



# Raport

## Związku Dużych Rodzin „Trzy Plus”

Rozwiązania prorodzinne w kształtowaniu stawek  
opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi



**Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus” (ZDR 3+)** od 13 lat obserwuje, diagnozuje i stara się kształtować politykę społeczno-ekonomiczną Polski tak, aby uwzględniła specyfikę funkcjonowania dużych rodzin. Aktywność Związku dotyczy zarówno wymiaru ogólnopolskiego, państwowego, jak i lokalnego, samorządowego. Wymiar lokalny jest równie ważny jak ogólnokrajowy. Jest bliższy codziennym, realnym potrzebom rodzin.

Jedną z pierwszych inicjatyw **ZDR 3+** było wprowadzanie od 2008 roku – we współpracy z samorządami – lokalnych **Kart Dużej Rodziny (KDR)**. Ten samorządowy ruch zaowocował wprowadzeniem w 2014 roku ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny.

Od 2017 roku **ZDR 3+** jako partner MRPiPS wypełnia zadanie pozyskiwania partnerów KDR. Obecnie ma ona już **6 tys. partnerów** udzielających zniżek i jest **honorowana w ponad 24 tys. punktów**.

Karta jest sztandarowym, ale tylko jednym z naszych sukcesów. W dużej mierze dzięki działalności ZDR 3+ rodziny wielodzietne zostały zauważone i docenione. Od 2006 roku znacząco zmieniła się także polityka rodzinna naszego kraju. Wprowadzono między innymi ulgi podatkowe na dzieci, wydłużono urlop macierzyński, wprowadzono program 500+, świadczenie emerytalne dla matek 4+. Kilkunastoletnie doświadczenie Polski i dłuższe krajów zachodnich pokazuje, że dostrzeganie i tworzenie rozwiązań dla dużych rodzin nie jest obciążeniem, ale inwestycją w rozwój społeczeństw.

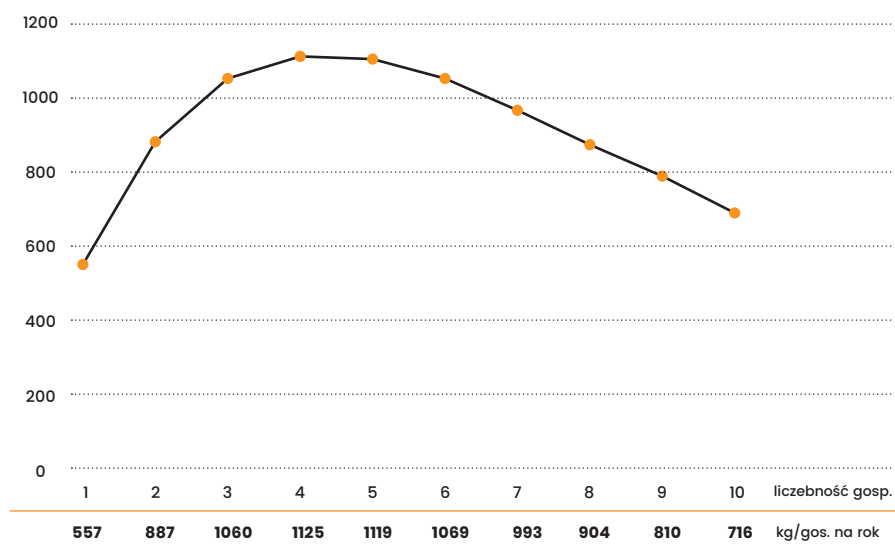
Działalność polityczna na szczeblu rządowym jak i samorządowym niejednokrotnie realizowana jest poprzez skomplikowane

akty prawne, procedury, programy oraz projekty. Praktyka życia codziennego rodzin weryfikuje użyteczność tych rozwiązań i projektów. Wychodząc na przeciw wzajemnym oczekiwaniom i potrzebom samorządów oraz rodzin, **ZDR 3+** publikuje raport, w którym przedstawia problem lokalnej polityki rodzinnej gmin związany z gospodarowaniem śmieciami, w tym z wywozem odpadów. Naszym celem jest zarekomendowanie samorządom realizującym spójną politykę rodzinną rozwiązań, które w sposób realny wpływają na sytuację poszczególnych obywateli, uwzględniając jednocześnie zasadę sprawiedliwego partycypowania w kosztach. Zauważamy, że problem naliczania opłat za gospodarowanie odpadami w wielu samorządach wciąż w bardzo wysokim i niesprawiedliwym stopniu obciąża duże rodziny. I nie chodzi tu o tworzenie specjalnych ulg socjalnych, ale o urealnienie obciążeń finansowych i dostosowanie ich do rzeczywistości generowanej przez dane gospodarstwo domowe ilości odpadów. Publikacja ma na celu przedstawienie obecnego stanu wiedzy oraz wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w dostrzeżeniu nieadekwatnego obciążenia obywateli, którzy zdecydowali się założyć rodzinę i wziąć na siebie odpowiedzialność za wychowanie trójki lub większej liczby dzieci.

## Proekologiczne zachowania dużych rodzin

Z badań przeprowadzonych nie tylko w Polsce wynika, że duże rodziny podejmują **proekologiczne działania**, takie jak np.: używanie tych samych przedmiotów dla wielu osób, przekazywanie ubrań, książek i zabawek kolejnym dzieciom, zakup produktów spożywczych w opakowaniach zbiorczych, segregacja śmieci. Jest to **ekologia w praktyce**, filozofia „zero waste” na co dzień.

### Ilość wytwarzanych odpadów na gospodarstwo domowe



A. Sobolak, E. Den Boer, Z. Foltynowicz „Odpady wytwarza gospodarstwo domowe a nie mieszkaniac – analiza porównawcza różnych modeli naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” w: Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami monografia, pod red. P. Manczarskiego, Wyd. PZiTS Poznań 2013

## Obowiązki działań prorodzinnych spoczywające na samorządach

Spółeczny porządek Polski definiuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Punktem wyjścia dla szczegółowych rozwiązań polityki rodzinnej jest art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej, wskazujący na obowiązek państwa uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej. Nadto gwarantuje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym, prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Wielokrotnie spotykamy się z sytuacjami, kiedy samorządy uznają, że istniejące rozwiązania w obszarze polityki rodzinnej prowadzonej przez rząd są wystarczające. Bywa, że inne grupy społeczne uznają preferencje dla rodzin za nieuzasadnione. Tymczasem w świetle konstytucji szczególne uwzględnianie potrzeb rodzin jest wskazane. Samorządowa polityka rodzinna jest ważnym i komplementarnym ogniwem wspierającym oraz uzupełniającym ogólnokrajową politykę rodzinną.

W opinii publicznej wciąż mylone są dwa pojęcia: polityki socjalnej i polityki rodzinnej.

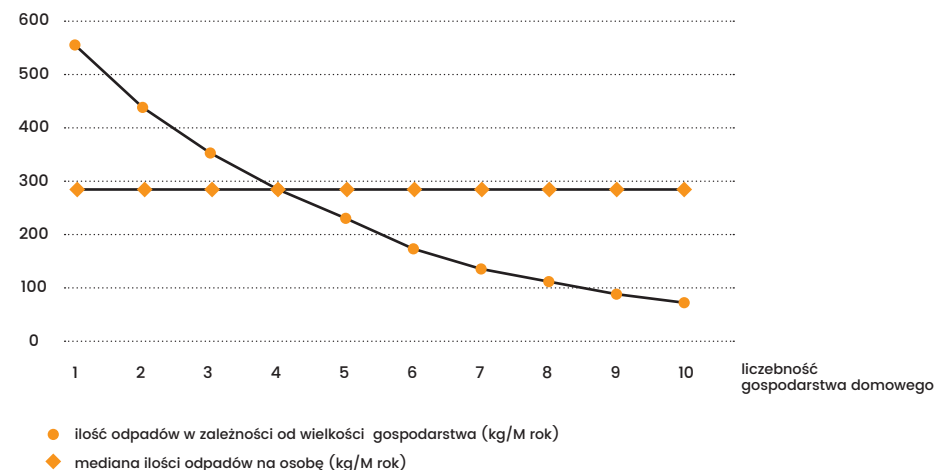
Polityka socjalna to działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, której celem jest poprawa położenia materialnego, wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych. Jej narzędzia najczęściej są uwarunkowywane kryterium dochodowym, ograniczającym przepływ środków do osób ubogich. Z kolei polityka rodzinna to: „całokształt norm prawnych, działań i środków przeznaczanych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny, jej powstawania, prawidłowego funkcjonowania i pełnienia przez nią wszystkich ważnych społecznie ról” [definicja prof. A. Kuźniewskiego]. Dąży ona do tego, żeby państwo w konkretnych decyzjach stwarzało preferencje dla rodzin, rekompensujące przynajmniej częściowo wysiłek rodziny w formie preferencji podatkowych, zasiłków rodzinnych, wzmocnienia instytucji wspierających rodzinę. Polityka rodzinna ma na celu rozwój rodziny bez względu na jej status materialny. Działania te nie przynoszą natychmiastowych efektów. Prowadzi się je w długofalowym, narodowym czy też państwowym interesie. Choć są kosztowne, stanowią najlepszą inwestycję w przyszłość kraju.

Konstytucja, określając zakres działania samorządu terytorialnego, wskazuje gminę jako jego podstawową jednostkę organizacyjną, jednocześnie odsyłając do ustaw określających zasady funkcjonowania jednostek samorządu (trójstopniowy podział terytorialny państwa). Urzeczywistnieniem powyższego jest ustawa o samorządzie gminnym (ustawa z dnia 8 marca 1998 r., t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), ustawa o samorządzie powiatowym (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.) oraz ustawa o samorządzie województwa (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.). Art. 166 ust.1 ustawy zasadniczej wskazuje, iż samorząd wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, co stanowi jego zadania własne. W drodze ustawy delegować można samorządowi inne zadania, tzw. zlecone (art. 166 ust. 2). Art. 164 ust. 3 określa prawo gminy do wykonywania wszystkich zadań samorządu terytorialnego, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu. W świetle obowiązujących przepisów, do zadań własnych samorządu gminnego należy zaspokojenie potrzeb członków danej wspólnoty, m.in. w zakresie **polityki rodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, jak i innych form wspierania rodziny, pomocy społecznej czy gminnego budownictwa mieszkaniowego** (ustawa z dnia 8 marca 1998 r., t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506). Akty prawa miejscowego mogą stanowić samodzielny podstawę przyznawania uprawnień w sytuacji, gdy ich wydanie mieści się w ramach ustawowego upoważnienia. Rekomendujemy włączenie do wyżej wymienionych działań prorodzinnych zadań związanych z gospodarowaniem odpadami, które stanowią obecnie jeden z istotnych problemów dla rodzin, zwłaszcza wielodzietnych.



## Praktyczne możliwości zastosowania obowiązujących podstaw prawnych

Z badań opracowanych przez prof. dra hab. Włodzimierza Urbaniaka z Wydziału Chemii UAM wynika, że ilość śmieci wytwarzanych przez rodzinę wzrasta wraz z wielkością rodziny od 1 do 4-5 osób. Jednak ilość wytwarzanych przez rodzinę śmieci nie jest bezpośrednio proporcjonalna do ilości członków rodziny. Ilość śmieci wytwarzanych przez mieszkańców gospodarstw jednoosobowych jest prawie dwukrotnie większa niż średnia ilości odpadów wytwarzanych przez mieszkańców danego regionu. Ilości zbliżone do średniej wytwarzają gospodarstwa czteroosobowe. Im większa rodzina, tym mniejsza jest ilość śmieci wytwarzanych na osobę. W związku z powyższym stawka opłaty za gospodarowanie odpadami – będąca iloczynem liczby członków rodziny i stawki opłaty – nie odzwierciedla rzeczywistej wielkości ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego kosztów związanych z wywozem oraz utylizacją śmieci. Sposób naliczania opłaty w bardzo wysokim i niesprawiedliwym stopniu obciąża duże rodziny, jest niezgodny z podstawowymi zasadami sprawiedliwości społecznej i sprzeczny z budowaniem spójnej polityki rodzinnej, uznającej za priorytetowe i strategiczne działania na rzecz rodzin wychowujących dzieci.



A. Sobolak, E. Den Boer, Z. Foltynowicz „Odpady wytwarza gospodarstwo domowe a nie mieszkaniak – analiza porównawcza różnych modeli naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” w: Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami monografia, pod red. P. Manczarskiego, Wyd. PZiTS Poznań 2013

W znowelizowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na gminy nałożony został obowiązek ustalenia sposobu naliczania tzw. „opłaty śmieciowej” (Dz.U. z 1997 r. nr 115, poz. 741). Ustawodawca wskazuje sposoby naliczania opłat za wywóz śmieci. Na podstawie ustawy oraz praktyk samorządów można wyodrębnić 5 różnych sposobów naliczania opłat (lub ich kombinacji): 1. od liczby mieszkańców, 2. od zużycia wody, 3. od m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej, 4. od gospodarstwa domowego, 5. wagowo lub objętościowo od ilości wytworzonych odpadów.

Najczęściej spotykanymi sposobami naliczania opłat jest uzależnienie od liczby mieszkańców (1) lub od zużycia wody (2). W świetle przytoczonych w raporcie badań ta metodologia jest nieadekwatna wobec stanu faktycznego.

Z przeprowadzonych badań wynika, że właściwym modelem uwzględniającym zasady funkcjonowania rodzin wielodzietnych jest ustalenie ilości wytwarzanych odpadów „od gospodarstwa” (4), ale z uwzględnieniem danych zaprezentowanych na powyższym wykresie, dotyczących zależności ilości wyprodukowanych odpadów od liczebności gospodarstwa domowego. Pozostałe rozwiązania są dla dużych rodzin niekorzystne lub krzywdzące, czyli modele „od m<sup>2</sup>” (3) „od osoby” (1) i „od wody” (2).

W związku z nowelizacją ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku ustawa o utrzymaniu czystości w gminach tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm. oraz niektórych innych ustaw pojawił się problem nadmiernego obciążenia rodzin opłatami za

gospodarowanie odpadami. Dzięki interwencji ZDR 3+ oraz działającego przy nim Forum Samorządowego, Sejm RP wprowadził w ustawie „Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, 1622, 1690 i 1818), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1390 i 1907).”

## Rekomendacje pozytywnych rozwiązań na przykładzie gmin

Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus” rekomenduje wprowadzanie ulg uwzględniających wyniki badań naukowych, z których wynika, że rodziny powyżej 5 osób nie generują większej ilości śmieci i wprowadzenie dla dużych rodzin, o których mowa w Ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2019 r. poz.1390 z późn.zm.), deklarujących zamieszkanie powyżej 5 osób w gospodarstwie domowym, zniesienia opłat lub obniżenie stałej, zryczałtowanej stawki.

### Przykłady miast realizujących politykę rodzinną w obszarze gospodarowania odpadami:

Miasto	Akt prawa miejscowego	Ulgą w opłatach
Dąbrowa Górnicza	Uchwała nr V/90/2015 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności	dla osób posiadających Kartę Dużej Rodziny zniżka 100%
Grodzisk	Uchwała nr 570/2013 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca uchwałę nr 193/2011 z dnia 26 października 2011 roku w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki	zwolnienie jest udzielane w wysokości 25% stawki dla rodziny wielodzietnej posiadającej kartę 3+ oraz w wysokości 50% stawki dla rodziny wielodzietnej posiadającej kartę 4+ za wywóz odpadów
Inowódz	Uchwała nr XVIII/108/19 Rady Gminy Inowódz z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zwolnienia z części opłat za gospodarowanie odpadami	zwolnienie jest udzielane w wysokości 25% stawki dla rodziny wielodzietnej za wywóz odpadów
Katowice	Uchwała nr XXIV/498/16 Rady Miasta Katowice z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	dla osób posiadających Kartę Dużej Rodziny zniżka 20%

Miasto	Akt prawa miejscowego	Ulga w opłatach
Kraków	Uchwała nr XIII/124/2015 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności	zniżka 30% dla 5 osoby w gospodarstwie domowym 70% dla 6 oraz 7 osoby w gospodarstwie domowym. Powyżej 7 osób w gospodarstwie domowym opłata za wywóz odpadów pozostaje stała
Lublin	Uchwała nr 18/II/2018 Rady Miasta Lublin z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty	od 3 osoby w gospodarstwie domowym stała zryczałtowana opłata za wywóz odpadów
Nowy Sącz	Uchwała nr XIII/124/2015 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności	od 5 osoby w gospodarstwie domowym opłata za wywóz odpadów pozostaje stała
Nysa	Uchwała nr XVII/242/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują rodziny wielodzietne	zwolnienie wynosi 25% miesięcznej kwoty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należnej od każdej rodziny wielodzietnej
Poznań (Buk, Czerwonak, Kleszczewo, Kostrzyn, Murowana Goślina, Oborniki, Pobiedziska, Poznań, Swarzędz)	Uchwała nr XLVII/247/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „GOSPODARKA ODPADAMI AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ” z dnia 8 lipca 2019 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczącego rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Kartcie Dużej Rodziny	dla osób posiadających Kartę Dużej Rodziny powyżej 5 osoby w gospodarstwie domowym opłata za wywóz odpadów pozostaje stała
Rawa Mazowiecka	Uchwała nr XIV/102/16 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z 25 lutego 2016 r. w sprawie zwolnienia w części opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	zwolnienie z opłaty za 3 i kolejne dziecko w rodzinie; zwolnienie wynosi 100%

Miasto	Akt prawa miejscowego	Ulga w opłatach
Serock	Uchwała nr 101/XI/2019 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu „Serocka Karta Dużej Rodziny 3+”.	dla osób posiadających Kartę Dużej Rodziny zniżka 50%; od 3 osoby w gospodarstwie domowym opłata za wywóz odpadów pozostaje stała
Starachowice	Uchwała nr XV/9/2019 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchylenia Uchwały nr III/1/2016 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 26 lutego 2016 roku w sprawie wprowadzenia zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z późniejszymi zmianami	zniżka 25% na Kartę Dużej Rodziny
Toruń	Uchwała nr 302/16 Rady Miasta Torunia z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty.	od 4 osoby w gospodarstwie domowym opłata za wywóz odpadów pozostaje stała
Trzebnica	Uchwała nr XLV/501/18 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 14 września 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXII/236/16 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez rodziny wielodzietne	zniżka 33% na Kartę Dużej Rodziny
Tychy	Uchwała nr VI/80/15 Rady Miasta Tychy z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.	do 4 osoby w rodzinie opłata wzrasta o koszt 1 zł za każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym
Wasilków	Uchwała nr XII/123/19 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 22 sierpnia 2019 r. w sprawie częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ponoszonej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez członków rodzin wielodzietnych, spełniających warunki do otrzymania Karty Dużej Rodziny	zwolnienie jest udzielane w wysokości 20% miesięcznych stawek opłat



Wszystkie wymienione wyżej działania samorządów na rzecz zmniejszenia obciążeń dużych rodzin zasługują na uznanie. Przedstawione w zestawieniu gminy to przykłady pozytywnych praktyk. Serdecznie zapraszamy samorządowców do kontaktu z nami w celu wsparcia gmin w wypracowaniu sprawiedliwych mechanizmów w zakresie opłat za śmieci. Zachęcamy do przyjrzenia się aktom prawa miejscowego w kwestii gospodarowania odpadami i wprowadzenia zmian zgodnych z aktualnym stanem wiedzy.

Rodzina to najmniejsza, podstawowa komórka społeczna. Z perspektywy samorządowej stanowi najstarszą i najbardziej powszechną formę życia zbiorowego. Władze samorządowe, tworząc politykę prorodziną, wpływają zarówno na sytuację rodzin jak i na warunki, w jakich rodziny funkcjonują. Sposób funkcjonowania rodzin wpływa na całą lokalną społeczność i środowisko naturalne, a dostrzeganie wartości oraz potencjału wynikającego ze specyfiki dużych rodzin jest niewątpliwie jednym z fundamentów realizacji zawartej w konstytucji zasady dobra rodziny.



Redakcja:  
Zespół redakcyjny:

**Judyta Kruk**  
**Danuta Rząsa, Sylwia Skóra, Bożena Pietras,**  
**Wincenty Pipka, Szymon Wytykowski, Elżbieta**  
**Woźniak, Karolina Szlachetka, Lilianna Sicińska**

Konsultacje merytoryczne:  
Projekt graficzny:

**Joanna Krupska**  
**BoTak Studio**

Fotografia na stronach 12-13, autor: **Paweł Kula**

#### Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus”

ul. Żytnia 13/13  
01-014 Warszawa  
**biuro@3plus.pl**

NIP: **9512220761**  
REGON: **141000893**  
KRS: **0000279928**

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa  
– Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe – CC BY-NC-ND 4.0.



Prawa zastrzeżone na rzecz autorów oraz Związku Dużych Rodzin „Trzy Plus”.

Treść licencji jest dostępna na stronie:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pl>

Warszawa 2020





**ZWIĄZEK DUŻYCH RODZIN „TRZY PLUS”**

23 1750 0012 0000 0000 3891 1821

BNP Paribas Bank Polska S.A.

