnych, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/ranking.dims?p\\_id=19291](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/ranking.dims?p_id=19291).

<sup>7</sup> Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=787189&p\\_to-ken=0.7333511998873641](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=787189&p_to-ken=0.7333511998873641).

Tab. 1. Ogólna charakterystyka powiatu bydgoskiego

Gmina	Liczba solectw	Powierzchnia (ha)	Ludność* stan 31.12.2010 r.	Większe miejscowości
1	2	3	4	5
<b>Białe Błota</b>	11	12.242	17.102	Białe Błota, Łochowo, Murowaniec, Ciele
<b>Dąbrowa Chełmińska</b>	14	12.504	7.673	Dąbrowa Chełmińska, Ostromecko, Czarże
<b>Dobrcz</b>	21	13.007	9.900	Dobrcz, Kotomierz, Stronno, Wudzyn
<b>Koronowo</b>	33	41.153	23.748	Koronowo, Wtelno, Buszkowo
<b>Nowa Wieś Wielka</b>	15	14.828	9.067	Nowa Wieś Wielka, Dąbrowa Wielka, Brzoza
<b>Osielsko</b>	7	10.172	11.284	Osielsko, Żołędowo, Niemcz, Maksymilianowo
<b>Sicienko</b>	20	17.999	9.441	Sicienko, Wojnowo, Strzelewo, Kruszyn
<b>Solec Kujawski</b>	4	17.507	16.409	Solec Kujawski, Przyłubie, Makowiska

\*wg faktycznego miejsca zamieszkania

Dotychczas funkcjonujący model gospodarki odpadami w powiecie bydgoskim przyjęty został w *Programie Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami powiatu bydgoskiego aktualizacja na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015*<sup>8</sup>. Określał on cele krótkookresowe na lata 2008-2011 w tym zakresie, do których zaliczono:

1. objęcie wszystkich mieszkańców miast i mieszkańców gmin wiejskich zorganizowaną zbiórką odpadów,
2. prowadzenie kampanii edukacyjnej obywateli powiatu bydgoskiego w zakresie prawidłowego funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi,
3. rozwój i podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów: wielkogabarytowych, budowlanych, niebezpiecznych i opakowaniowych,
4. utworzenie ponadgminnych struktur gospodarki odpadami komunalnymi,
5. podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,

<sup>8</sup> Uchwała Nr 149/XXIII/08 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 24 października 2008, [http://www.bip.powiat.bydgoski.pl/?cid=318&bip\\_id=227](http://www.bip.powiat.bydgoski.pl/?cid=318&bip_id=227).

6. ograniczenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska,
7. rozwój instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów,
8. bieżąca likwidacja nielegalnych składowisk, inwentaryzacja starych składowisk odpadów w celu ich rekultywacji a także intensyfikacja działań w zakresie zamykania, rekultywacji lub modernizacji nieefektywnych lokalnych składowisk odpadów komunalnych, bądź rozbudowa składowisk regionalnych według standardów Unii Europejskiej.

#### *Objęcie wszystkich mieszkańców zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych*

Przy łącznej liczbie mieszkańców powiatu bydgoskiego wynoszącej 101.756 osób (stan na dzień 31.12.2009 r.), zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych w roku 2009 objętych było średnio 87,9% mieszkańców<sup>9</sup>. Przy czym podkreślić należy, że sytuacja w tym zakresie była bardzo zróżnicowana na terenach poszczególnych gmin. Szczególny prym wiodła tu Gmina Koronowo, która deklarowała, że 100% mieszkańców tej gminy objętych zostało zorganizowanym odbiorem odpadów komunalnych (stan ten utrzymał się w 2010 r.). Również wysokie wskaźniki w tym zakresie w roku 2009 zanotowała Gmina Solec Kujawski – 98 % (wskaźnik ten w 2010 r. wyniósł 100%<sup>10</sup>) oraz Gmina Białe Błota – 95 %. Dalej Gmina Nowa Wieś Wielka i Sicienko – 90%. Najniższe wskaźniki osiągnęły Gminy Dobrcz – 86% i Dąbrowa Chełmińska, która deklarowała, że na koniec 2009 r. zaledwie 57% mieszkańców objętych było ww. systemem.

Dla porównania warto podać, że w tym samym roku w Polsce średnio 79,1% mieszkańców objętych było zorganizowaną zbiórką<sup>11</sup>, a w województwie kujawsko-pomorskim – 92% mieszkańców miast, a na terenach wiejskich wskaźnik ten był nieco niższy i był szacowany na ok. 74%<sup>12</sup>.

Brak objęcia 100% mieszkańców zbiórką selektywną, oznaczało, że pozostali pozbywali się ich nielegalnie, niezgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, czy też podrzucali do istniejącego systemu, nie ponosząc kosztów. Oznacza-

<sup>9</sup> Raport z realizacji Programu Ochrony Środowiska wraz z Planem Gospodarki Odpadami dla powiatu bydgoskiego za lata 2008-2009, [http://www.bip.powiat.bydgoski.pl/index.php?bip\\_id=1626&cid=387&q=Raport+z+realizacji](http://www.bip.powiat.bydgoski.pl/index.php?bip_id=1626&cid=387&q=Raport+z+realizacji).

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Główny Urząd Statystyczny, „*Infrastruktura komunalna 2009*”, Warszawa 2010, op. cit.

<sup>12</sup> Uchwała Nr XXIV/468/08 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 lipca 2008r. „Program Ochrony Środowiska wraz z planem gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego 2010”, [http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=276&Itemid=118](http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=276&Itemid=118).

ło to również brak informacji o ilości odpadów, jakie trzeba zebrać, poddać procesom odzysku i unieszkodliwienia. Trudno więc było planować inwestycje w tym zakresie. Gminy posiadały jednak instrumenty prawne wymuszające na mieszkańcach korzystanie z systemu zbiórki odpadów. Gminne regulaminy utrzymania czystości i porządku jasno określały zasady, na jakich odbiór odpadów się odbywa. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dawała możliwość przejęcia tych obowiązków w stosunku do osób uchylających się. Objęcie mieszkańców systemem zbiórki odpadów ściśle skorelowane było z prowadzeniem rzetelnej ewidencji powstających na terenie gminy odpadów. Obie kwestie wymagały łącznego rozpatrzenia, były one bowiem podstawą prawidłowo funkcjonującego systemu gospodarki odpadami. Bez dokładnych danych nie było wiadomo, z jaką skalą problemu „śmieciowego” gminy mają do czynienia. Kolejnym krokiem powinno być wprowadzenie selektywnej zbiórki, co można było osiągnąć poprzez wprowadzenie zróżnicowania w cenach wywozu odpadów. Powinno być ono na tyle duże, aby motywowało do wyselekcjonowania jak największej masy odpadów przez gospodarstwa domowe.

Działaniami sprzyjającymi sprawnemu funkcjonowaniu systemu odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców były dwa zadania, adresowane do organów gmin tj. wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców oraz prowadzenie kontroli sposobów i zakresu wypełniania ustaleń przez podmioty posiadające ww. zezwolenia. Zgodnie z ustawą u.c.p.g. kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta miasta) było rozpatrywanie wniosków oraz udzielanie podmiotom gospodarczym zezwoleń w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Z informacji otrzymanych z urzędów gmin z terenu powiatu bydgoskiego, wynikało, że działania takie były realizowane na bieżąco przez poszczególne gminy. I tak, najwięcej podmiotów posiadających takie zezwolenia (bo aż 9), działało na koniec roku 2010 na terenie gminy Białe Błota (ale w roku 2009 posiadało ich aż 20). Niewiele na tym polu ustępowała Gmina Koronowo, na terenie której funkcjonowało 7 podmiotów prowadzących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych stałych. Na koniec 2010r. na terenie Gminy Solec Kujawski 6 przedsiębiorców posiadało zezwolenia Burmistrza Miasta i Gminy Solec Kujawski na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych. Gmina ta jednocześnie wskazała, że w latach 2008-2009 nie udzielono ani jednego takiego zezwolenia. Na terenie Gminy Dobrcz na koniec 2009 r. były to 3 firmy, na koniec 2010 r. – 4. Na terenie Gminy Osiesko zezwolenie wójta na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych na koniec 2010 r. posiadało 6 podmiotów. Z informacji uzyskanych od Gminy Dąbrowa Chełmińska wynika, że spośród 6 podmiotów posiadających zezwolenia



tylko Remondis Bydgoszcz Sp. z o.o., PUK CORIMP i Zakład Usług Miejskich Sp. z o.o. w Chełmnie świadczyły faktycznie usługi, zaś pozostali przedsiębiorcy mimo posiadanych zezwoleń nie zawierali w 2010 r. żadnych umów na odbiór odpadów komunalnych. W Gminie Nowa Wieś Wielka w 2010 r. zezwolenia posiadały 3 podmioty (wykaz podmiotów posiadających zezwolenia w zał. nr 1).

Gminy wydawały zezwolenia w oparciu o wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wymagania takie miał obowiązek określić w drodze uchwały organ stanowiący gminy na podstawie art. 7 ust. 3 i 3a u.c.p.g. w dotychczasowym brzmieniu. W związku z tym, że obowiązek powyższy przeszedł na radę gminy z organu wykonawczego z dniem 1 sierpnia 2009 r., do czasu wydania stosowanej uchwały pozostawały w mocy zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wydane w tym zakresie. Wymagania powinny obowiązkowo zawierać informacje dotyczące opisu wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadania, np. rodzaj sprzętu, w jaki przedsiębiorca powinien się wyposażyc i jego liczbę; zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami np. jak często powinna następować mycie i dezynfekcja środków transportu; a także wskazywać miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane.

Ustalenie wymagań (warunków) w sposób sprzeczny z prawem uniemożliwiało danemu podmiotowi uzyskanie zezwolenia na prowadzenie określonych usług na terenie gminy. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w dotychczasowym brzmieniu, we wniosku o udzielenie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych przedsiębiorca miał obowiązek określić zgodnie z uchwałą rady gminy (zarządzeniem wójta) oraz zasadą bliskości – miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Mógł to udokumentować poprzez okazanie umowy z przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Z przeglądu wymagań obowiązujących w badanych gminach wynikało, że w dwóch gminach, tj. Dobrcz i Dąbrowa Chełmińska wymagania określone zarządzeniem Wójta Gminy Dobrcz z dnia 31.03.2006 r. oraz zarządzeniem Wójta Gminy Dąbrowa Chełmińska z dnia 12.01.2007 r. – nie zawierają wskazania miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych (wykaz aktów prawnych w zał. nr 2).

Wszystkie gminy zadeklarowały, że na ich terenie systematycznie prowadzone były kontrole właścicieli nieruchomości w zakresie wykonania ustawowego obowiązku zawarcia umów na odbiór odpadów komunalnych. Brak takiego nadzoru zwiększało ryzyko nielegalnego pozbywania się przez właścicieli odpadów komunalnych do środowiska. Efektem przeprowadzanych kontroli było najczęściej

wzywanie mieszkańców – w drodze pisemnej – do zawarcia stosownych umów. W Gminie Białe Błota w latach 2009-2010 skontrolowano 4 miejscowości z terenu gminy, czego wynikiem było wysłanie 109 wezwań w sprawie zawarcie umowy na odbiór odpadów komunalnych w roku 2009 i 125 w roku 2010. W roku 2010 przeprowadzono kontrolę miejscowości Białe Błota – 53 ulice, gdzie skontrolowano 825 posesji. W Gminie Osielsko efektem ww. działań było zawarcie w roku 2009 311 umów, natomiast w roku 2010-298. W Gminie Dąbrowa Chełmińska w 2009 r. wystosowano 10 wezwań do okazania rachunków za zakup pojemników na odpady, a w 2010 r. – aż 23. W Gminie Nowa Wieś Wielka wystosowano ok. 20 wezwań w sprawie zawarcia umów na odbiór odpadów komunalnych. W Gminie Koronowo w 2009 r., jak i w 2010 r. wezwano do zawarcia umów na wywóz odpadów komunalnych 50 właścicieli nieruchomości.

*Edukacja ekologiczna jako działanie mające na celu ograniczenie ilości powstających odpadów oraz zapewnienie ich odpowiedniego zagospodarowania*

Edukacja ekologiczna stanowi jedno z najprostszych, a przy tym dość skutecznych narzędzi umożliwiających promowanie zasad związanych z właściwym postępowaniem z odpadami oraz propagowaniem działań mających na celu minimalizację powstających odpadów. Działania podejmowane przez poszczególne gminy w latach 2009-2010 obejmowały w szczególności organizowanie różnego typu konkursów ekologicznych, kierowanych w głównej mierze do uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych na terenie powiatu bydgoskiego, a także coroczne uczestnictwo wszystkich gmin w akcjach „Sprzątania świata” i „Dzień Ziemi”.

Wśród uczniów szkół organizowane były w latach 2009-2010 również inne okazjonalne akcje o charakterze ekologicznym, związane z odpadami, takie jak:

- \* akcja zbierania puszek aluminiowych (Dąbrowa Chełmińska – tu inicjatorem była szkoła, gmina objęła patronat),
- \* wyjazdy związane z edukacją ekologiczną organizowane dla dzieci ze szkół podstawowych i gimnazjalnych (Białe Błota w roku 2010 sfinansowała pobyt dzieci we Władysławowie w „Zielonej Szkole”),
- \* zbieranie zużytych baterii (Nowa Wieś Wielka) lub baterii i leków (Dąbrowa Chełmińska – rozstawiono w 2009 r. pojemniki na baterie i leki w szkole, akcja rozszerzyła się na całą gminę, gmina utrzymuje pojemniki tj. opróżnia je, utylizuje,
- \* konkurs „Odzyskujemy plastikowe nakrętki” dla przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów (Solec Kujawski – w latach 2009 i 2010) czy dla uczniów szkół podstawowych „Zabawki z surowców wtórnych”, „Wiosenny wiersz”, „Wiosenny ptak” (Białe Błota w roku 2009), konkurs „Strój przyszłości z materiałów przeszło-

ści” (stroje ekologiczne z materiałów i surowców wtórnych – kartony, jednorazowe folie itp.) I edycja odbyła się w 2009 r., II edycja w 2010 na terenie Gminy Nowa Wieś Wielka,

\* gmina Dąbrowa Chełmińska 1 raz w roku jest fundatorem nagród w szkolnych konkursach ekologicznych,

\* pogadanki i prelekcje nauczycieli wśród dzieci i młodzieży na temat konieczności prowadzenia segregacji surowców wtórnych u źródła (Solec Kujawski w latach 2009-2010),

\* akcje rozdawania ulotek, plaketek i filmów edukacyjnych do świetlic szkolnych (Gmina Sicienko w roku 2010 – jedna akcja),

\* akcja promowania używania toreb bawełnianych z nadrukiem Dąbrowa Chełmińska (Gmina Dąbrowa Chełmińska w roku 2009 – 1.000 sztuk).

W przypadku „dorosłych” mieszkańców powiatu, podnoszenie świadomości ekologicznej w tym również w zakresie racjonalnej gospodarki odpadami, realizowano poprzez organizację akcji i imprez promujących proekologiczny system wartości, a także okazjonalne emisje ulotek informacyjnych w zakresie właściwej gospodarki odpadami; podawanie informacji na tablicach ogłoszeniowych, drogą multimedialną czy drogą elektroniczną (Internet). Gminy Sicienko oraz Solec Kujawski uczestniczyły w akcji pn. „Kochasz dzieci nie pal śmieci”, która dotyczyła problemu spalania odpadów w piecach domowych.

Pracownicy Referatu Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Białych Błotach w 2009 r. opracowali informację dla mieszkańców, w której zostały ujęte zagadnienia dotyczące: obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami, spalania odpadów, opróżniania zbiorników na ścieki, segregacji odpadów „u źródła” oraz dodatkowo wydrukowano ulotki z harmonogramem odbioru odpadów segregowanych przez poszczególne firmy wywozowe działające na terenie gminy. Publikacja zawierała wyciąg z przepisów prawa miejscowego oraz ustaw i poruszała problemy występujące na terenie Gminy Białe Błota, tj. spalanie odpadów, dzikie wysypiska, itp. Z kolei Gmina Solec Kujawski popularyzuje tematykę ekologiczną poprzez zamieszczanie artykułów w bezpłatnym biuletynie wydawanym przez Urząd Miasta i Gminy pt. „Soleckie Wiadomości z Ratusza” oraz reportaże i felietony emitowane przez TV SOLEC o działalności na rzecz ochrony środowiska podejmowanej przez instytucje i jednostki administracyjne. Gmina wydała również broszurę *O odpadach, wodzie i zwierzętach* w nakładzie 4 tys. sztuk.

Środki przeznaczane przez poszczególne gminy na cele związane z edukacją ekologiczną w latach 2009-2010, były dość zróżnicowane i wahały się od 400 do 32 tys. zł. Również Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy uczestniczy czynnie w działaniach związanych z edukacją ekologiczną. Poczynając od 2000 r. cyklicznie organizowane są konkursy ekologiczne o charakterze edukacyjnym, adresowa-

ne zarówno do dorosłych mieszkańców powiatu, jak również do dzieci i młodzieży (w tym konkurs plastyczny, fotograficzny oraz literacki – wypracowanie). O dużej popularności tychże konkursów świadczą, coroczne, liczne zgłoszenia do udziału w nich. Dowodzą one, jak liczna jest grupa osób, które swą pasję, zaangażowanie i skuteczną pracę wiążą z propagowaniem życia w zgodzie ze środowiskiem naturalnym i potrzebą racjonalnego z niego korzystania. Głównym celem tej inicjatywy było oddziaływanie na szeroko rozumianą świadomość mieszkańców powiatu w zakresie ekologii i ochrony środowiska, a tym także w zakresie właściwego postępowania z odpadami. Środki przeznaczone na ww. konkursy przez Starostwo za lata 2008-2009 wyniosły łącznie 14 tys. zł.

### Uwagi końcowe

W większości gmin powiatu bydgoskiego nie objęto wszystkich mieszkańców zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych. W roku 2009 było to średnio 87,9% mieszkańców. Jednocześnie oznacza to, że pozostali mieszkańcy pozbywali się ich nielegalnie, niezgodnie z wymaganiami ochrony środowiska („dzikie” wysypiska śmieci) lub podrzucali sąsiadom.

Gminy marginalizowały zagadnienie ewidencji umów na odbiór odpadów komunalnych zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami. Z tego powodu gminy nie prowadziły albo tylko w znikomym zakresie prowadziły kontrolę właścicieli w tym zakresie, bowiem nie można było jednoznacznie stwierdzić, którzy mieszkańcy uchylali się od obowiązku podpisania umowy. Niestety działania w ramach kampanii edukacyjnej podejmowane przez poszczególne gminy powiatu bydgoskiego w latach 2009-2010 ograniczały się w głównej mierze do organizowania konkursów ekologicznych dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych oraz do corocznego uczestnictwa wszystkich gmin w akcjach „Sprzątanie świata” i „Dzień ziemi”.

## **ANALYSIS OF THE ORGANIZATION OF MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT SYSTEM ON THE EXAMPLE OF THE COMMUNES INCLUDED IN THE DISTRICT OF BYDGOSZCZ A COMPARATIVE STUDY (PART I)**

**Key words:** communal waste, system of waste management, ecological education

### **Summary**

The paper inaugurates a series of articles aimed at an analysis and evaluation of the municipal waste management system for the communes of the Bydgoszcz County. The analysis will cover both the

time span before 01 January 2012 when the revolutionary amendment to the Act of 13 September 1996 on Maintenance of Cleanliness and Order in the Commune became effective, and the period after that date. The objective of the analysis is to track the implementation of new legal solutions, which will find out in what way the communes perform new duties in the field of waste management imposed upon them. The first article comprised in this series, after a brief characterization of the District of Bydgoszcz, presents main features of the previous system which was operative in the District of Bydgoszcz until 31 December 2011. In particular, it deals with the coverage of the population by the scheme, the issues of licensing, recording and controlling of the waste collection contracts entered into by the real estate owners. Furthermore, the issues of environmental education of the residents of the commune are discussed.

Zał. nr 1

Wykaz podmiotów posiadających zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w poszczególnych gminach powiatu bydgoskiego (stan na dzień 31.12.2010 r.):

*Gmina Białe Błota*

1. Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta „EKO-NAKŁO” Mieczysław Klajda, Tomasz Brzykcy Sp. J., Nakło n/Notecią, ul. Młyńska 22
2. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o., ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
3. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o. , ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
4. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „SOLIDUS” S. Misiejuk, M. Meleń, ul. Okrężna 12, Bydgoszcz
5. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
6. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „SANITRANS” Ryszard Wolski, ul. Barycka 50, Białe Błota
7. EURO-CLEAR Piotr Armiński, ul. Ujejskiego 59/7, Bydgoszcz
8. Autopol Service, ul. Nakielska 205, Bydgoszcz
9. Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów Pro-Natura Sp. z o.o., ul. Prądocińska 28, Bydgoszcz

*Gmina Dąbrowa Chełmińska*

1. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych TARO Sp. z o.o., ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo

4. SOLIDUS s.c. S. Misiejuk, M. Meleń , ul. Okrężna 12, Bydgoszcz
5. Zakład Usług Miejskich Sp. z o.o., ul. Przemysłowa 8, Chełmno
6. „Agotech” Spółdzielnia Usługowo-Produkcyjna Kółek Rolniczych, gm. Zławieś Wielka, Rączkowo

#### *Gmina Dobrcz*

1. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., ul. Ciepła 4, Świecie
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych TARO Sp. z o.o. z, ul. Wiejska 3, Łochowo
4. Nadleśnictwo Żołędowo, ul. Parkowa 4a, Osielsko

#### *Gmina Koronowo*

1. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, ul. Al. Wolności 4, Koronowo
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych TARO Sp. z o.o., ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
4. Przedsiębiorstwo EKO-RECYKLING „ŁUCTRANS” Łucja Sawosz ul. Kwiatowa 15, Koronowo
5. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
6. Zakład Eksploatacyjno-Usługowy „LIMAX” S.C. w Chełmnie, OŚ.M. Kopernika 2/19, Chełmno
7. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., ul. Ciepła 4, Świecie

#### *Gmina Nowa Wieś Wielka*

1. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
2. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o. ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo

#### *Gmina Osielsko*

1. Gminny Zakład Komunalny, ul. Jastrzębia 62, Żołędowo, Osielsko
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
4. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o. ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
5. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., ul. Ciepła 4, Świecie

6. „SOLIDUS” s.c. S. Maciejuk, M. Meleń, ul. Okrężna 12, Bydgoszcz

*Gmina Sicienko*

1. Zakład Komunalny, ul. Lipowa 1, Sicienko
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o. ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
4. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
5. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. ul. Ciepła 4, Świecie

*Gmina Solec Kujawski*

1. Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., ul. Targowa 3, Solec Kujawski
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
4. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „Sanitrans” Ryszard Wolski, ul. Barycka 50, Białe Błota
5. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o. ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
6. Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o., ul. Prądcieńska 28, Bydgoszcz

Załącznik nr 2

Wykaz aktów prawnych dotyczących określenia wymagań, jakie powinien posiadać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia:

1. Uchwała Rady Gminy Nowa Wieś Wielka Nr XL/407/10 z dnia 30 czerwca 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Nowa Wieś Wielka<sup>13</sup>.
2. Uchwała Rady Miejskiej w Koronowie Nr XLVI/509/10 z dnia 24 lutego 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na: odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochronę

<sup>13</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. 2010.114.1486.

- przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie gminy Koronowo<sup>14</sup>.
3. Uchwała Rady Gminy Białe Błota Nr XLIV/477/2010 z dnia 25 marca 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych<sup>15</sup>.
  4. Uchwała Rady Gminy Sicienko Nr XLIX/363/10 z dnia 27 października 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych<sup>16</sup>.
  5. Uchwała Rady Gminy Osielsko Nr II/28/10 z dnia 24 marca 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych<sup>17</sup>.
  6. Zarządzenie Wójta Gminy Dąbrowa Chełmińska Nr 1/07 z dnia 12 stycznia 2007r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych<sup>18</sup>.
  7. Zarządzenie Wójta Gminy Dobrcz Nr 13/06 z dnia 31 marca 2006r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych<sup>19</sup>.
  8. Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Solec Kujawski Nr I/24/2006 z dnia 13 kwietnia 2006r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług: odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. 2010.61.647.

<sup>15</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. 2010.76.866.

<sup>16</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. 2010.181.2385.

<sup>17</sup> Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. 2010.83.983.

<sup>18</sup> [http://www.bip.dabrowachelminska.lo.pl/?cid=149&bip\\_id=905](http://www.bip.dabrowachelminska.lo.pl/?cid=149&bip_id=905).

<sup>19</sup> [http://www.dobrcz.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=401&bar\\_id=279](http://www.dobrcz.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=401&bar_id=279).

<sup>20</sup> [www.soleckujawski.pl/dokumenty/nr\\_43.pdf](http://www.soleckujawski.pl/dokumenty/nr_43.pdf).