

MARZANNA BRYLEW

Nowe przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a gospodarka odpadami komunalnymi na przykładzie gmin powiatu chełmińskiego

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym. Utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zgodnie z dyspozycją art. 7 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, jest jednym z zadań własnych gminy. Zadanie to realizowane jest na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach². Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, jednak zmiany wprowadzone 1 lipca 2011 r., które weszły w życie 1 stycznia 2012 roku³ w zasadniczy sposób przebudowały system prawny dotyczący postępowania z odpadami komunalnymi. Wprowadzone przepisy nałożyły na gminy wiele obowiązków i zadań związanych z organizowaniem nowych zasad i form postępowania z odpadami komunalnymi. Do ich realizacji samorzady nie były kompleksowo przygotowane.

Pomimo iż utrzymanie porządku i czystości w gminach było zadaniem własnym i obowiązkowym, gminy przed zmianą przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odgrywały rolę marginalną. W większości przypadków ich aktywność sprowadzała się do podejmowania trzech podstawowych uchwał, mających charakter aktów prawa miejscowego, tj.: uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach; uchwały ustalającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz uchwały określającej wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiega-

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.

³ Ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.).

jący się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gminy posiadały również uprawnienia do wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Prowadziły ponadto ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców w celu kontroli wykonywania obowiązków wynikających z ustawy. Wybór podmiotu zajmującego się odbiorem odpadów komunalnych należał do właściciela nieruchomości, który co do zasady miał w tym zakresie pełną swobodę. Organy gminy nie miały więc bezpośredniego wpływu na treść stosunku cywilnoprawnego łączącego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne z właścicielem nieruchomości. Organy gminy, poza ustaleniem górnych stawek opłat, nie mogły w żaden sposób oddziaływać na zakres wzajemnych praw i obowiązków umawiających się stron, w tym na wzajemne rozliczenia⁴.

Nowe przepisy z 2011 roku, które weszły w życie 1 lipca 2013 roku, wprowadziły zmiany polegające na obligatoryjnym przejęciu przez gminy prawa własności części odpadów komunalnych i odpowiedzialności za cały proces związany z ich zagospodarowaniem. Zatem obowiązek zawarcia umowy na pozbywanie się odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości został przejęty przez gminy, zaś właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do pozbywania się tych odpadów oraz do wnoszenia z tego tytułu opłat na rzecz gminy. Ponadto przedsiębiorcy odbierający odpady wg znowelizowanych przepisów podlegali wpisowi do rejestru działalności regulowanej bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na tę działalność⁵. Samorządowe organy wykonawcze zostały również zobowiązane do zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Nowelizacja ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku, która miała przynieść zdecydowaną poprawę dotychczasowych przepisów, była również odpowiedzią na wymogi, jakie w tym zakresie nakładała Unia Europejska na państwa członkowskie. Na kształt systemu gospodarki odpadami wpływ miały nie tylko międzynarodowe konwencje, rezolucje i strategie wspólnotowe, ale przede wszystkim dyrektywy dotyczące odpadów⁶, takie jak: Dyrektywa Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych⁷, Dyrektywa Rady 1999/31/WE

⁴ Zob. Kielbus M., *Akty prawa miejscowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 2, www.apcz.pl/czasopisma/index.php/PPOS/article/view/PPOS.2014.015 [dostęp 11.05.2015].

⁵ B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami komunalnymi: poradnik ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2011, s. 11.

⁶ K. Michniewska, M&M Consulting, *Kodeks dobrych praktyk w gospodarce odpadami komunalnymi: poradnik*. Warszawa 2013, s. 9.

⁷ Dz.Urz.UE.L 135 z 30.05.1991 z późn. zm.; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz.15, t. 2, s. 26.

z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów⁸, a przede wszystkim Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy⁹, nazywana często tzw. dyrektywą ramową. Wprowadzenie przedmiotowej dyrektywy 2008/98/WE miało pomóc członkom UE zbliżyć się do „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu¹⁰.

Zasady rozliczania się państw członkowskich z realizacji nałożonych wymogów doprecyzowała decyzja Komisji Europejskiej z 18 listopada 2011 r. ustanawiająca zasady i metody obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE¹¹, zakładając że rozliczenie ma być ustalane w odniesieniu do odpadów wytwarzanych. Określony w art. 11 ust. 2 pkt a dyrektywy ramowej cel dotyczący odpadów komunalnych państwo członkowskie może realizować w odniesieniu do jednego z następujących procesów:

- przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła pochodzących z gospodarstw domowych;
- przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła pochodzących z gospodarstw domowych oraz innych jednorodnych rodzajów odpadów pochodzących z gospodarstw domowych lub podobnych odpadów z innych źródeł;
- przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów pochodzących z gospodarstw domowych;
- przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych¹².

Gminy od 1 lipca 2013 r. ponoszą odpowiedzialność za selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywo sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe. Ponadto gminy zostały zobowiązane do zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3 ust. 2 pkt 7). Dodatkowo ustawodawca do 31

⁸ Dz.Urz.UE.L 182 z 16.07.1999 z późn. zm.; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228.

⁹ Dz.Urz.UE.L 312 z 22.11.2008 z późn. zm., s. 3.

¹⁰ Górski M., *Zadania gmin w zakresie organizowania nowych systemów postępowania z odpadami komunalnymi*, Forum Ochrony Środowiska, Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego (Minikowo), *Forum Ochrony Środowiska: nowe zadania gmin wynikające ze znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: materiały konferencyjne*, Przysiek, 20 czerwca 2012, Minikowo 2012, s. 4.

¹¹ Dz.Urz.UE.L 310 z 25.11.2011, s. 11.

¹² Górski M., *Zadania gmin...*, op. cit., s. 5.

grudnia 2020 roku zobowiązał gminy do osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wawo¹³ oraz poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości, co najmniej 70% wawo¹⁴.

W związku z tak zdefiniowanymi celami gospodarowania odpadami komunalnymi na gminy nałożono określone obowiązki odnoszące się do sposobu zorganizowania systemu zbierania odpadów przez właścicieli nieruchomości i odbierania od nich wytworzonych na nieruchomości odpadów¹⁵.

Rada gminy uzyskała kompetencje do podejmowania w drodze uchwały decyzji ustalającej, czy odpady będą odbierane wyłącznie z gospodarstw domowych, czy również od właścicieli nieruchomości, na terenie których prowadzona jest działalność, w związku z którą powstają odpady komunalne. Inną istotną zmianą był także obowiązek uiszczania na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada gminy uzyskała również uprawnienie do określania wysokości opłaty w tym zakresie (adekwatnej do ponoszonych kosztów odbierania, transportu, zbierania i odzysku odpadów, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami) oraz sposobu świadczenia usług na rzecz właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.

W konsekwencji zmian przepisów gminy zostały zobowiązane do wyłaniania w drodze przetargu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przejęcie przez gminy obowiązków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zwolniło ich z obowiązku podpisywania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie.

Wprowadzone zmiany w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach spowodowały także wzmocnienie funkcji kontrolnych gmin.

¹³ W 2010 roku składowanych było 73% wszystkich odpadów komunalnych, z czego 21% to odpady biodegradowalne, natomiast 18% odpadów komunalnych poddawanych było recyklingowi. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, www.mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf [dostęp 11.05.2015].

¹⁴ Do tych poziomów gminy mają dochodzić stopniowo w ciągu 9 lat – od 1 stycznia 2012 roku do 31 grudnia 2020 roku. Jakim poziomem gminy zobowiązane są osiągnąć w poszczególnych latach tego dziesięciolecia Minister Środowiska określił rozporządzeniem z dnia 25 maja 2012 roku w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz.U. z 2012 r., poz. 676).

¹⁵ Górski M., *Zadania gmin...*, op. cit., s. 6.

Uzyskały one uprawnienie do kompleksowego monitorowania działań podejmowanych zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i przez przedsiębiorców odbierających od nich odpady komunalne¹⁶.

W myśl przepisów zmieniających ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 6m) właściciel nieruchomości obowiązany jest złożyć do gminnego organu wykonawczego deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

W każdej gminie rada gminy zobowiązana została do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmującej objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że stanowi ona podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (art. 6n). W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji właściwy organ (odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta) zobowiązany został do określenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6o). Gdy właściciel nieruchomości nie uiszczy przedmiotowej opłaty albo uiszczy ją w wysokości niższej od należnej, wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta został zobowiązany do określenia w drodze decyzji wysokości zaległości z tego tytułu.

Nowe przepisy oprócz zmian dotyczących zasad gospodarowania odpadami komunalnymi wprowadziły także zmiany o charakterze proceduralnym. Obowiązujące prawo było na tyle nieprecyzyjne, że nie wskazywało, które organy administracji publicznej są uprawnione do egzekucji opłat tego rodzaju. Wątpliwości nie budził natomiast fakt, że opłaty za odpady komunalne stanowią dochody gmin, a wierzycielami z tytułu tych opłat są organy wykonawcze gmin. W kwestii identyfikacji podmiotu będącego organem egzekucyjnym odwoływano się do art. 19 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ zawierającego katalog organów egzekucyjnych, wskazując na naczelnika urzędu skarbowego. W odpowiedzi na jedną z interpelacji poselskich minister środowiska stwierdził, że zasadniczo organami egzekucyjnymi uprawnionymi do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w administracyjnej egzekucji należności pieniężnych (a więc także opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) są naczelnicy urzędów skarbowych oraz prezydenci niektórych miast¹⁸.

¹⁶ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, druk Sejmu VI Kadencji nr 3670, www.orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk /3670 [dostęp 11.05.2015].

¹⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm.

¹⁸ K. Teszner, *Podmioty postępowania egzekucyjnego dotyczące opłaty za śmieci*, „ABC”, nr 184985, www.lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc—ASK—nro=

Z przepisów noweli z 2011 r. wynikał jednoznacznie publicznoprawny charakter opłaty, do której zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – zarządowi tego związku.

Oznacza to, że organy podatkowe jednostek samorządu terytorialnego w ramach realizacji swoich obowiązków organizacyjnych, ewidencyjnych i sprawozdawczych związanych z organizowaniem nowych systemów postępowania z odpadami komunalnymi muszą także sprawować obowiązki kontrolne, których celem jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego¹⁹.

Z brzmienia art. 6r ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wynika, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Z pobranych z tego tytułu opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu, które związane są z ponoszeniem wydatków: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania tych odpadów oraz obsługi administracyjnej tego systemu²⁰.

Zasadnicze zmiany, jakie przyniosła ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw zostały wprowadzone w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; ich selektywnego zbierania „u źródła”; zmniejszenia ilości odpadów komunalnych; zwiększenia liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów; całkowitego wyeliminowania nielegalnych składowisk, a tym samym zmniejszenia zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych; prowadzenia właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w tym zakresie; oraz w celu zmniejszenia dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania²¹.

151179929&wersja=-1&=&reqId=1431719228902_1873173629&class=CONTENT &loc= 4&full=1&hId=2 [dostęp 15.05.2015].

¹⁹ Z. Wojdylak-Sputowska, A. Sputowski, *Opłaty za gospodarowanie odpadami – kontrola podatkowa*, „Finanse Publiczne” lipiec 2013, nr 7 (80), s. 42.

²⁰ A. Bartosiewicz, *Odpady komunalne a VAT*, „ABC”, nr 159039, www.lex.online.wolterskluwer.pl/WKPL/Online/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=151153983&wersja=-1&=&reqId=1431544926001_1608755875&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=38 [dostęp 13.05.2015].

²¹ K. Gruszecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gmi-*

Rozwiązania, które zostały przyjęte w 2011 r., nie wskazały instrumentów umożliwiających w pełni skuteczne wywiązywanie się z przedstawionych celów. W efekcie 25 stycznia 2013 r. na podstawie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²² wprowadzono kolejne zmiany w postępowaniu utrzymania czystości i porządku w gminach. Zmiany dotyczyły przede wszystkim zasad i sposobu ustalania przez gminy opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zasad gospodarowania tymi odpadami przez gminy. Zostały wprowadzone w celu wdrożenia rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zaprezentowanym zakresie²³. Jednak najbardziej kontrowersyjną i zaskakującą samorządy VI kadencji zmianą wprowadzoną nowelą z 2013 r. było nałożenie na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast kolejnego zadania polegającego na ustanowieniu ich organem egzekucyjnym z jednoczesnym obowiązkiem wykonywania tej kompetencji²⁴. Status ten uzyskali w wyniku dodania do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 6qa. Przepis ten zobowiązał gminne organy wykonawcze do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w celu ściągnięcia należności z tytułu opłat za wytwarzanie odpadów komunalnych²⁵. Pojęcie organu egzekucyjnego zostało sprecyzowane w art. 1a pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w myśl którego przez organ egzekucyjny rozumie się organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym. Organ egzekucyjny jest więc podmiotem prowadzącym postępowanie egzekucyjne i wydającym w toku postępowania akty procesowe oraz zmierzającym do zastosowania i zrealizowania środka egzekucyjnego²⁶. Katalog środków egzekucyjnych prowadzących bezpośrednio do wykonania obowiązku w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych, do stosowania których został upoważniony wójt, burmistrz, prezydent czy zarząd związków międzygminnych, wskazano w art. 1a pkt 12a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do środ-

nach, LEX 2013, www.lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=201335383&wersja=0&localNroPart=587351159&fullTextQuery.query=Gruszecki+krzysztof&reqId=1432846702054_492717929&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=7 [dostęp 28.05.2015].

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 228.

²³ K. Gruszecki, *Komentarz do zmiany art. 6(qa) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, www.lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc-ASK-nro=587351160&wersja=-1&localNroPart=0&reqId=1431544491352_1726824399&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=31 [dostęp 13.05.2015].

²⁴ H. Kmiecik, *Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej*, Warszawa 2013, s. 77.

²⁵ K. Gruszecki, *Komentarz...*, op. cit.

²⁶ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 43.

ków tych należą egzekucja: z pieniędzy; z wynagrodzenia za pracę; ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej; z rachunków bankowych; z innych wierzytelności pieniężnych; z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków; z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych; z weksla; z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej; z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością; z pozostałych praw majątkowych, a także z ruchomości.

Uprawnienie to okazało się ogromnym zaskoczeniem dla nieprzygotowanych do nowej roli organu egzekucyjnego wójtów, burmistrzów, prezydentów miast czy członków zarządów związków międzygminnych, którzy nie posiadali w tym zakresie odpowiedniego doświadczenia ani wyspecjalizowanych komórek przygotowanych do prowadzenia egzekucji administracyjnej²⁷. Jednak w ocenie ustawodawcy zmiana ta miała przyczynić się do ułatwienia gminom egzekucji należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez skrócenie obowiązującej do tej pory procedury.

Dotychczas wyłącznie w przypadku świadczeń o charakterze niepieniężnym organem egzekucyjnym był właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie egzekucji należności pieniężnych, w tym z tytułu podatków i opłat, dla których organ gminy był właściwy do ustalania lub określania i pobierania należności, organem egzekucyjnym był naczelnik urzędu skarbowego. Oznaczało to, że w takim przypadku powinnością organu gminy było jedynie wystawienie tytułu wykonawczego. Zaś w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego, organ gminy występował w roli wierzyciela z uprawnieniem do korzystania z przysługujących mu praw i środków zaskarżenia (wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, żądanie zawieszenia lub umorzenia postępowania egzekucyjnego, wnoszenie zażaleń na postanowienia lub skarg na przewlekłość postępowania egzekucyjnego)²⁸.

Należy zgodzić się z poglądem reprezentowanym przez autorów niektórych publikacji oraz przez środowiska samorządowe, że swoistymi „opłótkami” ustawodawca ukradkiem przerzucił zadania realizowane dotychczas przez organy skarbowe na podstawowe jednostki samorządu terytorialnego²⁹. Wprowadzenie

²⁷ H. Kmiecik, *Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej...*, op. cit., s. 77.

²⁸ Uzasadnienie do projektu nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 roku o otrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1000, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1000 [dostęp 15.05.2015].

²⁹ K. Gruszecki, *Komentarz...*, op. cit.

przedmiotowej zmiany do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca uzasadniał tym, że nikt nie jest bardziej zainteresowany skuteczną egzekucją tych obowiązków niż wójt gminy lub przewodniczący zarządu związku gminnego. Sukces wdrażania nowego systemu gospodarki odpadami w gminach nie zależy bowiem wyłącznie od ram prawnych, które zdecydowała się przyjąć rada gminy, lecz także od egzekwowania obowiązków, które zostały nałożone na mieszkańców i przedsiębiorców³⁰. W związku z takim postrzeganiem mechanizmu egzekwowania opłat samorządy najniższego szczebla, planując ściąganie opłat za odbieranie odpadów komunalnych, zostały zobowiązane do uwzględnienia znacznego poszerzenia swoich kompetencji i zakresu zadań. Realizacja tego obowiązku spowodowała dodatkowe koszty oraz wymagała wdrożenia pracowników do wykonywania nowych obowiązków, które wcześniej wykonywały właściwe urzędy skarbowe³¹. Oprócz zmian w strukturze organizacyjnej urzędów konieczne było zwiększenie liczby etatów w celu prowadzenia efektywnej egzekucji opłat za odpady komunalne. Wprowadzenie w życie jednego z najbardziej kontrowersyjnych przepisów, odnoszącego się do prowadzenia przez gminne organy wykonawcze egzekucji administracyjnej tzw. opłat śmieciowych, spowodowało w rzeczywistości sporo zamieszania i wątpliwości interpretacyjnych. Uwidocznili także pewną niekonsekwencję ustawodawcy w kwestii ustalania właściwości organów egzekucyjnych. Organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji o charakterze pieniężnym, w odniesieniu do wszystkich podatków oraz opłat lokalnych stanowiących dochody własne gmin, jest naczelnik urzędu skarbowego, a tylko w odniesieniu do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, organem tym (z wyłączeniem egzekucji z nieruchomości) został wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Wójtowie gmin, podejmując próbę wykonania nowego zadania, zetknęli się z różnymi problemami. Nie dysponowali odpowiednim doświadczeniem w prowadzeniu egzekucji administracyjnej o charakterze pieniężnym oraz nie mieli dostępu do baz danych zawierających informacje o majątkach zobowiązanych, z których można by prowadzić skuteczną egzekucję. Nie dysponowali także odpowiednimi instrumentami, takimi jak specjalistyczne systemy i programy komputerowe oraz kalkulatory windykacyjne ułatwiające pracę osobom, którym zlecono realizację tych obowiązków. Dużym wyzwaniem dla gmin okazało się, oprócz wyłonienia odpowiedniej kadry, prowadzenie skomplikowanego postępowania egzekucyjnego (środki zaskarżenia, zbiegi egzekucyjne, skomplikowane licytacje itp.). Wszystko to spowodowało, że koncepcja szybkiej i efektywnej egzekucji administracyjnej prowadzonej przez organy wykonawcze gmin nie do

³⁰ Postępowanie egzekucyjne – Rewolucja w śmieciach, www.rewolucjasmieciach.pl/baza-wiedzy/kontrola-i-nadzor/postepownie-egzekucyjne/ [dostęp 15.05.2015].

³¹ K. Gruszecki, *Komentarz...*, op. cit.

końca się powiodła. Wszystkie te okoliczności stały się m.in. przyczynkiem do zmiany przepisów w tym zakresie na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³². Problematyczny art. 6ga otrzymał nowe brzmienie: „właściwy organ gminy może wykonywać zadania z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie porozumienia zawartego z naczelnikiem urzędu skarbowego, z wyłączeniem prowadzenia egzekucji należności pieniężnych z nieruchomości, zastrzeżonej dla naczelnika urzędu skarbowego”. Przepis ten dotyczy również zarządu związku międzygminnego, w przypadku przejęcia przez ten związek zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Nowelizacja ta stworzyła zatem dwie drogi prowadzenia egzekucji administracyjnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi³³. W kwestiach szczegółowych ustawodawca odesłał w tym zakresie do postanowień zawartych odpowiednio w art. 8 ust. 2b–5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁴.

W ustawie nowelizującej przyjęto diametralnie odmienne regulacje, pozbawiające wójta, burmistrza lub prezydenta miasta statusu organu egzekucyjnego w egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także kompromisowe rozwiązanie, znane w prawodawstwie samorządowym, polegające na możliwości wykonywania przez niego zadań z zakresu egzekucji administracyjnej na podstawie porozumienia zawartego z organem egzekucyjnym. Była to odpowiedź Senatu RP na oczekiwania wielu gmin – zarówno dla tych, które utworzyły komórki organizacyjne przeznaczone do egzekucji należności i które chciały utrzymania kompetencji w tym zakresie, jak i dla tych, które z realizacją tego zadania miały problemy³⁵.

Wskazane zmiany nie wpłynęły jednak pozytywnie na stabilność i pewność systemu prawa. Powodują nadal liczne wątpliwości dotyczące właściwości organów egzekucyjnych w egzekucji opłat za odpady komunalne i związane z tym problemy stosowania przepisów przejściowych (do postępowań wszczętych a niezakończonych), a także procedury i trybu zawierania porozumień o przejęciu zadań z zakresu egzekucji administracyjnej oraz sposobu przekazywania tytułów wykonawczych i innych aktów³⁶.

Wątpliwości w tym zakresie, jeszcze na etapie prac parlamentarnych, miało także Ministerstwo Finansów, które wyrażało pogląd, że przyjęte rozwiązania za-

³² Dz.U. z 2015 r., poz. 87.

³³ A. Dziągiel-Matras, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi: komentarz do zmian z 2015 roku*, Warszawa 2015, s. 141.

³⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

³⁵ K. Teszner, *Podmioty postępowania...*, op. cit.

³⁶ Ibidem.

sadniczo zmieniają funkcjonowanie systemu organów egzekucyjnych w Polsce. Zastrzeżenia resortu dotyczyły przede wszystkim przekazania przez organ administracyjny swoich kompetencji innemu organowi bez delegacji ustawowej. W ocenie Ministerstwa zmiana ta stanowi zachwianie trójpodziału władzy. Żadne przepisy ustawy nie wskazują naczelnika urzędu skarbowego, który byłby właściwy do zawarcia porozumienia, ani zakresu tego porozumienia, ani też zadań egzekucyjnych³⁷.

Kompetencje organu egzekucyjnego powinny być określone w ustawie, tym bardziej, że zgodnie z art. 19 § 8 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych może być inny organ w zakresie określonym odrębnymi ustawami. Posiadanie statusu organu egzekucyjnego uprawnionego do stosowania środków egzekucyjnych (poprzednie brzmienie art. 6qa), nie jest tym samym, co wykonywanie zadań z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie porozumienia (obecne brzmienie art. 6qa)³⁸.

Kolejne wątpliwości dotyczą podstawy prawnej zawarcia porozumienia o przekazaniu zadań gminom z zakresu egzekucji opłaty za odpady komunalne. W ocenie Krzysztofa Tesznera nowelizacja uchybia zasadzie *lex retro non agit*³⁹, gdyż przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw weszły w życie 18 kwietnia 2015 r. Formalnoprawną podstawę zawierania porozumień stanowi znowelizowany przepis art. 6qa ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, a wskazanie jako podstawy prawnej zawarcia porozumienia art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi obejście prawa, które ma umożliwić zawieranie porozumień jeszcze przed wejściem w życie przepisów nowelizacji.

Dodatkowo pojawiają się także inne wątpliwości, np. czy takie porozumienie może mieć charakter czasowy oraz czy naczelnikowi urzędu skarbowego, jako podstawowemu organowi egzekucyjnemu oraz organowi administracji rządowej niezespolonej, przysługują względem gmin uprawnienia kontrolne w zakresie realizacji porozumienia⁴⁰.

Porozumienie jest dwustronną formą działania o charakterze dobrowolnym, co oznacza, że do jego zawarcia może dojść w wyniku wyrażenia zgody zarówno naczelnika urzędu skarbowego, jak i organu wykonawczego gminy czy związku

³⁷ Kiełbus M., *Zmiany w egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Komunalny” 2015, nr 3, s. 25.

³⁸ K. Teszner, *Podmioty postępowania...*, op. cit.

³⁹ Szerzej ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

międzygminnego. Brak woli zawarcia porozumienia przez którąkolwiek stronę uniemożliwia jego przyjęcie, gdyż w noweli brak jest środków prawnych służących przymuszeniu którejkolwiek ze stron do zawarcia takiego porozumienia⁴¹.

Zauważyć także należy, iż zawarcie porozumienia między naczelnikiem urzędu skarbowego a wójtem, burmistrzem, prezydentem czy zarządem związków międzygminnych skutkować będzie realizacją przez gminę (związek międzygminny) zadania z zakresu administracji publicznej, jakim jest prowadzenie postępowania egzekucyjnego należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wyklucza to możliwość finansowania tego zadania ze środków własnych gminy, pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Realizacja tego zadania winna być zatem wyłączona z kosztów obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy, co może wiązać się z koniecznością korekty stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podkreślić należy, iż porozumienie powinno również określać szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych. W przypadku niedotrzymania terminu gminie przysługiwać będą odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych⁴².

Wprowadzone zmiany spowodują zapewne, że zainteresowane gminy lub związki międzygminne będą mogły skoncentrować swoje działania przede wszystkim na prawidłowym wymiarze opłaty za gospodarowanie odpadami, a także na realizacji czynności wierzycielskich poprzedzających bezpośrednią egzekucję administracyjną. Czas i praktyka pokażą, czy stworzenie mechanizmu umożliwiającego fakultatywnie przekazywanie organom wykonawczym gmin kompetencji organu egzekucyjnego w zakresie egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie rozwiązaniem dobrym, zachęcającym do kompromisów, czy też będzie podstawą do prowadzenia licznych postępowań związanych z ustaleniem właściwości organu egzekucyjnego przed sądami administracyjnymi. Być może podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, mimo wcześniej zgłaszanych postulatów w tym zakresie i po dokonaniu wnikliwej kalkulacji finansowej wcale nie będą zainteresowane zawieraniem z naczelnikami urzędów skarbowych porozumień w zakresie egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto zawarcie porozumienia może utrudnić nie tylko brak zgody jednej ze stron, ale także określanie przez naczelników urzędów skarbowych szczegółowych kryteriów organom gminy w celu rozważenia możliwości zawarcia takiego porozumienia.

Biorąc więc pod uwagę wszystkie te wątpliwości oraz prezentowane na etapie prac legislacyjnych stanowisko Ministerstwa Finansów, może okazać się, iż prze-

⁴¹ Kielbus M., *Zmiany w egzekucji opłat...*, op. cit., s. 26.

⁴² *Zmiany w egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami*, www.portalkomunalny.pl/zmiany-w-egzekucji-oplat-za-gospodarowanie-odpadami-komunalnymi-31650-3/2/ [dostęp 16.05.2015].

pis dotyczący zawierania porozumień między naczelnikiem urzędu skarbowego a wójtem, burmistrzem, prezydentem czy zarządem związków międzygminnych będzie martwy.

Zasadnicza zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, oprócz stworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych i logistycznych, wymusiła także na władzach samorządowych w całym kraju podjęcie działań zmierzających do przeprowadzenia właściwej kampanii informacyjnej na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości oraz do wprowadzenia nowego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w powiecie chełmińskim, w gminach o charakterze wiejskim, prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi powierzono utworzonemu do realizacji tego zadania Związkowi Komunalnemu Gmin Powiatu Chełmińskiego z siedzibą w Stolnie (ZKGPCh)⁴³, którego uczestnikami zostało 6 gmin: Gmina Unisław, Gmina Stolno, Gmina Papowo Biskupie, Gmina Lisewo, Gmina Kijewo Królewskie, Gmina Chełmno.

Zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza Miasta Chełmna nr 163/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r. na terenie miasta gospodarkę odpadami komunalnymi realizuje Wydział Gospodarki Miejskiej i Ochrony Środowiska⁴⁴. Do jego kompetencji przypisano: wysyłanie deklaracji do mieszkańców; kontrolę informacji zawartych w deklaracjach; wprowadzanie deklaracji i zmian w deklaracjach do systemu; wydawanie decyzji administracyjnych (określających wysokość opłaty za odbiór odpadów w przypadku niezłożenia deklaracji, określających wysokość zaległości w opłacie, o podwyższeniu opłaty w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów); współpracę z przedsiębiorcą w zakresie prowadzonych usług odbierania odpadów komunalnych, w tym zlecenie usług dodatkowych na zgłoszenie właścicieli nieruchomości; rozliczenia wpływów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu; obsługę interesantów w sprawach związanych z systemem pobierania opłat; przetarg na obsługę wywozu odpadów komunalnych⁴⁵.

Jak już wspomniano, wójtowie gmin wiejskich, w celu ujednoczenia zasad gospodarowania odpadami komunalnymi w powiecie chełmińskim oraz ze względu na oszczędności, zdecydowali o powołaniu ZKGPCh, który przejął od mieszkańców obowiązek zagospodarowania odpadów komunalnych⁴⁶. W tym celu

⁴³ Obwieszczenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 grudnia 2012 roku w sprawie ogłoszenia statutu Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z siedzibą w Stolnie, Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z 2012 r., poz. 3680.

⁴⁴ *Regulamin organizacyjny – BIP w JST – Urząd Miasta Chełmno*, www.bip.chelmno.pl/?cid=67 [dostęp 24.05.2015].

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ *Śmieciarni zajmie się nowy związek*, „Czas Chełmna”, 14.09.2012, nr 7.

organy ZKGPCCh zostały zobowiązane do zorganizowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i objęcia nim wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gmin o charakterze wiejskim powiatu chełmińskiego. Ponadto obowiązkiem ZKGPCCh jest prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego i szkła; tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazanie miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych; zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Dodatkowo organy ZKGPCCh realizują także prawa i obowiązki organów gminy poprzez tworzenie aktów prawa miejscowego, prowadzenie postępowań administracyjnych i niektórych czynności z zakresu egzekucji administracyjnej, prowadzenie rejestru działalności regulowanej, organizowanie przetargów i zawieranie umów, prowadzenie sprawozdawczości i sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów o utrzymaniu porządku i czystości w gminach⁴⁷.

Na terenie gminy Chełmno przy Zakładzie Zagospodarowania Odpadów w miejscowości Osnowo zorganizowano dla wszystkich mieszkańców poszczególnych gmin Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK). Dodatkowo dla mieszkańców gmin wiejskich utworzono 10 punktów, w których mogą pozbyć się przeterminowanych leków, oraz wyznaczono miejsca, w których mogą zostawić tzw. odpady problemowe⁴⁸. W mieście zbiórka odpadów wielkogabarytowych przeprowadzana jest raz na kwartał, a zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny można przekazać do Gminnego Punktu Zbiórki (ZSEE) znajdującego się na terenie Zakładu Usług Miejskich sp. z o. o w Chełmnie⁴⁹.

W powiecie chełmińskim do lipca 2013 r. działało kilka firm zajmujących się wywozem odpadów komunalnych. Od sierpnia, w myśl nowych przepisów, firmą odbierającą odpady od mieszkańców wszystkich gmin powiatu chełmińskiego (wyłonioną w przetargu publicznym) została spółka z o.o. – Zakład Usług Miejskich z siedzibą w Chełmnie. Zakład ten, zgodnie z Uchwałą Sejmiku Wojewódz-

⁴⁷ *O nas*, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=89 [dostęp 31.05.2015].

⁴⁸ *Analiza gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego za 2014 rok*, www.zgpch.nbip.pl/zgpch/?id=160 [dostęp 8.06.2015].

⁴⁹ Informacja dotycząca zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w Chełmnie – *BIP w JST – Urząd Miasta Chełmno*, www.bip.chemlno.pl/?cid=1544&bipid=3681# [dostęp 9.06.2015].

stwa Kujawsko-Pomorskiego nr V/110/145 został także Regionalną Instalacją Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK) w zakresie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetworzenia⁵⁰.

Na terenie powiatu chełmińskiego istnieje jedno składowisko odpadów – Międzygminne Składowisko Odpadów Komunalnych w Osnowie (gm. Chełmno), na które kierowane są odpady z terenu wszystkich gmin powiatu⁵¹.

Powiat chełmiński, zgodnie z „Planem gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023”⁵², należy do *Regionu 2 – Chełmińsko-Wąbrzeskiego*, dla którego wyznaczono następujące instalacje: składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych – Osnowo I, 86-200 Chełmno; mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych – Osnowo II, 86-200 Chełmno; przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów – Niedźwiedź, 87-207 Dębowa Łąka⁵³, a od listopada 2014 r. w Zakładzie Zagospodarowania Odpadami w Osnowie, którym zarządza Zakład Usług Miejskich z siedzibą w Chełmnie⁵⁴.

Na terenie każdej z gmin powiatu chełmińskiego obowiązują regulaminy, które szczegółowo określają zasady utrzymania czystości i porządku⁵⁵.

Gminy rzetelnie wywiązały się z obowiązku prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi oraz selektywnego odbierania odpadów komunalnych. Podczas wdrażania w 2013 r. przełomowych przepisów wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Gmina Miasto Chełmno przygotowała dla mieszkańców miasta ulotki informacyjne. Na tablicach informacyjnych w siedzibach urzędów wszystkich gmin o charakterze wiejskim, na stronach internetowych (w Biuletynie Informacji Publicznej) oraz w lokalnej prasie zamieszczono informacje dotyczące wdrożenia no-

⁵⁰ www.zumchelmnno.com.pl/zaklad-zagospodarowania-odpadow-osnowo [dostęp 31.05.2015].

⁵¹ *Powiatowy Program ochrony środowiska na lata 2012–2015 z perspektywą na lata 2016–2019 – BIP w JST – Powiat Chełmiński*, www.bip.powiat-chelmnno.pl/?cid=180&bip_id=1783 [dostęp 2.06.2015].

⁵² *Województwo Kujawsko-Pomorskie – Programy*, www.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=276&Itemid=118 [dostęp 21.05.2015].

⁵³ K. Michniewska, *Kodeks dobrych praktyk...*, op. cit., s. 51.

⁵⁴ www.zumchelmnno.com.pl/zaklad-zagospodarowania-odpadow-osnowo [dostęp 31.05.2015].

⁵⁵ Uchwała Nr XXXII/214/2013 Rady Miasta Chełmna z dnia 18 czerwca 2013 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Chełmno (Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z dnia 28 czerwca 2013 r., poz. 2285); Uchwała Nr III/17/2015 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 6 lutego 2015 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego (Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z dnia 16 lutego 2015 r., poz. 468).

wego systemu, harmonogram odbioru odpadów komunalnych z poszczególnych miejscowości oraz z punktu selektywnego odbierania odpadów komunalnych⁵⁶. Ponadto, aby mieszkańcy miasta i powiatu nie musieli samodzielnie wypowiadać umów z firmami, które dotychczas odbierały odpady komunalne, wprowadzono ułatwienie polegające na tym, iż to dotychczasowe firmy, będące stroną umów, same w stosownym terminie rozwiązały umowy ze swoimi klientami⁵⁷.

Gminy wchodzące w skład ZKGPCCh osiągnęły poziom (za 2014 r. – dopuszczalny poziom 50%) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w roku rozliczeniowym, który wynosił: Chełmno 4,4%, Kijewo Królewskie 5,5%, Lisewo 4,6%, Papowo Biskupie 4,7%, Stolno 4,9%, Unisław 5,9%.

Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, który został wyznaczony do osiągnięcia w 2014 r. przez Ministra Środowiska na poziomie 14%, w gminach wyniósł: miasto Chełmno 28,80%⁵⁸, gmina wiejska Chełmno 41,2%, Kijewo Królewskie 34,8%, Lisewo 34,2%, Papowo Biskupie 17%, Stolno 25,6%, Unisław 31,7%. W stosunku do odpadów innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe (dla 2014 roku został określony na poziomie 38%) poziom ten wyniósł: miasto Chełmno 94%⁵⁹, gmina wiejska Chełmno 49%, Kijewo Królewskie 38%, Lisewo 87%, Papowo Biskupie 96%, Stolno 50,7%, Unisław 80,6%⁶⁰.

W Chełmnie, w grudniu 2012 r., radni miejscy wprowadzając w życie ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, chcąc uchronić chełmian od drastycznych podwyżek, podjęli uchwałę, do której wprowadzili dodatkową klauzulę. Dzięki temu wysokość opłat nie była ujednolicona, tak jak wskazywał na to ustawodawca, ale uzależniona od tego, ile odpadów bytowych w rzeczywistości jest wytworzone w gospodarstwie domowym⁶¹. Ta ryzykowna uchwała została podważona w sierpniu 2013 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) w Bydgoszczy⁶²,

⁵⁶ Informacja dla mieszkańców miasta Chełmna dotycząca zmiany systemu zbiórki odpadów komunalnych. BIP w JST – Urząd Miasta Chełmno, www.bip.chemlno.pl/?bip_id=3629&cid=1544&q=informacja+dla+mieszka%C5%84c%C3%B3w+z zmian; Ulotka o segregacji www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=89 [dostęp 31.05.2015].

⁵⁷ *Umowy na śmieci wypowiedziane za nas burmistrz i wójtowie*, „Czas Chełmna”, 22.02.2013, nr 5.

⁵⁸ *Roczne sprawozdanie Burmistrza Miasta Chełmna z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 rok*, archiwum autorki.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Analiza gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego za 2014 rok, *Związek Komunalny Gmin Powiatu Chełmińskiego*, op. cit.

⁶¹ Uchwała Nr XXVI/167/2012 Rady Miasta Chełmna z dnia 4 grudnia 2012 roku w sprawie wyboru jednej z metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz stawki tej opłaty (Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z dnia 13 grudnia 2012 r., poz. 3620).

⁶² *Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy*, www.bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/ [dostęp 6.06.2015].

w ocenie której przy ustalaniu stawek nie zastosowano jednej z czterech wskazanych przez ustawę metod ich naliczania (tj. od gospodarstwa domowego, liczby osób zamieszkujących gospodarstwo, powierzchni mieszkalnej lub ilości wody zużytej w danej nieruchomości)⁶³. Uchwała nr XXXVIII/245/2013 Rady Miasta Chełmna z dnia 10 grudnia 2013 r. dotycząca wyboru jednej z metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz stawki tej opłaty, będąca wynikiem autorskiej propozycji ówczesnego przewodniczącego rady miasta, została również zakwestionowana przez RIO w Bydgoszczy⁶⁴. Ostatecznie, po długich negocjacjach⁶⁵, 25 lutego 2014 r. Rada Miasta Chełmna podjęła Uchwałę nr XLII/270/2014 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz stawki tej opłaty, ustalając, że stawki będą uzależnione od liczby osób w rodzinie, a w przypadku zbiórki nieselektywnej, także od rodzaju zabudowy. Jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane w sposób selektywny, na terenach gospodarstw jedno- i wielorodzinnych ustalono opłatę 10,50 zł od osoby, natomiast jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny, opłata wynosi na tenarach zabudowy jednorodzinnej 15 zł, a wielorodzinnej 12,50 zł od osoby⁶⁶.

W gminach wiejskich przyjęto zasadę, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy będzie naliczana od gospodarstwa domowego⁶⁷. Przyjęto wówczas, iż w przypadku domów stawka naliczana jest od gospodarstwa i wynosi 50 zł w przypadku zbiórki nieselektywnej lub 33 zł w przypadku zbiórki selektywnej. Mieszkańcy budynków, w których jest powyżej czterech lokali, zostali zobowiązani do uiszczania opłaty w wysokości 15 zł w przypadku nieselektywnej zbiórki odpadów lub 9,50 zł w przypadku zbierania i odbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny⁶⁸. Obecnie w przypadku odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych od gospodarstwa jednoosobowego w sposób selektywny – 20 zł lub w sposób nieselektywny – 30 zł, natomiast od gospodarstw domowych, składających się z dwóch lub więcej osób, odpowiednio 33 zł lub 50 zł⁶⁹.

⁶³ *Szukamy pieniędzy, na razie w śmieciach*, „Czas Chełmna”, 18.10.2013, nr 1.

⁶⁴ *RIO chce wyjaśnić*, „Czas Chełmna”, 10.01.2014, nr 3.

⁶⁵ Według Burmistrza była to najdłużej konsultowana w historii uchwała. Jej treść była uzgadniana z radnymi, klubami oraz władzami spółdzielni mieszkaniowych, *Śmieciowy Konsensus*, „Czas Chełmna”, 28.02.2014, nr 3.

⁶⁶ Uchwała nr XLII/270/2014 Rady Miasta Chełmna z dnia 25 lutego 2014 - BIP w JST - Urząd Miasta Chełmno, www.bip.chemno.pl/?app=uchwaly&nid=4595&y=2014&which=Rady+Miasta+Che%20mna&q=gospodarowanie+odpadami [dostęp 31.05.2015].

⁶⁷ Uchwała Nr III/12/2013 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 8 marca 2013 roku w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwały Zgromadzenia, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=112 [dostęp 31.05.2015].

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Uchwała Nr III/15/2015 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 6 lutego 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami ko-

Związek Komunalny Gmin Powiatu Chełmińskiego z siedzibą w Stolnie zamknął rok 2013 nadwyżką finansową w wysokości 125 362,68 zł, która została przeznaczona na pokrycie wydatków w 2014 r. Dochody ZKGPCCh na koniec grudnia 2013 r. wyniosły ogółem 1 665 352,96 zł, co stanowiło 98,09% dochodów zaplanowanych – 1 697 779,00 zł, natomiast wydatki wyniosły 1 539 990,28 zł, co stanowiło 90,71% zaplanowanych wydatków. W okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. wystawiono 1728 upomnień na kwotę 128 782,29 zł. Na dzień 31 grudnia 2013 r. wysokość należności do zapłaty wynosiła 495 177,69 zł, w tym zaległości – 243 815,65 zł. Według stanu na koniec 2013 r. liczba złożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przedstawiała się następująco: gmina Chełmno – 1348; gmina Kijewo Królewskie – 1051; gmina Lisewo – 1180; gmina Papowo Biskupie – 1083; gmina Stolno – 1134; gmina Unisław – 1713⁷⁰. Również 2014 r. ZKGPCCh zamknął nadwyżką finansową w wysokości 150 197,32 zł, która została przeznaczona na pokrycie wydatków w roku następnym. Dochody na koniec grudnia 2014 r. wyniosły ogółem 3 648 400,66 zł (zaplanowano 3 562 710,00 zł), co stanowiło 102,41% wykonania planu, natomiast wydatki wyniosły 3 498 203,34 zł (zaplanowano 3 562 710,00 zł), co stanowiło 98,19% wykonania planu. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. wystawiono 4320 upomnień na kwotę 517 936,98 zł. Na dzień 31 grudnia 2014 roku wysokość należności do zapłaty wynosiła 680 676,02 zł, w tym zaległości – 436 994,62 zł. W ciągu roku wystawiono łącznie 2859 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 390 249,35 zł, z czego zrealizowano 698 na kwotę 94 630,00 zł. Według stanu na koniec 2014 r. liczba czynnych tytułów wykonawczych przedstawiała się następująco: gmina Chełmno – 286 na kwotę 36 164,50 zł; gmina Kijewo Królewskie – 350 na kwotę 42 207,61 zł; gmina Lisewo – 386 na kwotę 60 388,90 zł; gmina Papowo Biskupie – 486 na kwotę 66 934,17 zł; gmina Stolno – 261 na kwotę 37 802,65 zł oraz gmina Unisław – 392 na kwotę 52 121,52 zł⁷¹.

W gminie miejskiej dochody i wydatki z tytułu realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi od VII do XII 2013 roku zaplanowano

munalnymi oraz ustalania stawek opłaty za pojemnik o określonej pojemności, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=112 [dostęp 31.05.2015].

⁷⁰ Załącznik do Uchwały Nr XVII/45/2014 Zarządu Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 24 marca 2014 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu finansowego wraz z informacją o stanie mienia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego za 2013 rok, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=112 [dostęp 31.05.2015].

⁷¹ Załącznik do Uchwały Nr III/16/2015 Zarządu Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z dnia 19 marca 2015 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu finansowego wraz z informacją o stanie mienia Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego za 2014 rok, www.zkgpch.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=112 [dostęp 31.05.2015].

w wysokości 1 415 052 zł, natomiast wykonanie ukształtowało się odpowiednio w wysokości dochody – 997 183 zł, co stanowiło 70,47% wykonania planu, wydatki – 1 101 996 zł, co stanowiło 77,87% wykonania planu. Zaś w 2014 r. dochody i wydatki z tytułu realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi zaplanowano na poziomie 2 370 594 zł, a wykonanie opowiadało następującym wartościom: dochody – 2 242 115 zł, co stanowiło 94,60% wykonania planu, wydatki – 2 277 882 zł, co stanowiło 96,09% wykonania planu⁷². Gmina Miasto Chełmno realizację zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (zarówno 2013 r., jak i 2014 r.) zamknęła niedoborem finansowym wynoszącym odpowiednio 104 813,00 zł oraz 35 767,00 zł i posiadała zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości: VII–XII 2013 r. – 26 917,95 zł, a na dzień 31 grudnia 2014 r. – 55 408,62 zł⁷³. W okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. wystawiono 182 upomnienia, a w 2014 r. 283. Według stanu na koniec 2013 r. liczba złożonych deklaracji wynosiła 1923, natomiast w 2014 r. – 1912. W roku 2013 gmina miejska nie wystawiła żadnego tytułu wykonawczego, natomiast w 2014 r. wystawiono ich 151⁷⁴. Żadna z gmin powiatu chełmińskiego nie przeprowadziła czynności kontrolnych, których celem byłoby sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się w sposób prawidłowy z obowiązków wynikających z prawa podatkowego.

Analizując dotychczasowe wdrażanie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gmin powiatu chełmińskiego, należy uznać, iż samorządy, mimo wielu krytycznych uwag i wątpliwości w początkowym stadium zmian, zrealizowały to zadanie w sposób poprawny i zgodny z intencjami ustawodawcy. Osiągnięto bowiem dużo wyższe niż wymagane ustawowo poziomy recyklingu, odzysku i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła. Istotne i pozytywne zmiany, oprócz selektywnego zbierania, można zauważyć także w zakresie przetwarzania wcześniej składowanych odpadów komunalnych, zwiększenia liczby nowoczesnych instalacji do odzysku oraz ciągle rosnącej świadomości mieszkańców w zakresie ekologicznej gospodarki odpadami.

Pozytywnie należy ocenić także działalność ZKGPCCh z siedzibą w Stolnie, powołanego wyłącznie do realizowania zadań i celów w zakresie utrzymania czystości i porządku, selektywnej zbiórki odpadów oraz osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu na terenie gmin powiatu chełmińskiego. Konsolidacja wszystkich gmin wiejskich i racjonalizacja w zakresie wdrażania ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, wyrażająca się powołaniem ZKGPCCh, przynosi wymierne korzyści w postaci skuteczniejszego i bardziej efektywnego

⁷² Odpowiedź Burmistrza Gminy Miasta Chełmna na pismo z dnia 1 czerwca 2015 roku o udostępnienie informacji publicznej. Archiwum autorki.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

realizowania zadań, jednocześnie przy bardzo dobrych wynikach finansowych, spójnych decyzjach i profesjonalizacji kadr.

Zmiana przepisów z dnia 28 listopada 2014 r., polegająca m.in. na zmianie właściwości organu egzekucyjnego uprawnionego do prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, spowodowała, iż żadna z gmin powiatu chełmińskiego nie zdecydowała się na dalsze wykonywanie kompetencji organu egzekucyjnego i zawarciu z naczelnikiem urzędu skarbowego porozumienia o przekazaniu zadań gminom z zakresu opłat za odpady komunalne. Zadanie to przejął Naczelnik Urzędu Skarbowego w Chełmnie zarówno od ZKGPCh z siedzibą w Stolnie, jak i od Burmistrza miasta Chełmna.

Prowadzenie działań w gospodarce odpadami na terenie gmin powiatu chełmińskiego w okresie od lipca 2013 r. do końca 2014 r. zgodne było z celami i kierunkami działań jakie określił ustawodawca i przyczyniło się także do znaczącego uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i segregowania odpadów. Obowiązujące w tym zakresie rozwiązania weryfikowane będą przez sprawność działania występujących organów egzekucyjnych oraz postawę mieszkańców gmin i innych podmiotów uczestniczących w procesie gospodarowania odpadami.

Streszczenie

Pierwszego lipca 2013 r. weszły w życie przepisy polegające na obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadami komunalnymi i odpowiedzialności za cały ten proces. Wprowadzone przepisy nałożyły na gminy wiele nowych zadań i obowiązków związanych z organizowaniem zasad i form postępowania z odpadami komunalnymi.

Analiza procesu wdrażania nowych zasad gospodarki odpadami komunalnymi w gminach powiatu chełmińskiego, pomimo wielu krytycznych uwag i wątpliwości w początkowym stadium realizacji tych zadań, wykazała, iż podstawowe jednostki samorządu terytorialnego wywiązały się z tego zadania w sposób poprawny i zgodny z intencjami ustawodawcy.

Słowa kluczowe: Chełmno, dochód, gmina, odpady komunalne, opłata, organ egzekucyjny, recykling, utrzymanie czystości, wójt, zadanie własne, związek komunalny.

Municipal Waste Management. New Responsibilities of the Local Government on the Example of Municipalities of Chełmno District

Summary

With effect from 1 of July 2013, the provisions involving mandatory takeover by municipalities responsibilities of property owners in the field of waste management and re-

sponsibility for the entire process, came into force. The introduced legislation imposed on municipalities various new tasks and responsibilities related to organizing principles and different ways of dealing with waste.

The analysis of the implementation of new rules for municipal waste management in the rural district of Chełmno, despite many criticisms and doubts in the initial stage of implementation of these tasks, has shown that the local government units of the lowest tier, complied with this task in a correct and consistent manner and in accordance with the intentions of the legislator.

Key words: Chełmno, income, municipality, municipal waste, charges, an enforcement body, recycling, maintenance of cleanness, commune head, responsibilities, municipal association.