

PIOTR JUREK

Uniwersytet Wrocławski
piotr@prawo.uni.wroc.pl

Zamieszkanie w aglomeracji wałbrzyskiej a opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zbieżne problemy sąsiadujących ze sobą gmin oraz świadomość konieczności wzajemnego wsparcia jednostek samorządu terytorialnego owocują wspólnymi przedsięwzięciami samorządowymi. Uwarunkowania prawne pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego na tworzenie różnorodnych organizacji samorządu. Są to m.in. stowarzyszenia, porozumienia, związki międzygminne czy spółki. Taką organizacją samorządów jest utworzona na podstawie porozumienia z 2012 r. w południowo-zachodniej Polsce, w województwie dolnośląskim, aglomeracja wałbrzyska. Objęła ona ponadregionalny Wałbrzych oraz przede wszystkim okoliczne, zurbanizowane gminy¹. Jest to jedna z najmłodszych i niewątpliwie jedna z mniejszych aglomeracji², co daje możliwość względnie prostego odniesienia do nowej, bardzo istotnej kwestii, jaką jest tzw. gospodarka śmieciowa. Zmiana systemu opłat za wywożone odpady komunalne obserwowana w mikroskali, na przykładzie wybranego obszaru, w którym jest usytuowane drugie co do wielkości miasto dolnośląskie, pozwala na wiele spostrzeżeń, także w zakresie gospodarowania odpadami. Mieszkańcy powinni mieć świadomość, dlaczego dotychczasowy system utrzymania czystości w gminach nie był w pełni zadowalający i jakie

¹ Deklaracja aglomeracji wałbrzyskiej została przyjęta 4 kwietnia 2012 r., za: Strategia rozwoju aglomeracji wałbrzyskiej na lata 2013–2020, www.um.walbrzych.pl/strony/gospodarka/op/aktualności/2012/070-01.pdf (dostęp: 14.03.2013), dalej cyt. „strategia”.

² Aglomeracja, łac. *agglomeratus*, od *agglomerare* — „skupić, zgromadzić”, za: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wyd. XIII, Warszawa 1983, s. 17. Nagromadzenie, skupienie się najczęściej jest związane z zespołem miejskim (zabudową). Aglomerat wałbrzyski wyraźnie skupia gminy ciężące do największego miasta regionu, jakim jest Wałbrzych.

zmiany zostały wprowadzone w ich regionie, zwłaszcza w sytuacji pozostawiania w różnorodnych relacjach z sąsiednimi gminami w ramach jednego wspólnego rozwiązania organizacyjno-prawnego. Podstawowa innowacja, oprócz wysokości opłaty, polega na tym, że mieszkańcy tak zwany „podatek śmieciowy” będą płacić już nie firmom, które zajmowały się usuwaniem odpadów komunalnych, ale własnej gminie.

Po nowelizacji ustawy z 13 września 1996 r., o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³, nastąpiły w Polsce zasadnicze zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Najważniejsza z wprowadzonych zmian to przejście z dniem 1 lipca 2013 r. przez gminy wszelkich obowiązków w zakresie odbierania od właścicieli nieruchomości różnorodnych odpadów komunalnych. Bez wątpienia właściwa gospodarka odpadami wpływa na komfort życia codziennego każdego mieszkańca. Odbieranie odpadów adresowane jest zatem do mieszkańców nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. W aglomeracji wałbrzyskiej, z uwagi na charakter tego regionu, wiele podmiotów nie jest z gminą związanych ani przez zameldowanie, ani przez zamieszkanie i osoby te występują tu wyłącznie jako właściciele nieruchomości. Niewystarczająco zróżnicowany rynek pracy, skłaniający do migracji, przy sporym zapleczu uzdrowiskowym i turystycznym spowodował, że na tym obszarze znaczny odsetek nieruchomości nie jest zamieszkały. Skala tego zjawiska nie stanowi jednak przedmiotu naszego zainteresowania. Chcemy zwrócić uwagę na metodę ustalania opłaty stosowaną uchwałą gmin aglomeracji wałbrzyskiej, obciążającą mieszkańców za gospodarowanie odpadami. Ustanowione w tej materii prawo miejscowe mogłoby wykazywać odmienności warunkowane regionem turystycznym bądź atrakcyjnością z uwagi na walory uzdrowiskowo-wypoczynkowe. Mieszkańcy aglomeracji, którzy są właścicielami nieruchomości i wytwarzają odpady, co jest oczywiste, powinni ponosić koszty związane z ich zagospodarowaniem. Nie wnikamy w sytuacje uwarunkowane pobytem w sanatorium, hotelu czy pensjonacie. Jednak sprawa wydaje się złożona, gdy właściciel nieruchomości sam w niej nie zamieszkuje, przebywa sporadycznie, a także gdy jego bliscy lub znajomi bywają tam okazjonalnie — co wcale nie oznacza, że wówczas nie są tam wytwarzane odpady gospodarcze.

W aglomeracji wałbrzyskiej, w której występują problemy społeczne i gospodarcze, dodatkowym czynnikiem jest zmniejszająca się liczba mieszkańców. Posiadłości, lokale stanowiące odrębną nieruchomość z powodu odpływu mieszkańców w poszukiwaniu pracy czy negatywnej tendencji demograficznej często pozostają przez dłuższy czas niezamieszkałe. Rodzi się zatem pytanie, czy polityka gminna w zakresie gospodarki odpadami, w aspekcie zamieszkania i niezamieszkania, w mikroskali kilkunastu gmin aglomeracji wałbrzyskiej została właściwie uwzględniona.

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 391, dalej cyt. „u.c.p.g”.

Prawne określenie miejsca zamieszkania osoby jest oczywiste. Dla osoby fizycznej takim miejscem jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu⁴. Miejsce zamieszkania jako pojęcie cywilistyczne odróżnia się od pojęcia zameldowania w miejscu pobytu stałego lub czasowego, jako czynności z zakresu prawa administracyjnego. Istotnym elementem miejsca zamieszkania jest zarówno fakt fizycznego przebywania w danej miejscowości (*corpus*), jak i chęć, czyli wola (*animus*) przebywania w niej. Pragnienie przebywania osoby fizycznej w określonym miejscu jest i pozostaje zawsze subiektywne. Określone miejsce nie traci dla osoby fizycznej właściwości miejsca zamieszkania na skutek dłuższego czy krótszego opuszczenia tego miejsca przez taką osobę. Najistotniejszym warunkiem jest tu zatem rzeczywisty związek (podmiotowość) osoby fizycznej z danym miejscem, to jest uznanie przez ten podmiot, że właśnie to, a nie inne miejsce zamieszkania jest jej kardynalnym centrum życia.

Miejsce zamieszkania nie musi być dla osoby tożsame z miejscem zameldowania. Miejsca te mogą być różne i ma to właśnie kolosalne znaczenie, także w związku ze znowelizowaną ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zameldowanie to jedna z czynności administracyjnych, wynika ona z ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁵. Zameldowanie służy przede wszystkim celom ewidencyjnym, a jak wiadomo, obowiązek meldunkowy zostanie uchylony dopiero w 2014 r., zatem nadal jest to obciążenie każdej osoby, która przebywa na terenie naszego państwa. Zameldowaniu podlega zarówno pobyt czasowy, jak i pobyt stały. Ten pierwszy to wskazanie miejsca zamieszkania z zamiarem stałego przebywania. Istotna różnica pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem zameldowania polega zatem na tym, że w tej drugiej sytuacji mamy do czynienia z precyzyjnie wskazanym adresem, natomiast w przypadku miejsca zamieszkania może chodzić jedynie o wskazanie miejscowości, także tylko wymienienie jej nazwy. Miejsce zamieszkania to instytucja prawa cywilnego, natomiast instytucja miejsca zameldowania wypływa z przepisów prawa administracyjnego. Podkreślenia wymaga fakt, że zdefiniowane przepisami Kodeksu cywilnego miejsce zamieszkania określa dobitnie element istotny tej instytucji, a mianowicie zamiar stałego pobytu. W orzecznictwie przyjęto już, że zamiar taki wynika z zachowania danej osoby, które polega: „na ześrodkowaniu swojej aktywności życiowej w określonej miejscowości”⁶.

⁴ Kodeks cywilny, ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm., art. 25.

⁵ Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, Dz.U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm., ustawa o ewidencji ludności z 24 września 2010 r. Dz.U. Nr 217, poz. 1427 ze zm.

⁶ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2011 r. sygn. akt I OW 9/11.

Na podstawie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ oraz ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸ rady gmin podjęły uchwały, w zasadzie o jednobrzmiącym tytule: w sprawie wyboru metody ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenie stawki takiej opłaty.

Uchwały rad gminnych określają szczegółowe zasady funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami na terenie danej gminy. Jest to prawo miejscowe (lokalne), będące wyrazem „normotwórstwa” jednostki samorządu terytorialnego⁹. Na obszarze działania organów, które ustanowiły prawo lokalne, akty prawa miejscowego są zaliczane do źródeł prawa powszechnie obowiązującego¹⁰. Akty prawa miejscowego powinny zatem mieć jednoznaczny zakres podmiotowy i przedmiotowy i nie mogą pozostawać w kolizji z ustawą. Wprowadzając poprzez uchwałę gminy zmiany w dotychczasowym, uprzednio przyznanym obywatelom, prawie, rzetelna uchwała gminy powinna także zawierać normy przejściowe, które mogłyby wyeliminować ewentualne, niekorzystne dla podmiotów (mieszkańców gminy) stany faktyczne¹¹. Dla swej ważności akty prawa miejscowego podlegają też ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wydawanym przez wojewodę, o czym też stanowią przepisy szczególne¹², ale są również w formie elektronicznej, publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (witryna internetowa gminy, gdzie obecnie często spotykamy zakładkę „odpady komunalne”), a także na tablicach informacyjnych (tablicach ogłoszeń), w budynku urzędu, w którym mają siedzibę organy gminy.

Na podstawie tzw. nowego prawa śmieciowego, tj. ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, wraz ze zmianami wynikającymi z wejścia w życie 23 stycznia 2013 r. nowej ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r.¹³, wprowadzono tzw. rewolucję odpadową. W nowej materii prawnej aspektem naszego głównego zainteresowania jest przede wszystkim podmiot, czyli właściciel nie-

⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., por. art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 i art. 42.

⁸ U.c.p.g., por. art. 6j. ust. 1 pkt 1 oraz art. 6k. ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3.

⁹ Neologizm, nieco niezręczny, to określenie prof. Huberta Izdebskiego, por. *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, gdzie czytamy o „normotwórstwie samorządu terytorialnego”, s. 367.

¹⁰ Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 87 ust. 2, Dz.U. Nr 78, poz. 483.

¹¹ Wyrok z 19 stycznia 2000 r., I SA 1399/99, LEX nr 55322, szerzej M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008.

¹² Por. ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity), Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172; por. też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 21.

ruchomości, na którego nałożono obowiązki związane z utrzymaniem czystości i porządku. Przede wszystkim właściciele nieruchomości, po uprzednim złożeniu deklaracji, za odbierane odpady komunalne i ich zagospodarowywanie zostaną obciążeni stosowną opłatą. Wspomniano już, że wątpliwości nie tworzy sytuacja, gdy obowiązek taki dotyczy nieruchomości zamieszkałej przez właściciela, który wnosi opłaty za wyprodukowane w jego posiadłości odpady. Jednak bywa i tak, że właściciel nieruchomości nie mieszka w niej, nie jest nawet w niej zameldowany, a także nikomu tej posesji nie wynajmuje, sam zaś bywa w niej sporadycznie, co jak już wspomniano, wcale nie oznacza, że nie wytwarza wówczas odpadów, które na ogół powstają w gospodarstwie domowym¹⁴. O ile opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które obciążają właściciela nieruchomości zamieszkałej, są oczywiste, o tyle świadczenie takiej opłaty przez właściciela nieruchomości niezamieszkałej może budzić wiele wątpliwości.

Przed nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. na podstawie ustawy z 1996 r.¹⁵, obowiązek opłaty za gospodarowanie odpadami był realizowany w ramach zawartej przez właściciela nieruchomości umowy na odbiór odpadów z podmiotem, który posiadał zezwolenie na świadczenie usług tego typu na obszarze gminy, gdzie usytuowana była nieruchomość. Obecnie, według nowego prawa, gospodarkę odpadami przejęła gmina, zatem obligatoryjnie objęto właścicieli nieruchomości na terenie gminy określonym systemem gospodarowania odpadami. W zamian za odbiór odpadów mieszkańcy gminy są zobowiązani uiszczać taką opłatę innemu już podmiotowi. Opłaty te mają pokrywać koszty funkcjonowania całego systemu utrzymania czystości i porządku w gminie. Warto przypomnieć, że ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że utrzymanie porządku i czystości w gminie jest zaliczane do zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, których zaspokojenie jest zadaniem własnym gminy¹⁶. Ustrojowa ustawa gminna z 8 marca 1990 r., w rozdziale drugim, zatem na początku, zestawia w szczególności dwadzieścia zadań własnych gminy, lecz wśród nich nie wymienia wprost i z nazwy „gospodarki odpadami”. Jednak zadanie takie wyprowadzić można już z pierwszego punktu wzmiankowanej ustawy, gdzie jako pierwsze zadanie własne gminy wyszczególniono: „ład przestrzenny, gospodarka nieruchomości, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna”¹⁷.

Podmiotem zobligowanym do płacenia tzw. opłaty śmieciowej jest właściciel nieruchomości, także współwłaściciel czy użytkownik nieruchomości. Takim samym podmiotem jest też jednostka organizacyjna czy osoba (osoby) posiadająca nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające

¹⁴ Pojęcie odpadów komunalnych definiowała już ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. Nr 132, poz. 622.

¹⁶ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁷ *Ibidem*, art. 7.1.1.

taką nieruchomością. Wiadomo, że znaczenie prawne pojęcia „właściciel” na gruncie cywilistycznym, określa triada uprawnień wypływająca z art. 140 Kodeksu cywilnego¹⁸. Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (u.c.p.g) istotnie rozszerza powszechnie przyjęte rozumienie pojęcia „właściciel”, gdyż tak samo jak ten podmiot taktowany jest współwłaściciel, użytkownik wieczysty oraz — co może budzić wątpliwości — jednostka organizacyjna czy osoba posiadająca nieruchomość w użytkowaniu lub faktycznie nią władająca. Posiadanie nieruchomości w zarządzie, na co już zwrócono uwagę w komentarzach do ustawy¹⁹, powinno mieć formę trwałego zarządu, co wiąże się z prawną formą władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Takim podmiotem faktycznie władającym nieruchomością może być zatem najemca, zastawca, dzierżawca czy dzierżyciel. Podmioty takie władają nieruchomością w cudzym interesie i za kogoś innego, jednak otrzymali mocą ustawy takie same obowiązki jak właściciele nieruchomości.

Koszty usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi faktycznie będą ponosili mieszkańcy danej gminy. Problematyka opłat unormowana została w znowelizowanej ustawie w art. 6 h (litery od h do s)²⁰ i tym przepisom, przede wszystkim w kontekście zamieszkania, poświęcamy poniżej kilka uwag. Na wstępie chcemy zaznaczyć, że całe zagadnienie bywa niekiedy przez mieszkańców gmin nazywane „nową daniną publiczną” lub „podatkiem śmieciowym”. Pomimo obszernego zakresu i doniosłości zmian w znowelizowanej ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, nowego obciążenia nie można automatycznie nazywać „podatkiem” czy „daniną publiczną”, w swojej istocie bowiem nie ma takiego charakteru. Należy zatem konsekwentnie stosować terminologię ustawy, a mianowicie „opłata lokalna”, gdyż opłata ta wpływa do budżetu gminy. Opłata ta wprawdzie wykazuje cechy typowe dla daniny publicznej, takie jak przymusowość, bezzwrotność, obligatoryjność ustalenia, jednak zawiera ona element ekwiwalentności, który różni ją od klasycznej daniny publicznej, jaką jest podatek. Jej wysokość może być uzależniona od takich kryteriów, jak: liczba mieszkańców, ilość zużytej wody bądź powierzchnia lokalu mieszkalnego pomnożona przez stawkę, której stała wysokość będzie ustalana m.in. na podstawie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami na terenie danej gminy. Ustawa

¹⁸ Kodeks cywilny, ustawa z 23 kwietnia 1964, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁹ Por. szerzej W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012.

²⁰ U.c.p.g., art. 6h (opłata za gospodarowanie odpadami), 6i (obowiązek ponoszenia opłaty), 6j (metody ustalania podstawy opłaty), 6k (podstawa i stawka opłaty), 6l (sposób uiszczania opłaty), 6m (obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty), 6n (wzór deklaracji o wysokości opłaty), 6o (decyzja w sprawie wysokości opłaty), 6p (decyzja w sprawie zaległości z tytułu opłaty), 6q (zastosowanie ordynacji podatkowej), 6r (opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi), 6s (przekazanie odpadów komunalnych na rzecz gminy).

nie określa górnej stawki tak przewidzianej opłaty i dała jednostkom samorządu terytorialnego swobodę w tym zakresie.

W prezentowanym szkicu skupiam się przede wszystkim na podmiocie zobligowanym do płacenia tzw. opłaty śmieciowej na terenie aglomeracji wałbrzyskiej. Podkreślono już, że zamieszkanie nie musi być równoznaczne z zameldowaniem. Jednak podmiot najczęściej kojarzony jest z właścicielem nieruchomości. Przejrzystość przepisów odzwierciedla się w ustawowych definicjach pojęć, których niestety nie zawiera przedmiotowa ustawa, co skłania do analiz i interpretacji. W zasadzie nie ma wątpliwości co do obowiązku świadczenia opłaty na rzecz gminy za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości zamieszkaných. Mieszkańcem jest zaś ten, kto faktycznie przebywa w nieruchomości i wykazuje zamiar zamieszkiwania. Zatem pobyt bez zamiaru stałego przebywania w danym miejscu nie rodzi bezpośrednio obowiązku świadczenia „opłaty śmieciowej”. Jednak rada gminy może w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego postanowić o odbiorze odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, które są niezamieszkiwane, a powstają tam odpady komunalne. Podstawą prawną jest tu art. 6 c u.c.p.g., ustęp 2, który daje możliwość konkretyzowania podmiotu zobligowanego do płacenia takiej opłaty. Mianowicie: „Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają tam odpady komunalne”²¹. Uchwały w tej kwestii powinny zostać podjęte wraz z uchwałami, na podstawie których taki obowiązek nałożono na właścicieli nieruchomości zamieszkaných. Przedmiotowo jest to ta sama materia normotwórcza. Oczywiście można też uregulować w jednej uchwale związane z tym obowiązki właścicieli nieruchomości zamieszkaných i niezamieszkaných. Brak uchwał adresowanych do właścicieli nieruchomości niezamieszkaných stawia ich w sytuacji uprzywilejowanej. W gminach aglomeracji wałbrzyskiej ustalanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oparto w zasadzie na liczbie osób zamieszkujących daną nieruchomość. Pomijanie obowiązku świadczenia „opłaty śmieciowej” przez wskazane wyżej podmioty (właścicieli, którzy nie zamieszkują w nieruchomości) świadczy o jakości lokalnego prawa. Dodatkowo sytuacja może ulec komplikacji, gdy występuje nieruchomość zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali mieszkalnych i znajdują się tam lokale własnościowe, które nie są zamieszkanе. Opłata za usuwanie odpadów wiąże się z obowiązkiem właścicielskim takiej nieruchomości i obciąża zarząd nieruchomości wspólnej²². Konsekwencją takiego unormowania jest — budzące poważne wątpliwości — przeniesienie od-

²¹ *Ibidem*, art. 6c ust. 2.

²² Por. u.c.p.g., art. 2 ust. 3., w zw. z ustawą z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

powiedzialności prawnej i obowiązku świadczenia opłaty za gospodarowanie odpadami z właścicieli lokali na osoby sprawujące tylko zarząd taką nieruchomości.

Obowiązek wnoszenia opłaty za odpady komunalne następuje nie na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między gminą a właścicielem nieruchomości, lecz wynika z przepisów ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach i wydanych w tej kwestii aktach prawa lokalnego. Opłatę świadczy się za każdy miesiąc, w którym dana nieruchomość jest zamieszkiwana (u.c.p.g., art. 6 i ust. 1). Powstanie obowiązku płacenia wiąże się automatycznie ze stanem rzeczywistym, jakim jest fakt zamieszkania. W przypadku nieruchomości niezamieszkaných trudniej jest ustalić opłatę, gdyż nie jest ona związana z zamieszkiwaniem, lecz momentem wytworzenia takich odpadów. Odpowiednie przepisy nie określają precyzyjnie daty początkowej powstania zobowiązania do świadczenia opłaty. Wątpliwości rodzi też wielkość (ilość) wytworzonych odpadów. Określenie: „każda ilość wytworzonych odpadów” nie jest precyzyjne i może doprowadzić do skrajności (np. odpadem jest opakowanie po ciastkach czy torebka po herbacie), zatem i tutaj wobec ilości odpadów wskazana jest jasność unormowań i zdrowy rozsądek. Niewątpliwie istotnym rozwiązaniem byłoby, gdyby w przedmiotowej ustawie zostało zdefiniowane określenie „mieszkaniec gminy”. Korelacja z zakresem pojęć „zamieszkanie”, „przebywanie”, zwłaszcza gdy okres pobytu jest względnie długi, wydaje się jak najbardziej wskazana.

W wypadku nieruchomości zamieszkaných metody ustalania podstawy opłaty za odpady komunalne uregulowano w art. 6 j u.c.p.g. Uwzględniono takie kryteria, jak: liczba mieszkańców, ilość zużytej wody, powierzchnia lokalu, opłata za gospodarstwo domowe. Wzmiankowany przepis także nie definiuje tych istotnych dla obciążanych podmiotów pojęć ani też nie odwołuje się do innych aktów prawnych, które mogłyby tu być pomocne. Jednoznaczne pojmowanie określeń mogłoby wyeliminować ewentualne niejasności interpretacyjne. Jednak pojawienie się takich definicji w uchwałach rad gminy może dodatkowo skomplikować omawiane zagadnienie. W tej sytuacji klarowniejszy jest obraz rzeczy z opłatą za odpady od nieruchomości, w której nikt nie zamieszkuje, a powstają tam odpady komunalne. Jak wspomniano, ustawodawca przyjął rozwiązanie, że rada gminy w drodze uchwały może postanowić o odbieraniu takich odpadów komunalnych. Gdy niezamieszkaną nieruchomością są placówki służby zdrowia, sklepy i placówki usługowe, budynki użyteczności publicznej itp., sprawa jest w zasadzie oczywista. Właściciel bądź zarządca takiej nieruchomości będzie zawierał umowę z podmiotem upoważnionym do odbierania odpadów komunalnych. Zatem nie gmina, lecz podmiot upoważniony do gospodarowania odpadami powinien zawierać odpowiednią umowę z właścicielem takiej nieruchomości. Podmiot wyspecjalizowany i dopuszczony do tej działalności, wpisany do rejestru, zawierać będzie zatem umowę cywilnoprawną, która zgodnie z zasadą swobody umów może wykazywać istotne odmienności od umowy administracyjnoprawnej, jaką jest klasyczna umowa zawarta na podstawie przepisów u.c.p.g.

Sytuację z opłatą za odpady komunalne od nieruchomości, w której zamieszkują mieszkańcy (właściciele) i częściowo jest ona nieruchomością niezamieszkaną unormowano w art. 6j ust. 4. Właściciel nieruchomości niezamieszkannej deklaruje wolumen wytwarzanych odpadów w danej nieruchomości, a opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowić będzie sumę opłat obliczonych dla nieruchomości zamieszkannej i dla części nieruchomości niezamieszkannej. System naliczania opłat od nieruchomości mieszanych (zamieszkanymi i niezamieszkanymi) nie jest zatem precyzyjny, a przede wszystkim, jak wynika z przepisów ustawy, nie został ujednolicony. Następstwem tego stanu rzeczy może być ewentualne przrzucanie przez właścicieli nieruchomości niezamieszkanymi kosztów opłaty za odpady komunalne na właścicieli nieruchomości zamieszkanymi.

Przyjęta w drodze uchwały rady gminy stawka opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi może obejmować takie aspekty, jak: liczba mieszkańców zamieszkujących daną gminę, (art. 6k ust. 2 pkt 1), przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, a szczególnie fakt, że w niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo (art. 6k ust. 2 pkt 4). Mimo ustawowego upoważnienia niniejsze kwestie także nie zostały doprecyzowane w prawie lokalnym gmin aglomeracji wałbrzyskiej. Zatem przepisy prawa miejscowego w żywotnych kwestiach dla samorządowej wspólnoty nie wykluczają dowolności ich interpretacji. Przede wszystkim najistotniejsza wydaje się przyjęta podstawa obciążenia opłatą za odpady i stawka tej opłaty. Te dwa aspekty powinny być stabilne. Częste zmiany uchwał rad gmin w tym zakresie naruszać mogą zaufanie do lokalnej władzy i nadwyrężać poczucia pewności prawa lokalnego.

Z założenia ustawy wynika i jest to wyraźnie akcentowane, że prowadzenie selektywnego zbierania odpadów zobowiązuje radę gminy do ustalenia niższej stawki opłaty. Właściciel nieruchomości jest promowany za selektywne zbieranie odpadów, a fakt ten deklaruje w stosownym formularzu. Niższa stawka dotyczy wszystkich selektywnie zbieranych odpadów wytwarzanych w danej nieruchomości. W rzeczywistości trudno będzie poddać weryfikacji wszelkie odpady zbierane w sposób selektywny, gdyż także to określenie nie jest precyzyjne. Sposób zbierania odpadów (zmieszane lub selektywne) ma wpływ na dalsze ich przetwarzanie i jest istotny dla podmiotu płacącego ze względu na stawkę opłaty. Opłata ta jest określona w uchwałach rad gmin. Oto jak ta kwestia przedstawia się w mikroskali, a mianowicie w aglomeracji wałbrzyskiej.

Gminy wałbrzyskiej aglomeracji należą do czterech powiatów (wałbrzyskiego, kamiennogórskiego, świdnickiego oraz kłodzkiego), dominują pod względem zaludnienia gminy miejskie, których jest dziesięć (Wałbrzych, Nowa Ruda, Świebodzice, Kamienna Góra, Boguszów Gorce, Radków, Głuszyca, Mieroszów, Szczawno-Zdrój, Jedlina-Zdrój) oraz występują w niej cztery duże gminy wiejskie (Nowa Ruda, Walim, Czarny Bór, Stare Bogaczowice). Łączna powierzchnia aglomeracji wynosi ok. 880 km² z potencjałem ludnościowym ok. 270 tys. miesz-

kańców, co stanowi ok. 10% ludności województwa dolnośląskiego²³. Biorąc pod uwagę rangę ludnościową poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, opłatę za odpady komunalne przedstawimy najpierw w centralnym ośrodku miejskim regionu, mianowicie Wałbrzychu, który liczy ok. 120 tys. mieszkańców, następnie w miastach liczących od 15 do 25 tys. mieszkańców, tj. Nowej Rudzie, Świebodzicach, Kamiennej Górze, Boguszowie-Gorcach, następnie w miastach od 5 do 10 tys. mieszkańców: Radkowie, Głuszycy, Mieroszowie, Szczawnie-Zdroju i Jedlinie-Zdroju, i na koniec w gminach wiejskich: Nowa Ruda, Walim, Czarny Bór oraz w gminie Stare Bogaczowice. Wszystkie uchwały rad gminnych w sprawie wyboru metody ustalania opłaty weszły w życie 1 lipca 2013 r., podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i dostępne są też w formie elektronicznej na stronach urzędu gminy.

Rada Miejska w Wałbrzychu uchwaliła w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawek tej opłaty oraz opłaty za pojemnik o określonej pojemności podjęła 29 listopada 2012 r.²⁴ Uchwała dotyczy zamieszkiwanej nieruchomości. Opłata jest iloczynem liczby osób mieszkających w danej nieruchomości oraz stawki opłaty warunkowanej selektywnym bądź niselektywnym sposobem zbierania odpadów. W pierwszej sytuacji, tj. selektywnego zbierania odpadów, ustalono stawkę opłaty na 12 zł za jedną osobę miesięcznie. W drugim przypadku za zbieranie i odbieranie odpadów, które nie są segregowane, stawka miesięcznej opłaty jest o osiem złotych wyższa i wynosi 20 zł. Wałbrzyski system gospodarowania odpadami komunalnymi objął nieruchomości zamieszkane w całości oraz takie nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości niezamieszkane, a w części nieruchomości, na których nie ma mieszkańców, a powstają tam odpady komunalne (nieruchomości częściowo zamieszkane). Uzależnienie wysokości opłaty od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość jest odzwierciedleniem — jak czytamy w uzasadnieniu wałbrzyskiej uchwały — podstawowej zasady w ochronie środowiska, tj. zanieczyszczający płaci²⁵. Uzależnienie wysokości opłaty od selekcyjonowania odpadów i liczby mieszkańców uznano za logiczne i sprawiedliwe społecznie, przyjmując, że wytwórcą odpadów jest osoba, zatem liczba osób zamieszkujących jest współczynnikiem wymiaru opłaty.

Drugim pod względem wielkości miastem wałbrzyskiej aglomeracji jest Nowa Ruda. Uchwała określająca metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość tej opłaty została pojęta 28 grudnia 2012 r.²⁶ Uchwalono, że opłaty będą pobierane tylko od właścicieli nieruchomości za-

²³ *Strategia...*, s. 6.

²⁴ Uchwała nr XL/350/2012 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 listopada 2012 r., <http://www.um.walbrzych.pl/rewolucjasmieciowa/index.htm> (dostęp: 9.05.2013).

²⁵ *Ibidem*, s. 1.

²⁶ Uchwała nr 224/XXIX/12 Rady Miasta Nowa Ruda, http://nowaruda.biuletyn.net/fls/bip_pliki/2013_03/BIPF4D7E0552C8D0BZ/u_2013_224.pdf (dostęp: 9.05.2013).

mieszkańcych. Opłata stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz określonej stawki. Za odpady komunalne zbierane w sposób selektywny stawka ta wynosi 13,50 zł miesięcznie, a za odpady zmieszane 20 zł miesięcznie²⁷.

Rada Miejska w Świebodzicach stosowną uchwałę podjęła 7 listopada 2012 r.²⁸ Tu także stawka opłaty stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała w odróżnieniu od powyżej przytoczonej (Nowa Ruda) jako podmiot wskazuje mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, nie zaś „właścicieli nieruchomości”. Przyjęta w kolejnej uchwale (z dnia 13 grudnia 2013 r.) stawka opłaty za odbiór odpadów segregowanych od osoby zamieszkującej wynosi 12,92 zł miesięcznie i odpowiednio 24,63 zł miesięcznie od osoby za odpady zmieszane²⁹.

W Kamiennej Górze Rada Miasta uchwałę w sprawie ustalania interesującej nas opłaty podjęła 19 grudnia 2012 r. Dla właścicieli nieruchomości zamieszkałej ustalono stawkę opłaty za gospodarowanie niesegregowanymi odpadami komunalnymi na poziomie 20 zł miesięcznie, natomiast za gospodarowanie odpadami segregowanymi na poziomie 12,15 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej³⁰.

Rada Miejska w Boguszkowie-Gorcach opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uchwaliła 19 grudnia 2012 r. W uchwale ustalono, że opłatę pobierać się będzie od właścicieli nieruchomości, które są zamieszkane, i będzie ona obliczana na podstawie liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. Niższa stawka tej opłaty, a mianowicie 13 zł miesięcznie od osoby, objęła selektywne zbieranie odpadów, natomiast kwota 20 zł miesięcznie od osoby ma obowiązywać, gdy odpady nie są zbierane selektywnie³¹.

Mniejsze miasta aglomeracji wałbrzyskiej (Radków, Głuszyca, Mieroszów, Szczawnio-Zdrój i Jedlina-Zdrój) skupiają od pięciu do dziesięciu tysięcy mieszkańców. Uchwała Rady Miejskiej w Radkowie opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi obciąża właścicieli nieruchomości, które są zamieszkane. Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami nieselekcjonowanymi od jednego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość wynosi 16,35 zł

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Uchwała nr XXX/173/2012, http://bip.swiebodzice.pl/strony/sesje_rady/kadencja_2010_2014/sesje_2012/XXX/uchwala_173_2012.pdf (dostęp: 10.05.2013).

²⁹ Uchwała nr XXXII/187/2012 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 13 grudnia 2012 r., http://bip.swiebodzice.pl/strony/sesje_rady/kadencja_2010_2014/sesje_2012/XXXII/uchwala_187/2012 (dostęp: 10.05.2013).

³⁰ Uchwała nr XXVII/159/12 Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 19 grudnia 2012 r., http://bip.kamiennagora.pl/cms_inc/cms_pobierz_dokument.php?id=3724&dok_id=7636 (dostęp: 10.05.2013).

³¹ Uchwała nr XXV/147/12 Rady Miejskiej w Boguszkowie-Gorcach z dnia 19 grudnia 2012 r., http://odpady.boguszow-gorce.pl/strona/menu/6_akty_prawne (dostęp: 10.05.2013).

miesięcznie i odpowiednio 12 zł miesięcznie za selektywny zbiór odpadów³². Również 12 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Radkowie podjęła uchwałę w sprawie obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, w części zamieszkałych, a w części niezamieszkałych, w których powstają odpady komunalne³³. Niezamieszкана nieruchomość, w której powstają odpady komunalne, obciążona została opłatą, która stanowi iloczyn „średniomiesięcznego zużycia wody, określonego na podstawie zużycia wody w roku kalendarzowym poprzedzającym termin złożenia deklaracji oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Miesięczną stawkę opłaty ustalono na 6 zł od jednego metra zużycia wody na nieruchomości bądź odpowiednio 4,20 zł miesięcznie, gdy odpady są segregowane³⁴. Uchwała obciąża opłatą nieruchomość, nie zaś konkretny podmiot, a mianowicie właściciela nieruchomości, i z tego powodu może być kwestionowana. Zasadnicza jednak sprawa to sposób korzystania z wody, która przecież może być stosowana wyłącznie do podlewania trawy czy pojenia zwierząt. Uchwała błędnie zakłada, że automatycznie wraz z korzystaniem z wody w danej nieruchomości, w której nie zamieszkują mieszkańcy, powstają odpady komunalne. Przyjęte założenie może być zatem i tutaj kwestionowane.

Głuszycą, która jest w grupie mniejszych miast aglomeracji wałbrzyskiej, interesującą nas uchwałę podjęła 28 grudnia 2012 r. Opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi objęto nieruchomości zamieszkałe. Ustalono dwie stawki, a mianowicie 10 zł miesięcznie za jedną osobę, jeżeli odpady są segregowane, i odpowiednio 15 zł miesięcznie, gdy odpady nie są segregowane³⁵. Gminny system odbioru i zagospodarowanie odpadów komunalnych objął tylko właściciele nieruchomości. Gmina zawarła umowę na odbiór odpadów z wyłonionym w drodze przetargu przedsiębiorstwem. Nieruchomości niezamieszkałe i częściowo zamieszkałe, podobnie jak w innych gminach regionu, nie zostały objęte gminnym systemem. W tych ostatnich opłata będzie świadczona nie na zasadach ogólnych od 1 lipca 2013 r., lecz od momentu wytworzenia odpadów, po zawarciu stosownej umowy.

Rada Miejska Mieroszowa ustaliła opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieraną od właścicieli nieruchomości zamieszkałych obliczaną na podstawie liczby mieszkańców w danej nieruchomości. Przyjęta stawka od

³² Uchwała nr XXXVII/254/12 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 12 grudnia 2012 r., http://bip.biuletyn.info.pl/php/pobierz.php3?bip=bip_radko&id_dzi=7&id_zal=6080&id_dok=2510&nazwa_pliku=Uchwa-a-Nr-XXXVII-254-12-z-dnia-12-grudnia-2012-w-sprawie-wyboru-metody-ustalenia-op-aty-za-gospodarowanie-odpadami-komunalnymi-oraz-ustalenia-stawki-tej-op-aty.pdf (dostęp: 10.05.2013).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Uchwała nr XXXVII/166/2012 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 28 grudnia 2012 r., http://bip.gluszycza.pl/pliki/uchwala_166.pdf (dostęp: 10.05.2013).

mieszkańca to 16,80 zł miesięcznie za odpady zmieszane i odpowiednio 12 zł miesięcznie od mieszkańca za odpady zbierane w sposób selektywny³⁶.

W Szczawnie-Zdroju metodę oparto na liczbie mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Stawka przyjęta przez Radę Miejską za odpady zmieszane wynosi 17,01 zł miesięcznie, a miesięczna opłata za odpady zbierane i odbierane selektywnie wynosi 14,46 zł na osobę³⁷. Warto zaznaczyć, że Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, w związku z istotnymi zmianami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uzdrowiskowej Szczawno-Zdrój³⁸. Regulamin ustala m.in. sposób pozbywania się odpadów komunalnych, zmieszanych i selektywnie zbieranych z nieruchomości objętych gminnym systemem odbierania odpadów. Uregulowano tam kwestie odbierania odpadów przez uprawniony podmiot, który ma umowę zawartą z gminą na tego rodzaju działalność. Odpady zbierane selektywnie mogą też być przekazywane do „punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych”³⁹. Niestety, gmina nie wyznaczyła (poza pojemnikami na szkło, papier i plastik) punktów selektywnego zbierania odpadów. Obecnie trzy pojemniki wystawione w kilku miejscach, jako punkt selekcji odpadów, bez informacji o częstotliwości ich opróżniania nie rozwiązują problemu. Segregacji bowiem podlega także metal, opakowania wielomateriałowe, odpady nieulegające biodegradacji przez kompostowanie, chemikalia, sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, baterie i akumulatory, zatem to wszystko, co dotychczas nie mieściło się w prowizorycznym gminnym punkcie selektywnego zbierania odpadów. W regulaminie unormowano swobodny wybór przez właściciela nieruchomości uprawnionego podmiotu, który będzie usuwał wytworzone odpady. Dotychczas bowiem, na ogół odpady budowlane i rozbiórkowe odbierane były na zlecenie właściciela nieruchomości przez podmiot uprawniony na podstawie zawartej umowy. W myśl regulaminu właściciele nieruchomości, którzy nie zostali objęci gminnym systemem odbierania odpadów, zawierają z dowolnym podmiotem uprawnionym do gospodarki odpadami stosowną umowę cywilnoprawną. Właściciel nieruchomości może zatem zawrzeć umowę z podmiotem wyłonionym w drodze przetargu przez gminę, ale władny jest także zawrzeć nawet jednorazową umowę z innym uprawnionym podmiotem na wywóz np. metalu, szkła, gruzu czy opakowania wielomateriałowego.

³⁶ Uchwała nr XXXV/156/12 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 17 grudnia 2012 r., http://www.bip.mieroszow.pl/downloads/_uchwaly_rady/rok_2012/156/U_XXXV_156_12.pdf (dostęp: 10.05.2013).

³⁷ Uchwała nr XXII/46/12 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 1 października 2012 r., <http://um.szczawnozdroj.ibip.wroc.pl/public/id=98931> (dostęp: 10.05.2013).

³⁸ Uchwała nr XXV/77/12 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szczawno-Zdrój, załącznik 1, <http://um.szczawnozdroj.ibip.wroc.pl/public/id=99709> (dostęp: 10.05.2013).

³⁹ *Ibidem*, art. 11.

W Jedlinie-Zdroju uchwała w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczy także właścicieli nieruchomości, które są zamieszkane, i stanowi ona iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz wysokość ustalonej stawki. Miesięczna stawka od osoby za odpady zbierane selektywnie wynosi 13,10 zł, a za odpady zbierane nieselektywnie 21,80 zł⁴⁰. Podstawą do wystawienia tytułu wykonawczego jest także deklaracja dotycząca wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, składana przez właścicieli nieruchomości. Rada Gminy Miejskiej Jedlina-Zdrój swoją tzw. uchwałę śmieciową zdążyła już nowelizować i wprowadziła do niej elementy polityki prorodzinnej, czego wyrazem jest zmieniona stawka opłaty. Nowa stawka promuje rodziny wielodzietne z osobami niepełnoletnimi. Rodziny takie świadczą niższe opłaty. Rodzina, która selekcionuje odpady, płaci 10,50 zł za pierwszą osobę niepełnoletnią, 9,20 zł za drugą osobę niepełnoletnią i 7,90 zł za trzecią i kolejną osobę niepełnoletnią w rodzinie. Dla rodzin wielodzietnych z osobami niepełnoletnimi, które nie zbierają odpadów w sposób selektywny, stawki ustalono odpowiednio na 17,40 od pierwszej osoby, 15,30 zł od drugiej i 13,10 zł od trzeciej i kolejnych osób niepełnoletnich miesięcznie⁴¹. Organ stanowiący pomieszał przedmioty regulacji, a mianowicie politykę społeczną i gospodarkę odpadami komunalnymi, co naszym zdaniem, w prawie lokalnym nie powinno mieć miejsca.

Prawie wszystkie gminy miejskie aglomeracji wałbrzyskiej przyjęły metodę naliczania opłaty za gospodarkę odpadami według liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Naliczania opłaty w gminie Radków w wypadku nieruchomości niezamieszkanach według zużycia wody, może budzić pewne wątpliwości, gdyż ilość zużywanej w nieruchomości wody nie zawsze odzwierciedla faktyczną ilość wytwarzanych odpadów. Wybór metody według liczby mieszkańców może być także nie do końca sprawiedliwy, gdyż ilość odpadów wytwarzanych w poszczególnych gospodarstwach jest uzależniona od wieku osób, miejsca zamieszkania, stylu życia, przyzwyczajęń czy wysokości dochodów i wielu innych jeszcze czynników.

W aglomeracji wałbrzyskiej są także cztery gminy wiejskie (Nowa Ruda, Walim, Czarny Bór i Stare Bogaczowice). Największa z nich, licząca ok. 12 tys. mieszkańców, gmina wiejska Nowa Ruda przyjęła opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z ustaleniem wysokości stawki za pojemniki określonej wielkości⁴². Stawka opłaty za odpady zmieszane od jednej osoby zamieszkującej daną nieruchomość wynosi 25 zł miesięcznie, a za odpady zbierane i odbierane

⁴⁰ Uchwała nr XXII/145/12 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 28 grudnia 2012 r., <http://bip.um.jedlina.pl/UserFiles/File/2013/u145.pdf> (dostęp: 10.05.2013).

⁴¹ Uchwała nr XXIV/163/13 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 7 marca 2013 r., <http://www.bip.um.jedlina.pl/UserFiles/2013/uchwały/uchwała20nr20XXIV.163.13.pdf> (dostęp: 10.05.2013).

⁴² Uchwała nr 233/XXXI/12 Rady Nowa Ruda z dnia 18 grudnia 2012 r., <http://bip.gmina.nowaruda.pl/pliki2/u%20233%20XXXI%2012!!!.pdf> (dostęp: 10.05.2013).

w sposób selektywny 15,27 zł miesięcznie. W tej samej uchwale ustalono stawki opłat za pojemnik z odpadami powstałymi w nieruchomościach niezamieszkałych, w których powstają odpady komunalne, oraz w nieruchomościach w części zamieszkałych i w części niezamieszkałych, gdzie takie odpady powstają. Stawka ta za najmniejszy pojemnik, tj. 110-litrowy, wynosi 48 zł za odpady nie-selekcjonowane, a w wypadku odpadów zbieranych i odbieranych selektywnie stawka za najmniejszy pojemnik (110-litrowy) wynosi 25 zł miesięcznie⁴³. Teoretycznie właściciel nieruchomości niezamieszkałej, chcąc selekcjonować odpady, za posiadanie nawet najmniejszych pojemników powinien uiszczać absurdalnie wysoką opłatę ze względu na liczbę pojemników potrzebnych do selektywnego zbierania i odbierania odpadów. Takie założenie mija się z podstawowym celem omawianej wyżej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Ilość wytwarzanych odpadów, która jest między innymi miarą dobrobytu i postępu cywilizacyjnego, będzie stale rosła, zatem celem nie jest ograniczanie ilości odpadów, lecz odpowiednie nimi gospodarowanie. Zamiast opłat za pojemniki na odpady gospodarcze, właściwsze byłoby zapewne ustalenie gminnych punktów bezpłatnego składania takich odpadów.

W gminie wiejskiej Walim, ustalając opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przyjęto metodę, która uwzględnia liczbę osób mieszkających w danej nieruchomości. Jest to iloczyn tej liczby oraz stawki opłaty, która wynosi 20 zł od osoby za nieselektywne zbieranie i odbieranie odpadów i odpowiednio o 50% mniej za odpady zbierane selektywnie⁴⁴. Jak podano w uchwale, uwzględniając koszty funkcjonowania gminnej gospodarki odpadami, wzięto pod uwagę także przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, a w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo⁴⁵. Właściciele nieruchomości niezamieszkałych nie zostali jednak objęci systemem gminnej gospodarki odpadami komunalnymi. Oznacza to w praktyce kompostowanie odpadów bądź usuwania ich poprzez zawieranie umów przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, z odpowiednim, upoważnionym do tej działalności podmiotem.

W gminie wiejskiej Czarny Bór opłata pobierana przez gminę za gospodarkę odpadami komunalnymi obciąża właścicieli nieruchomości zamieszkałych i jest uwzględniana w niej liczba osób zamieszkujących daną nieruchomość⁴⁶. Stawka opłaty za zbierane i odbierane w sposób selektywny odpady wynosi 13,10 zł od osoby miesięcznie, jeśli natomiast odpady są zmieszane — odpowiednio 15,60 zł

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Uchwała nr XXIII/129/2012 Rady Gminy Walim z dnia 30 listopada 2012 r., <http://bip.walim.pl/?a=2141> (dostęp: 10.05.2013).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Uchwała nr XXIV/104/2012 Rady Gminy Czarny Bór z dnia 27 grudnia 2012 r., http://czarny_bor.bipgmina.pl/files/sites/3071/wiadomosci/192507/files/uchwala_nr_xxiv_104_2012.pdf (dostęp: 10.05.2013).

miesięcznie od osoby. Uchwała zawiera też stawkę opłaty za pojemniki od właścicieli nieruchomości niezamieszkaných bez rozróżnienia rodzaju odpadów czy momentu ich wytworzenia. Za najmniejszy pojemnik, 120-litrowy, właściciel nieruchomości niezamieszkanęj, który nie sortuje odpadów komunalnych, płaci 13,10 zł miesięcznie, gdy zaś sortuje odpady i są one odbierane selektywnie, uiszcza opłatę od pojemnika najmniejszego, 120-litrowego, 11 zł miesięcznie. Zatem podobnie jak w gminie wiejskiej Nowa Ruda może dojść do absurdu, który polega na tym, że właściciel nieruchomości niezamieszkanęj, zobowiązany do opłaty od chwili wytworzenia odpadów, płacić może gminie za gospodarowanie odpadami zbieranymi, nawet selektywnie, wielokrotnie więcej niż właściciel nieruchomości, w której zamieszkują mieszkańcy wytwarzający odpady. Ponadto uwagę zwraca różna wielkość pojemników stosowanych w gminach, mimo że wszystkie te jednostki samorządu terytorialnego należą do wspólnej aglomeracji i oczywiście, inna stawka opłaty.

Ostatnia w tej grupie gmina wiejska Stare Bogaczowice opowiedziała się za metodą obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego⁴⁷. W uchwale gospodarstwo domowe jest rozumiane jako wszystkie osoby spokrewnione lub niespokrewnione, mieszkające razem i wspólnie się utrzymujące⁴⁸. Właściciele nieruchomości ponoszą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi po złożeniu stosownej deklaracji. Miesięczna stawka opłaty, gdy odpady zbierane i odbierane są w sposób selektywny, wynosi 13 zł od gospodarstwa domowego jednoosobowego, 26 zł od gospodarstwa dwuosobowego, 39 zł od gospodarstwa trzyosobowego, 52 zł od gospodarstwa czteroosobowego i 60 zł od gospodarstw domowych powyżej czterech osób. Jeżeli odpady te są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny, opłata jest wyższa i wynosi odpowiednio 20, 40, 60, 80 i 100⁴⁹. Uchwała preferuje nie tylko selektywną gospodarkę odpadami, ale także, choć w mniejszym niż w Nowej Rudzie stopniu, politykę prorodziną gminy, faworyzuje niższą opłatą rodziny wielopokoleniowe i wielodzietne, liczące powyżej czterech osób. Podstawą naliczania opłaty od gospodarstwa jest wspólne zamieszkanie oraz wspólne utrzymywanie się. Niestety, pojęcie „wspólne utrzymywanie się” jest nieostre i może rodzić spore perturbacje w gminnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

W gminach aglomeracji wałbrzyskiej uchwały rad w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty adresowane są przede wszystkim do właścicieli nieruchomości zamiesz-

⁴⁷ Uchwała nr XVII/101/13 Rady Gminy Stare Bogaczowice z dnia 7 marca 2013 r., http://www.bip.starebogaczowice.ig.pl/file4webcm/7143/Nr__XVII/101/13_w_sprawie_wyboru_metody_ustalania_opaty_za_gospodarowanie_odpadami_komunalnymi (dostęp: 10.05.2013).

⁴⁸ *Ibidem*, § 1, ust. 2.

⁴⁹ *Ibidem*, § 2, ust. 1.

kanych. Gospodarowanie odpadami z nieruchomości, które nie są zamieszkane, bywa pomijane w regulacjach lokalnych (np. w Starych Bogaczowicach uiszcza się opłatę wyłącznie od zamieszkałych gospodarstw domowych) albo też w uchwałach gminnych opłata jest ustalana w sposób nie do końca precyzyjny, tj. od ilości zużytej wody czy wielkości i liczby pojemników na odpady. W miastach aglomeracji wałbrzyskiej za powszechny sposób ustalania wysokości opłaty przyjęto iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz uchwalonej stawki tej opłaty.

Do sposobu uiszczania opłaty za odpady komunalne należą także takie aspekty, jak termin, częstotliwość i tryb jej uiszczania. Jeśli kwestie te nie zostały uregulowane w uchwałach gminnych, to mają tu zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej⁵⁰. Obowiązek złożenia deklaracji dotyczącej wysokości opłaty nałożony został na właściciela nieruchomości. Deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi podmiot zainteresowany składa w terminie 14 dni od dnia zamieszkania w danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania w danej nieruchomości odpadów komunalnych⁵¹. Przepis wyraźnie inaczej odnosi się do właścicieli nieruchomości zamieszkałych, a inaczej do takich podmiotów, które nie mieszkają w danej nieruchomości. Ci ostatni zobligowani są do świadczenia opłaty dopiero po powstaniu w niezamieszkałej nieruchomości odpadów komunalnych. Powstanie odpadów jest stanem faktycznym, który decyduje i obliuguje do zawarcia odpowiedniej umowy do ich usuwania. Wysokość opłaty obciążającej właściciela nieruchomości niezamieszkałej powinna wyraźnie wskazywać moment nie tylko powstania pierwszych odpadów, ale i okres, kiedy takich odpadów nie będzie się wytwarzać, a zatem chwilę, gdy zaniknie obowiązek opłaty za ich usuwanie. W tej sytuacji zaprzestanie uiszczania opłaty wiąże się ze złożeniem nowej deklaracji o zaistniałej zmianie, z zachowaniem takiego samego terminu (14 dni). Deklaracja, która opiera się na samodzielnym wymiarze przez podmiot zainteresowany opłaty za odpady komunalne, jest dopiero podstawą do wystawienia tytułu wykonawczego.

Najważniejszym celem znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest zwiększenie poziomu selektywnego zbierania odpadów. Gminna kampania informacyjna powinna obejmować co najmniej takie frakcje odpadów, jak papier, metal, szkło (białe i kolorowe), tworzywo sztuczne, sprzęt elektryczny i elektroniczny, ogumienia, chemikalia czy opakowania wielomateriałowe. Podstawą systemu, poza opłatą, powinien być łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców do gminnych punktów selektywnego zbierania takich odpadów. Meldunek na terenie gminy, zamieszkiwanie czy ilość zużytej wody nie zawsze

⁵⁰ Ordynacja podatkowa, ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

⁵¹ U.c.p.g., art. 6 m, ust. 1.

są czynnikiem wymiernym przy ustaleniu opłaty. Najistotniejsza jest tzw. świadomość ekologiczna społeczeństwa. Osoby płacące podatek od nieruchomości, niezależnie od tego, czy mieszkają, czy też nie mieszkają w danej nieruchomości, powinny mieć zapewniony łatwy dostęp do gminnych punktów selektywnego zbierania odpadów. Niewątpliwie, gdyby obsługa administracyjna gminnego systemu, na podstawie dobrze zorganizowanych punktów selektywnego zbierania odpadów, była dochodowa, to tzw. opłata śmieciowa od mieszkańców odgrywałaby w nim drugorzędną rolę. Obecnie koszty tych usług będą ponosili w zasadzie mieszkańcy gminy. Nadal pozbycie się zużytego sprzętu elektronicznego czy elektrycznego pochodzącego z gospodarstwa domowego, które ma swoją lokalizację na terenie gminy, a jego właściciel tam nie mieszka, może stanowić sytuację dyskomfortową dla osób oddających taki sprzęt do selektywnej zbiórki odpadów. Właściciele nieruchomości niezamieszkanymi, niekiedy niesłusznie określani jako tzw. „właściciele nieruchomości komercyjnych”, zostali objęci systemem gminnej gospodarki odpadami, który budzi niekiedy wątpliwości. Często odpady z takich nieruchomości są kompostowane, zatem ulegają biodegradacji, natomiast odpady gospodarcze zbierane nawet selektywnie (np. szkło, plastik, makulatura) z nieruchomości niezamieszkanymi muszą być usuwane. Gdy rady gmin nie podejmą w tej materii stosownych uchwał, odbieranie takich odpadów będzie się odbywało na zasadach dotychczasowych. Oznacza to zatem, że właściciel nieruchomości niezamieszkannej jest także zobowiązany do zawarcia umowy z wpisaniem do rejestru działalności gospodarczej podmiotem uprawnionym do odbierania odpadów gospodarczych, analogicznie jak właściciel nieruchomości zamieszkannej.

Problematyka opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wyzwaniem i istotnym zadaniem każdej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz organizacja systemu gospodarowania odpadami dotyczy bowiem żywotnych interesów wszystkich mieszkańców gminy, tj. zarówno szeroko ujmowanych właścicieli nieruchomości zamieszkanymi, częściowo zamieszkanymi, jak i właścicieli nieruchomości niezamieszkanymi. Tylko z nieruchomości zamieszkanymi gmina musi obowiązkowo odbierać odpady. W przypadku nieruchomości niezamieszkanymi gmina może zagospodarowywać odpady, ale nie musi. Tych ostatnich właścicieli przepisy uchwał rad gmin aglomeracji wałbrzyskiej najczęściej pomijają albo spotykane w prawie lokalnym regulacje dotyczące tych podmiotów są mało precyzyjne. Usprawnienie całego systemu zbierania, segregowania i przetwarzania odpadów komunalnych powoli dostosowuje się do standardów europejskich⁵². Żałować tylko można, że w strategii wałbrzyskiej na lata 2012–2020⁵³, a także w Koncepcji

⁵² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (zwana dyrektywą ramową 2008/98WE).

⁵³ *Strategia...*

Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030⁵⁴ nie przewidziano, nawet w ramach planowanego zagospodarowania państwa, lokalnej ani regionalnej polityki gospodarowania odpadami komunalnymi. Pomimo kontrowersji i niedociągnięć legislacyjnych należy mieć nadzieję, że wprowadzony system gospodarowania odpadami doprowadzi z czasem do tego, że w gminach będzie czystiej.

Living in the Wałbrzych agglomeration and the fee for municipal waste management

Summary

Since 1 July 2013 gminas will take over the responsibility for collecting the so-called municipal waste. Owners of occupied and unoccupied properties located within a particular gmina are required to declare the amount of waste management fee. Residence is not always registered and in practice it can be problematic as regards charging the so-called “waste fee” to some owners of unoccupied properties. The determination of the amount of fee favours entities that selectively collect waste. In the case of the Wałbrzych agglomeration, which was established in 2012, the method of calculating waste management fee payable by property owners basically takes into account the number of inhabitants of a property. The fee is the ratio of the number of inhabitants and the rate adopted by the municipal council. The system of municipal waste management is not precise when it comes to the owners of unoccupied or partially occupied properties. The right functioning of the entire municipal waste management system will strengthen public confidence in local government and reflect the environmental awareness of the inhabitants.

Keywords: Wałbrzych agglomeration, inhabitancy, property owners, municipal fee, waste management

⁵⁴ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf (dostęp: 17.05.2013).